

**Kommunale Spitzenverbände
und
Landesjugendämter
in
Nordrhein-Westfalen**

**Arbeitshilfe
zum Tagesbetreuungsausbaugesetz
(TAG)**

Städtetag

Nordrhein-Westfalen



Einleitung

Am 18.12.2004 hat der Bundesgesetzgeber das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) verabschiedet, mit dem insbesondere die §§ 22 ff. SGB VIII geändert wurden. Zielsetzung des TAG ist eine verbesserte und stärker bedarfsorientierte Versorgung von Kindern unter 3 Jahren (im folgenden kurz: u3) in Tageseinrichtungen und in Kinder-Tagespflege. Mit dem TAG ist kein individueller und einklagbarer Rechtsanspruch dieser Zielgruppe verbunden; allerdings hat das Jugendamt eine gesteigerte und anhand der gesetzlichen Bedarfskriterien zu konkretisierende Vorhaltungs- und Gewährleistungspflicht. Hinzuweisen ist auch an dieser Stelle auf die ungesicherte Finanzierung, die aus Sicht des Bundes über die Einsparungen der Kommunen aus der Umsetzung von Hartz IV erfolgen soll. Äußerst fraglich ist, ob und inwieweit sich die angenommenen Entlastungen realisieren lassen. Auch die Verschiebung der Einsparungen aus der Weiterentwicklung des Kinder- und Jugendhilfe-rechts, die ursprünglich Bestandteil des Gesetzentwurfes der Bundesregierung war, führt zu zusätzlichen Belastungen der Kommunen.

Mit dieser Arbeitshilfe wollen die Kommunalen Spitzenverbände und die Landesjugendämter in Nordrhein-Westfalen den örtlichen Jugendämter Hinweise für die Auslegung und Umsetzung des TAG geben, insbesondere für die Bedarfsplanung: Hier sollte ein behutsames Vorgehen gewählt werden, zumal die Umsetzung des festgestellten Bedarfs erhebliche Kosten nach sich zieht und auch der Gesetzgeber eine schrittweise Umsetzung ermöglicht.

Inhaltsverzeichnis

1. Teil: Umsetzungs- und Auslegungshinweise zum TAG

1. § 22a Abs. 1 und 2 - Fachliche Vorgaben für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen
2. § 22a Abs. 3 – Versorgung in Ferienzeiten
3. § 22a Abs. 4 – Integration von behinderten Kindern einschl. Bedarfsplanung
4. § 22a Abs. 5 – Sicherstellung des Förderauftrags in Einrichtungen anderer Träger
5. § 24 und § 24a – Zusammenspiel der beiden Normen für die Bedarfsplanung
6. § 24 Abs. 3 und § 24 Abs. 4 – Bedarfs- / Vergabekriterium des Kindeswohls
7. § 24a Abs. 1 – Beschluss über eine spätere Erfüllung des bedarfsgerechten Angebots
8. § 24a Abs. 1 – Schulkinder
9. § 24a Abs. 2 – jährliche Beschlüsse im Rahmen der Jugendhilfeplanung bis 2010
10. § 69 Abs. 5 – Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden ohne Jugendamt

2. Teil: Hinweise zur Jugendhilfeplanung

1. Vorbemerkungen

- a) Neue Anforderungen durch gesetzliche Kriterien für den Mindestbedarf
- b) „vordringlicher“ und „weiterer“ Bedarf
- c) Besonderheiten der Bedarfsplanung in den Kreisen
- d) Keine einheitliche Quote für den Bedarf

2. Rahmenbedingungen für die Bedarfsplanung

- a) Bundes- und landesrechtliche Rahmenbedingungen
- b) Individuelle Rahmenbedingungen des einzelnen Jugendamts

3. Bedarfsplanung von Jugendämtern gemäß TAG

- a) Bestandsfeststellung
- b) Bedarfserhebung
 - aa) Pragmatischer Ansatz
 - bb) Hinweise für differenziertere Bedarfserhebungen
- c) Maßnahmeplanung

1. Teil

Umsetzungs- und Auslegungshinweise zum TAG

1. § 22 a Absätze 1 und 2 – Fachliche Vorgaben für die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen

Das TAG regelt in § 22 a Absätze 1 und 2, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln sollen, wozu u.a. eine pädagogische Konzeption sowie Instrumente und Verfahren zur Evaluation, die Zusammenarbeit mit den Erziehungsberechtigten und deren Beteiligung gehören.

Diese Vorgaben sind in NRW bereits durch die im August 2003 geschlossene Bildungsvereinbarung¹ geregelt. Diese Vereinbarung sieht sogar über das TAG hinausgehende Instrumente vor. Damit ergeben sich aus dem TAG keine weitergehenden Anforderungen an die Umsetzung durch die Jugendämter. Die Beteiligung von Eltern ist durch die gemäß § 6 GTK gebildeten Elternräte bzw. sonstige Gremien umgesetzt. Das GTK lässt in § 7 weitergehende Formen der Elternbeteiligung zu.

2. § 22 a Absatz 3 – Versorgung in Ferienzeiten

Gemäß § 22 a Absatz 3 hat der Träger der öffentlichen Jugendhilfe eine anderweitige Betreuungsmöglichkeit sicherzustellen, wenn Einrichtungen in den Ferienzeiten geschlossen werden und die Kinder nicht von den Erziehungsberechtigten betreut werden können.

Auch hier ergeben sich in der Regel keine weitergehenden Anforderungen, da die örtlichen Maßnahmen im bisherigen Umfang ausreichen: Vor Inkrafttreten des TAG hat bereits § 9 Abs. 3 S. 1 GTK / NRW dazu aufgefordert, bei der Festlegung der Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen u.a. die notwendige Betreuung von Kindern während der Schulferien zu berücksichtigen. Im Regelfall stimmen sich die Tageseinrichtungen bei den Schließungszeiten ab und vertreten sich gegenseitig. Anzeichen für einen größeren (Fehl-)Bedarf an Betreuung in Ferienzeiten sind nicht ersichtlich. Vereinzelt bereitet die generelle Schließungszeit zwischen Weihnachten und Neujahr Probleme. Es kann ggf. sinnvoll sein, die Praxis in den einzelnen Jugendamtsbereichen nochmals dahingehend zu überprüfen und bei Bedarf durch Absprachen in den örtlichen Gremien zu optimieren.

3. § 22 a Absatz 4 – Integration von behinderten Kindern einschließlich Bedarfsplanung

Nach § 22 a Absatz 4 sollen behinderte Kinder möglichst integrativ gefördert werden. Zur Umsetzung sieht das TAG eine kooperative örtliche Jugendhilfe- und überörtliche Sozialplanung vor.

¹ Vereinbarung zu den Grundsätzen über die Bildungsarbeit der Tageseinrichtungen für Kinder vom 18.07.2003

Im Rahmen des Versorgungsangebots sollte auch die Möglichkeit bestehen, behinderte Kinder im Regelkindergarten zu betreuen. Über die von den Landschaftsverbänden in Abstimmung mit den Jugendämtern eingeleiteten Maßnahmen hinaus bestehen keine weitergehenden Anforderungen.

4. § 22 a Absatz 5 – Sicherstellung des Förderauftrags in Einrichtungen anderer Träger

Die Regelungstechnik des TAG besteht darin, unmittelbar nur die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und ihre Einrichtungen zu verpflichten. Nach § 22 a Absatz 5 sollen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Realisierung des Förderauftrages in Einrichtungen anderer Träger durch geeignete Maßnahmen sicherstellen.

Hierzu sollten je nach örtlichem Bedarf Erörterungen mit der Freien Wohlfahrtspflege erfolgen. Inhaltlich bezieht sich dies zunächst auf die Abs. 1 bis 4 des § 22a. Daneben sollten aber auch verbindliche Absprachen darüber angestrebt werden, dass auch die freien Träger in erster Linie die gesetzlichen Kriterien (Erwerbstätigkeit der Eltern etc.) bei der Vergabe von Plätzen zugrundelegen, an die sie unmittelbar nicht gebunden sind.

5. § 24 und § 24 a TAG – Zusammenspiel der beiden Normen für die Bedarfsplanung

§ 24 Absatz 3 gibt Mindestkriterien für ein bedarfsgerechtes Angebot für Kinder im Alter unter 3 Jahren vor. Demgegenüber sind in § 24 a Absatz 4 für den Fall, dass ein bedarfsgerechtes Angebot nicht sofort geschaffen werden kann, Kriterien für die Vergabe von vorhandenen Plätzen für Kinder unter 3 Jahren und für Schulkinder geregelt.

Daraus ergibt sich folgende Differenzierung eines „vordringlichen“ und eines „weiteren“ Bedarfs:

- a) „vordringlicher“ Bedarf
 - geplante Aufnahme einer Erwerbstätigkeit
 - Teilnahme an Maßnahmen zur Eingliederung in Arbeit im Sinne von Hartz IV
 - Wohl des Kindes ohne Aufnahme in Tagesbetreuung ist nicht gesichert

- b) „weiterer“ Bedarf
 - laufende Erwerbstätigkeit
 - laufende Ausbildung
 - laufende berufliche Bildungsmaßnahme

6. § 24 Absatz 3 Nr. 2, § 24 a Absatz 4 Nr. 1 – Bedarfs-/Vergabekriterium des Kindeswohls

Nach § 24 Absatz 3 Nr. 2 bzw. § 24 a Absatz 4 Nr. 1 ist ein bedarfsbegründendes Kriterium bzw. ein Kriterium der vorrangigen Platzvergabe, dass eine Maßnahme der Tagesbetreuung aus Gründen des Kindeswohls erforderlich ist; die §§ 27 bis 34 bleiben dabei unberührt.

Generell gilt, dass Maßnahmen der Tagesbetreuung präventive Wirkung haben. Die bevorzugte Aufnahme sollte auf Konstellationen konzentriert werden, in denen sich ein besonderer Förderbedarf ergibt und eine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Kinder-Tagespflege² in besonderem Maß angezeigt ist.

7. § 24 a Absatz 1 – Beschluss über eine spätere Erfüllung des bedarfsgerechten Angebots

Nach § 24 a Absatz 1 können die Träger der öffentlichen Jugendhilfe beschließen, dass die Verpflichtung nach § 24 Absatz 2 bis 5 erst zu einem späteren Zeitpunkt (spätestens 2010) erfüllt wird, wenn in einem Land am 01.01.2005 das erforderliche Angebot für Kinder unter 3 Jahren und für Schulkinder nicht gewährleistet werden kann.

Trotz der Interpretationsmöglichkeiten des Wortlauts kann jedes Jugendamt individuell entscheiden, ob es die Umsetzung eines insgesamt bedarfsgerechten Angebots zeitlich streckt. Voraussetzung für das Hinausschieben der Vorhalteverpflichtung eines bedarfsgerechten Angebotes ist also nicht, dass im gesamten Bundesland ein bedarfsgerechtes Angebot nicht gewährleistet werden kann.

Die Feststellung, dass ein bedarfsgerechtes Angebot nicht sofort erreichbar ist, sollte je nach den Umständen des Einzelfalls (Zuständigkeitsordnung für die Ausschüsse bzw. Hauptsatzung, Höhe des Fehlbedarfs) vom Rat / Kreistag oder vom Jugendhilfeausschuss getroffen werden.

8. § 24 a Absatz 1 – Schulkinder

§ 24 a betrifft nicht nur den Zeitpunkt der Umsetzung eines bedarfsgerechten Angebots für Kinder u3, sondern auch für Schulkinder.

Zur bedarfsgerechten Versorgung der Schulkinder hat die Landesregierung beschlossen, die bisherigen Betreuungsprogramme unter dem Dach der Offenen Ganztagschule zusammenzufassen. Insgesamt sollen bis zu 200.000 Plätze geschaffen werden.

Die Umsetzung ist dabei an den Schulträger gekoppelt, so dass Jugendhilfe hier nicht (Maßnahme-)Träger, sondern lediglich beteiligt ist. Dennoch ergibt sich die Notwendigkeit einer integrierten Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung („Zusammenarbeit auf Augenhöhe“).

² im folgenden: Tagespflege

Für die Kreise, die nicht gleichzeitig Jugendhilfe- und Schulträger sind, ergibt sich daraus die Konsequenz, dass der Jugendhilfeausschuss im Rahmen von § 24 a allenfalls zu informieren ist.

9. § 24 a Absatz 2 – Jährliche Beschlüsse im Rahmen der Jugendhilfeplanung bis 2010

Im Falle der zeitlichen Streckung der Verpflichtung zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots sind die örtlichen Träger der Jugendhilfe verpflichtet, jährliche Ausbaustufen zu beschließen und jährlich zum 15. März den aktuellen Bedarf zu ermitteln und den erreichten Ausbaustand festzustellen.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes sind die Jugendämter bereits in 2005 verpflichtet, über jährliche Ausbaustufen zu beschließen, zum 15. März den aktuellen Bedarf zu ermitteln und den erreichten Ausbaustand festzustellen. Das TAG ist jedoch erst im Januar 2005 in Kraft getreten. Zudem war dieser Zeitpunkt vorher wegen der Finanzierung und daraus resultierenden Ablehnung durch den Bundesrat ungewiss. Daher ist es zur Umsetzung des TAG im Jahr 2005 ausreichend,

- in einer der kommenden Sitzungen der kommunalen Jugendhilfeausschüsse einen Planungsauftrag entsprechend dem TAG zu erteilen und
- im Laufe des Jahres 2005 den Stand der Versorgung (z.B. einschl. Spielgruppen und Tagespflege) festzustellen und (ggf. mit den Trägern) ein Verfahren der Bedarfsplanung festzulegen.

Daneben ist zu differenzieren zwischen dem im Gesetz genannten Stichtag (15.3.) und der Berichterstattung über Bedarf und Bestand am Stichtag:

- Diese Berichterstattung kann auch zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen.
- Viele Jugendämter haben bisher andere Stichtage für die Bedarfsplanung gewählt. Auch wenn das TAG den 15.3. als Stichtag nennt, sind andere Stichtage zulässig, wenn gewährleistet ist, dass noch Maßnahmen mit Wirkung für das jeweils nächste Kindergartenjahr getroffen werden können.

10. § 69 Absatz 5 TAG – Heranziehung von kreisangehörigen Gemeinden und Gemeindeverbänden ohne Jugendamt

Nach § 69 Absatz 4 kann Landesrecht bestimmen, dass kreisangehörige Gemeinden und Gemeindeverbände, die nicht örtliche Träger der Jugendhilfe sind, zur Durchführung von Aufgaben der Tagesbetreuung herangezogen werden.

Dafür besteht in NRW aber grundsätzlich kein landesrechtlicher Regelungsbedarf.

2. Teil

Hinweise zur Jugendhilfeplanung: bedarfsgerechte Versorgung von Kindern unter 3 Jahren in Maßnahmen der Tagesbetreuung

1. Vorbemerkungen

a) **Neue Anforderungen durch gesetzliche Kriterien für den Mindestbedarf**

Durch die Aufnahme qualitativer Mindestkriterien für den Bedarf an Plätzen für Kinder u3 werden an die Jugendhilfeplanung der Jugendämter zusätzliche Anforderungen gestellt. Dies gilt zum Beispiel deshalb, weil die Teilnahme an Maßnahmen nach Hartz IV ein gesetzliches Kriterium für die Bedarfsplanung darstellt und insofern die derzeitigen Unsicherheiten in der Umsetzung von Hartz IV in die Jugendhilfe ausstrahlen.

b) **„vordringlicher“ und „weiterer“ Bedarf**

Bei der Betrachtung des TAG und der Analyse der Planungsaufgaben ist die Differenzierung in einen hier sogenannten „vordringlichen“ und in „weiteren“ Bedarf zu treffen. § 24 a ermöglicht es, den kommunalen Jugendämtern, die gegenüber dem Kinder- und Jugendhilferecht in der bisherigen Fassung gesteigerte Verpflichtung für Kinder u3 zeitlich hinauszuschieben, längstens bis Oktober 2010. In diesem Fall regelt § 24 a Abs. 4 die Kriterien, die bei der Vergabe von Plätzen aus einem insgesamt noch nicht bedarfsgerechten Angebot zu Grunde zu legen sind. Diese Kriterien stellen daher einen Ausschnitt aus den gesetzlichen Mindestkriterien für den Bedarf nach § 24 Abs. 3 dar. Insofern lässt sich zwischen dem „vordringlichen“ Bedarf bis spätestens Oktober 2010 und dem „weiteren“ Bedarf differenzieren.

(1) Kriterien des „vordringlichen“ Bedarfs:

- Geplante Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder Ausbildung,
- Teilnahme an einer Maßnahme nach Hartz IV,
- Kindeswohlgefährdung.

(2) Kriterien des „weiteren“ Bedarfs:

- laufende Erwerbstätigkeit,
- laufende Teilnahme an einer beruflichen Bildungsmaßnahme,
- laufende (Hoch-) Schulausbildung

Es bedarf keiner weitergehenden Begründung, dass die Bildung und Konzeption der Gruppen in den Tageseinrichtungen selbstverständlich nicht nach diesen, sondern nach pädagogischen Kriterien zu erfolgen hat.

c) Besonderheiten der Bedarfsplanung in den Kreisen

Wie bei der Jugendhilfeplanung im Allgemeinen stellt sich auch für die Bedarfsplanung für Kinder u3 in der Tagesbetreuung eine besondere Anforderung an die Planungstätigkeit der Kreise. Neben dem Umstand, dass die Kreise in aller Regel nicht Träger eigener Einrichtungen sind, ist hier vor allem die fachliche aber auch politische Abstimmung mit den Gemeinden ohne eigenes Jugendamt von Bedeutung. Im Rahmen dieses erhöhten Abstimmungsbedarfs können sowohl fachlich unterschiedliche Sichtweisen als auch unterschiedliche politische Mehrheitsverhältnisse relevant werden. Finanzpolitisch wird sich dies in aller Regel bei der gesonderten Jugendamtsumlage widerspiegeln.

d) Keine einheitliche Quote für den Bedarf

Eine für alle Jugendämter einheitliche oder vergleichbare Quote kann es bei der Versorgung von Kindern u3 nicht geben: Nach Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz für die 3 bis 6-jährigen Kinder haben die Jugendämter mit einer vergleichbaren Quote agiert, die anfangs nahezu durchgängig bei 85 – 90 % (zuzüglich hineinwachsender Jahrgang) lag. Dieses verbietet sich bei den Kindern u3, z.B. weil der Bedarf insgesamt und differenziert nach Maßnahmen in Einrichtungen bzw. Tagespflege in den einzelnen Kommunen zu unterschiedlich ist.

In der Begründung der Bundesregierung zum TAG wurde eine Quote von 20 % genannt. Dies ist jedoch lediglich eine Rechengröße. Eine Vorgabe für jedes Jugendamt ist damit keinesfalls verbunden. Entscheidend sind allein die gesetzlichen Kriterien für den Bedarf (s.o. I.b).

2. Rahmenbedingungen für die Bedarfsplanung

Jugendhilfeplanung / Bedarfsplanung meint den Prozess der (aus Wünschen und Interessen von jungen Menschen und Familien abgeleiteten) Bedarfsfeststellung und Maßnahmeplanung. Für die Maßnahmeplanung sind jedoch auch die Rahmenbedingungen, insbesondere gesetzlicher und finanzieller Art von großer Bedeutung.

a) bundes- und landesrechtliche Rahmenbedingungen

Neben den Vorgaben des SGB VIII (in der Fassung des TAG) sowie des GTK gehört die Landesförderung, die die Anstrengungen der Kommunen beim Ausbau der Versorgung für Kinder u3 unterstützen soll, ebenso zu den wesentlichen Rahmenbedingungen wie die Vorgaben zu Umwandlungen (Kostenneutralität, Begrenzung durch Kontingentierung) und die Möglichkeiten, die sich aus der Budgetvereinbarung ergeben.

b) individuelle Rahmenbedingungen des einzelnen Jugendamtes

Daneben gibt es Rahmenbedingungen, die sicher landesweite Bedeutung haben, die sich aber im einzelnen Jugendamt zum Teil sehr unterschiedlich darstellen.

Dazu gehört zunächst, ob das Jugendamt den Rechtsanspruch für die Kinder von 3-6 J. vollständig erfüllt hat (ggf. auch den Bedarf nach Ganztagsbetreuung für diese

Altersgruppe) oder ob hier noch (regional) Unterversorgung besteht. Auch die Versorgung der 3-6 j. Kinder mit Behinderungen ist hier zu einzubeziehen.

Damit in Zusammenhang steht, ob im Jugendamtsbezirk aktuell oder kurz- / mittelfristig ein demografischer Rückgang von 3-6 j. Kindern zu verzeichnen ist, der Möglichkeiten der besseren Versorgung von Kindern u3 schafft.

Auch die Entwicklung im Bereich „Offene Ganztagschule“ kann dazu beitragen, Spielräume für die Versorgung von Kindern u3 zu schaffen.

Neben der Haushaltssituation des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe (Unterschiede hinsichtlich Haushaltssicherung, Umfang und Entwicklung des Defizits, unterschiedliche Einsparung durch Hartz IV etc.) ist auch die Betroffenheit in Bezug auf das Verhalten kirchlicher Träger von Bedeutung. Unter Umständen ist das Jugendamt gezwungen, nicht unerhebliche zusätzliche Mittel (für 3-6 j. Kinder) einzusetzen, um den Rückzug dieser Träger aus der Betreuung / Finanzierung aufzufangen.

3. Bedarfsplanung von Jugendämtern gemäß TAG / §§ 24 f. SGB VIII

Im Grundsatz ist ein pragmatischer Planungsprozess sinnvoll bzw. ausreichend, der sich an den faktischen und oft begrenzten Möglichkeiten orientiert und der ohne differenzierte und mit evtl. unsicheren Ergebnissen behaftete Elternbefragungen auskommt: Ausgangspunkt für eine solche Planung ist die aktuelle Versorgung der Kinder u3, die um die ungedeckte Nachfrage ergänzt wird und ggf. einen Hartz IV-Zuschlag einbezieht. Möglich ist aber auch eine differenziertere Herangehensweise, insbesondere durch die Einbeziehung einer Elternbefragung, die dann aber versuchen muss, die damit verbundenen Risiken zu minimieren (s. unten 2.b). Die Herangehensweise an die Bedarfsplanung wird sich auch nach der Größe des Jugendamtsbereichs richten.

Beiden Varianten ist gemeinsam, dass Bedarfsplanung nicht lediglich ein „technokratisches“ Verfahren ist, sondern immer auch eine politische Bewertung und Entscheidung unter Abwägung sozial- und finanzpolitischer Aspekte beinhaltet. So wird sich im Entscheidungsprozess widerspiegeln, ob und in welchem Umfang eine Kommune bewusst durch ein offensives Angebot Politik für Kinder und Familien macht. Andererseits lässt sich ein zurückhaltenderes Handeln damit begründen, dass dadurch der nachwachsenden Generation finanzielle Spielräume erhalten bleiben.

Ergebnis wird - in Abhängigkeit von den o.g. Rahmenbedingungen - regelmäßig ein „Angebotsmix“ aus drei Elementen sein, zu dem die Versorgung in

- GTK-Einrichtungen (kleine altersgemischte Gruppe und Kinder u3 in anderen Gruppen gem. Budgetvereinbarung),
- Spielgruppen (die sich regional z.T. auch auf Kindergartenniveau bewegen, nur nicht GTK-finanziert sind und nicht eng an die Vorgaben der BKVO / Personalvereinbarung gebunden sind) und
- Tagespflege (einschl. Maßnahmen der Gewinnung und Qualifizierung von Tagespflegepersonen)

gehören wird.

Die Tagespflege ist dabei ein wesentlicher und unverzichtbarer Baustein. Sie ist vom Grundsatz flexibler und in der Lage, Randzeiten abzudecken. Dies gilt in ähnlicher Weise für Spielgruppen. Sie schließen in sinnvoller Weise die Lücke zwischen Tagespflege und Tageseinrichtungen. Es ist auch darauf hinzuweisen, dass Spielgruppen ein sehr unterschiedliches Niveau haben, das von GTK - Qualität bis zu tagesweisen Betreuung reicht, die aber für das einzelne Kind und deren Eltern völlig bedarfsgerecht sein kann.

a) Bestandsfeststellung

Ausgangspunkt der Bedarfsplanung ist die Beschreibung der aktuellen Versorgungssituation.

Hinsichtlich der Versorgung in GTK-Einrichtungen und ggf. auch in Spielgruppen wird es möglich sein, eine Quote bezogen auf die Gesamtzahl der Kinder u3 anzugeben. Dabei ist die Klarstellung wichtig, dass es - anders als bei den 3-6 j. Kindern - nicht das Ziel ist, eine annähernd 100 % - Versorgung zu erreichen. Zum derzeitigen Angebot in Tagespflege werden nur grobe Schätzungen möglich sein, weil Tagespflege häufig ohne Vermittlung durch das Jugendamt vereinbart wird.

Auch der Finanzaufwand des Jugendamtes ist Bestandteil der Feststellungen zur Ist-Versorgung, evtl. differenziert nach Stadtteilen bzw. nach kreisangehörigen Gemeinden ohne Jugendamt. Ergänzt werden können diese Angaben durch den Finanzaufwand der Träger, wozu auch die Kommunen als Einrichtungsträger gehören.

b) Bedarfserhebung

Wie einleitend dargestellt, sind im Hinblick auf die Intensität der Planung unterschiedliche Herangehensweisen möglich.

In jedem Fall sollte versucht werden, die unterschiedlichen Betreuungs- / Förderbedarfe zu eruieren: Auch wenn Eltern zunehmend an institutioneller Förderung in einer GTK-Einrichtung interessiert sind, wird für viele Kinder – auch abhängig vom Alter – eine stundenweise / tageweise Förderung insbesondere in Tagespflege oder auch in Spielgruppen ausreichend sein. Dies gilt besonders vor dem Hintergrund, dass das Angebot für Kinder unter 3 Jahren in Tageseinrichtungen immer begrenzt sein wird.

aa) pragmatischer Ansatz

Begründung für diese Alternative ist, dass die Maßnahmeplanung sich im Regelfall auf die drei genannten Bereiche (GTK-Gruppen, Spielgruppen, Tagespflege) beschränkt und der Umfang der Maßnahmen abhängig ist von den faktisch zur Verfügung stehenden Möglichkeiten.

- Ausgangspunkt für eine solche Planung ist zum einen die aktuelle Versorgung der Kinder u3.

- Für die Bestimmung des zusätzlichen Bedarfs wird die ungedeckte Nachfrage in den Einrichtungen und beim Jugendamt ein wesentliches Kriterium darstellen. Deshalb können die Wartelisten für Kinder u3 (incl. Abgleich von Mehrfachanmeldungen) eine gute Grundlage für die Bedarfsbestimmung bilden.
- Im Hinblick auf Erwerbsfähige in Maßnahmen nach SGB II bzw. SGB III ist festzustellen, dass – von Ausnahmen abgesehen – die Arbeitsagenturen / ARGE's (noch) keine Daten liefern können, aus denen sich ein konkreter Bedarf an Plätzen für Kinder u3 ergibt. Deshalb wird de facto zunächst nur der Weg bleiben, für dieses Bedarfskriterium einen geschätzten Zuschlag zu bilden. Hier können Erfahrungen aus der Zusammenarbeit mit den bisher zuständigen Sozialämtern zugrunde gelegt werden. In Optionskommunen stellt sich diese Ausgangslage grundsätzlich günstiger dar.
- Auch die kurzfristige Bevölkerungsentwicklung und die Erfahrungen mit dem hineinwachsenden Jahrgang kann in die Bedarfsfeststellung einfließen: Wenn Eltern ihre Kinder vor Vollendung des 3. Lebensjahres bereits bisher sehr zurückhaltend angemeldet haben, wird der Bedarf u.U. geringer sein; das Anmeldeverhalten wird aber auch im Lichte der zur Verfügung stehenden Plätze zu sehen sein.

bb) Hinweise für differenzierte Bedarfserhebungen

Dennoch kann es aber gute Gründe für eine differenziertere Planung, insbesondere auf der Grundlage einer Elternbefragung geben. Diese Befragungen können sicher auch ergänzende Funktion haben.

Einer Elternbefragung haften Risiken an, die im Sinne der Nutzbarkeit der Ergebnisse durch verschiedene Maßnahmen möglichst minimiert werden müssen. Um einen möglichst hohen Rücklauf zu erreichen, ist es sinnvoll, die Befragung durch Information in den lokalen Medien zu unterstützen. Auch der Fragebogen sollte möglichst einfach und ohne hohen Zeitaufwand zu beantworten sein. Zudem lassen sich aussagekräftige Ergebnisse nur erreichen, wenn annähernd realistische Angaben zu den für die Eltern entstehenden Kosten einzelner Angebote gegeben werden. Im Übrigen sind Angaben der Eltern rechtlich nicht verbindlich. Daher sollte die Formulierung der Begleitinformationen für die Eltern einen möglichst hohen Grad faktischer Verbindlichkeit schaffen.

Differenzierte Erhebungen bzw. Elternbefragungen können sicher an Dritte vergeben werden. Dabei sollte aber sichergestellt werden, dass das Jugendamt auch die planungsrelevanten Informationen und Daten erhält. In die Konzeptionierung und Steuerung muss das Jugendamt daher eng eingebunden sein.

Im Kern geht es darum, im Hinblick auf die in § 24 bzw. § 24a genannten Kriterien den Bedarf bzw. die Priorität bei der Platzvergabe zu ermitteln.

- Bei diesen Kriterien geht es zunächst um denjenigen Bedarf, der aufgrund von (geplanter) Erwerbstätigkeit etc. oder Hartz IV-Maßnahmen entsteht. Dieser Bedarf kann nur durch Zusammenarbeit mit den Arbeitsagenturen / ARGE's und anderen Behörden konkretisiert werden. Die Möglichkeiten, von diesen Institutionen verlässliche Zahlen zu erhalten, sind aber höchst unterschiedlich.

Deshalb sollte versucht werden, Absprachen dahingehend zu treffen, dass entweder im Einzelfall der Betreuungsbedarf an das Jugendamt übermittelt wird oder in regelmäßigen Abständen über die generelle Entwicklung informiert wird.

- Analog gilt dies für die Bedarfs-/Vergabekriterien, die auf der Gefährdung des Kindeswohls basieren, wenn keine Tagesbetreuung stattfindet. Hier ist eine Absprache mit dem ASD des Jugendamtes erforderlich.

c) **Maßnahmeplanung**

Für die Maßnahmeplanung gilt es, die generell zur Verfügung stehenden Möglichkeiten des Jugendamtes i.S.d. eingangs unter III. beschriebenen Angebotsmix (Förderung in GTK-Einrichtungen und Spielgruppen, Weiterentwicklung der Tagespflege) zu konkretisieren. Dies ist auf der einen Seite abhängig von den festgestellten Bedarfen, auf der anderen Seite von den unter II. beschriebenen Rahmenbedingungen. Beide Faktoren sind in den einzelnen Jugendamtsbereichen sehr unterschiedlich. Daher sind Planungen in den einzelnen Kommunen nur sehr schwer zu vergleichen.

Zu den zentralen Rahmenbedingungen gehört insbesondere der (geplante) Rückzug der kirchlichen Träger. Auch aus diesem Grund ist Trägerbeteiligung wichtig, um die knappen Ressourcen möglichst wirtschaftlich zu nutzen. In der gemeinsamen Erklärung vom Dezember 2004³ haben sich die kirchlichen Träger zu einer kontinuierlichen Bestandsaufnahme über beabsichtigte Schließungen und zur verbindlichen Abstimmung in der Bedarfsplanung verpflichtet.

Wegen der beschränkten Möglichkeiten ist es aus mehreren Gründen sinnvoll, den Bedarf „von oben“ umzusetzen. Dies bedeutet zunächst die Konzentration auf die Kinder zwischen 2 und 3 Jahren, insbesondere für Maßnahmen in GTK-Einrichtungen: Zum einen wird dies auch im Regelfall dem Elternwillen entsprechen. Zum anderen ist die Regelung der Zumutbarkeit einer Arbeit / Arbeitsgelegenheit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II⁴ zu berücksichtigen: Danach liegt eine (die Zumutbarkeit einer Arbeit / Arbeitsgelegenheit ausschließende) Gefährdung der Erziehung eines Kindes in der Regel nicht vor, wenn das Kind älter als 3 Jahre ist. Für Kinder u3 gilt diese gesetzliche Vermutung also nicht.

Für die Maßnahmeplanung ist auch das Interesse der Betriebe von Bedeutung, dass für ihre Beschäftigten gute und ausreichende Angebote der Kinderbetreuung zur Verfügung stehen. Nicht selten hat dies auch dazu geführt, dass Betriebe sich aktiv und mit finanziellem Engagement um Angebote in Tagespflege und in Spielgruppen

³ Gemeinsame Erklärung der (Erz-)Bistümer Köln, Paderborn, Aachen, Essen und Münster, der Ev. Kirchen in Rheinland, Westfalen und Lippe, der Kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen (Städtetag, Städte- und Gemeindebund, Landkreistag) und des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder in Zusammenarbeit mit den Landesjugendämtern Rheinland und Westfalen-Lippe:

Zu den Perspektiven der Tageseinrichtungen für Kinder vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und knapper werdenden Mittel auf allen Verantwortungs- und Beteiligungsebenen

⁴ § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II: Dem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass die Ausübung der Arbeit die Erziehung seines Kindes oder des Kindes seines Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit seine Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege sichergestellt ist; die zuständigen kommunalen Träger sollen darauf hinwirken, dass erwerbsfähigen Erziehenden vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des Kindes angeboten wird.

bemühen. Dieses Arbeitsfeld sollte nicht nur kommerziellen Anbietern überlassen werden, die diesen Bedarf für Betriebe und Beschäftigte befriedigen. Wenn sich Jugendämter und Träger hier engagieren, lässt sich auch erreichen, dass sich Anbieter stärker an den Interessen und Rahmenbedingungen der Jugendhilfe orientieren.

Für die Bedarfsplanung, aber auch für die Planung auf Ebene der einzelnen Einrichtungen wird künftig eine zunehmend heterogenere Struktur der Angebote für Kinder von Bedeutung sein.