

7. Kommunale Kindertagespflege

Die Kommunale Kindertagespflege ist bereits seit Längerem eine anerkannte Betreuungsform mit familienähnlichem Charakter insbesondere für Kinder unter 3 Jahren. Deren Ausbau haben die meisten örtlichen Jugendhilfeträger bisher vernachlässigt.

Mit den im Jahr 2005 fortgeschriebenen gesetzlichen Grundlagen will der Gesetzgeber die Kindertagespflege zu einer verlässlichen, qualifizierten und flexibel auf die Bedürfnisse der Familien reagierenden Angebotsform ausbauen, die ein gleichrangiges Angebot zu den Kindertagesstätten darstellen soll.

Auf Bundesebene ist geplant, die Betreuungsquote für Kinder unter 3 Jahren bis zum Jahr 2013 auf 35 % zu erhöhen. In Schleswig-Holstein liegt die Betreuungsquote zz. bei ca. 8 %. Das Land plant, die zusätzlich benötigten 17.000 Plätze zu 70 % in Kindertageseinrichtungen und zu 30 % in der Tagespflege zu schaffen.

Im Hinblick auf die verschiedenen Kinderbetreuungsformen für Kinder bis zum 3. Lebensjahr zeigen die vom LRH erstellten Kostenvergleiche, dass gegenüber den Ausgaben für die institutionalisierte Kinderbetreuung in den Kindertagesstätten die Betreuung bei einer Tagespflegeperson finanziell günstiger ist.

Die kommunale Kindertagespflege stellt somit sowohl unter finanziellen als auch unter qualitativen Gesichtspunkten (Familienähnlichkeit, Flexibilität des Angebots, kurze Wegezeiten) eine gleichrangige Betreuungsalternative dar.

Der LRH schlägt deshalb eine Offensive der örtlichen Jugendhilfeträger zum Ausbau der Kindertagespflege vor. Nur so wird das gesteckte Ziel von über 5.000 zusätzlichen Plätzen in der Kindertagespflege (allein für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen) erreicht werden.

7.1 Ausgangslage

Die Kindertagespflege ist bundesgesetzlich seit 1991 durch das Achte Buch Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe - (SGB VIII)¹ geregelt.

¹ Sozialgesetzbuch Achstes Buch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 14.12.2006, BGBl. I S. 3134, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 19.02.2007, BGBl. I S. 122.

Zur Verbesserung der Tagesbetreuung für Kinder wurde das SGB VIII zum 01.01.2005 durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und zum 01.10.2005 durch das Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) erheblich verändert. Durch diese Novellierungen des SGB VIII soll die Kindertagespflege zu einer verlässlichen, qualifizierten und flexibel auf die Bedürfnisse der Familien reagierenden Angebotsform neben den Kindertagesstätten werden. Da dem Gesetzgeber bewusst war, dass ein sofortiger bedarfsgerechter Ausbau der Kindertagespflege nicht realisierbar ist, gilt gemäß § 24 a SGB VIII zur Umsetzung der entsprechenden Angebotsstruktur eine Übergangsfrist bis zum 01.10.2010.

Nach § 24 SGB VIII bestehen für Kinder im Alter zwischen 0 und 14 Jahren in den unterschiedlichen Altersgruppen **differenzierte Regelungen zum vorzuhaltenden Betreuungsangebot**. Ein Kind hat vom vollendeten 3. Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf den Besuch einer Kindertagesstätte. Ferner haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe für diese Altersgruppe darauf hinzuwirken, dass ergänzend die Förderung in der Kindertagespflege zur Verfügung steht. Für Kinder im Alter unter 3 Jahren und im schulpflichtigen Alter ist ein bedarfsgerechtes Angebot an Plätzen in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege vorzuhalten.

Darüber hinaus sind nach § 24 Abs. 3 SGB VIII für Kinder im Alter unter 3 Jahren Plätze in Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege vorzuhalten, wenn deren Erziehungsberechtigte (Eltern oder Alleinerziehende) einer Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Erwerbstätigkeit aufnehmen oder sich in einer beruflichen Bildungsmaßnahme, Schul-, Hochschulausbildung bzw. einer Wiedereingliederungsmaßnahme von der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter befinden. Das Gleiche gilt für Kinder in dieser Altersgruppe, deren Förderung ihrem Wohl entsprechend nicht gewährleistet ist.

Die **Kosten der Kindertagespflege** werden von den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe und/oder den Eltern selbst getragen. Außerdem sind Eigenleistungen der freien Träger sowie Zuschüsse der Gemeinden möglich. Bei Finanzierung durch die öffentliche Jugendhilfe können für die Eltern - entsprechend deren Einkommen bzw. anderweitigen Sozialkriterien wie Geschwisterermäßigungen - **Teilnahme- oder Kostenbeiträge** - analog den Kindertageseinrichtungen nach § 90 Abs. 1 SGB VIII und § 30 Abs. 1 KiTaG - festgesetzt werden.

Auf Bundesebene ist aktuell geplant, die Betreuungsquote für Kinder unter 3 Jahren bis zum Jahr 2013 auf 35 % zu erhöhen. In Schleswig-Holstein liegt die Betreuungsquote nach Angaben der Landesregierung z. B. bei

rd. 8 %.¹ Das Land plant, die zusätzlich benötigten ca. 17.000 Plätze zu 70 % in Kindertageseinrichtungen und zu 30 %² in der Tagespflege zu schaffen. Dazu werden das Land bis 2013 113 Mio. € und der Bund 136 Mio. € zur Verfügung stellen.

7.2 Die Aufgabenwahrnehmung durch die Jugendhilfeträger

Eine Querschnittsprüfung des LRH hat zum Zeitpunkt der örtlichen Erhebungen (März bis Mai 2006) aufgezeigt, dass in Schleswig-Holstein **rd. 1.720 Tagespflegestellen** registriert waren. Die größte Einheitlichkeit wiesen die kreisfreien Städte mit durchschnittlich 0,73 Tagespflegestellen je 1.000 Einwohner auf. In den Kreisen lag die Spannweite im Wesentlichen zwischen 0,21 und 0,71; lediglich die Kreise Steinburg und Dithmarschen wiesen eine noch über den kreisfreien Städten liegende Quote auf. Die Anzahl der Kinder je Tagespflegestelle war in den kreisfreien Städten höher als in den Kreisen.

Die Kindertagespflege als selbstständiges Standbein der Kinderbetreuung ist schon in der Vergangenheit von den örtlichen Jugendhilfeträgern sehr zurückhaltend betrieben worden. Auch die Umsetzung der o. a. Gesetzesänderungen war insbesondere auf der Ebene der Kreise aufgrund unzureichender organisatorischer Maßnahmen noch nicht vollzogen. Dies zeigte sich an verschiedenen Punkten:

- Eine Beratung von Personensorgeberechtigten und Tagespflegepersonen wurde nur auf Nachfrage angeboten. Die Überprüfung der Tagespflegestellen war z. T. noch nicht abgeschlossen.
- Die Vermittlung von Tagespflegestellen beschränkte sich im Wesentlichen auf die Weitergabe einer Liste mit anerkannten Tagespflegepersonen, die oft nur Namen und Anschriften enthielt.
- Konzepte zur Qualifizierung, Fortbildung und fachlichen Begleitung lagen häufig noch nicht vor.

Aus den in § 24 SGB VIII festgelegten Kriterien für ein bedarfsgerechtes Angebot von Kindertagespflege ergibt sich für die örtlichen Träger der Jugendhilfe die Verpflichtung, für entsprechende Plätze zu sorgen. Dies setzt gemäß §§ 79 u. 80 SGB VIII eine Jugendhilfeplanung voraus, in deren Rahmen Bestand und Bedarf an Plätzen in Kindertagespflege ebenso wie in Kindertageseinrichtungen für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und kontinuierlich fortzuschreiben sind. Der LRH stellte fest, dass die Jugendhilfeträger die Grundlagenarbeit für die **Bedarfsplanung** zu spät und nicht in dem gebotenen qualitativen Maß durchgeführt haben. So wur-

¹ Die Landesregierung bezieht sich dabei auf die Angaben in der Bundesjugendhilfestatistik, Teil III, Jugendhilfe in Hamburg und Schleswig-Holstein 2007, Stichtag 15.03.2007.

² Empfehlung der Bundesregierung an die Länder.

den z. B. in der Vergangenheit keine verlässlichen Erhebungen vorgenommen, die Aufnahme der Kindertagespflege in den Bedarfsplan in die Zukunft verschoben oder Bedarfsplanungen ohne Berücksichtigung der demografischen Entwicklung vorgenommen. Der LRH hält es für geboten, nunmehr mit einer Bedarfsplanung zu beginnen, die mit ganzheitlichem Ansatz den Bestand und Bedarf an Plätzen in Kindertagespflege ermittelt, fortschreibt und mit dem notwendigen Bedarf an Plätzen in Kindertageseinrichtungen insbesondere in Bezug auf Kinderkrippenplätze vernetzt.

7.3 Die Kindertagespflegestellen und ihre finanziellen Auswirkungen

Aufgrund der Erhebungen in den Kommunen ist davon auszugehen, dass im Frühjahr 2006 rd. 1.550 Kinder öffentlich gefördert wurden. Rund ein Drittel der geförderten Kinder kamen aus den kreisfreien Städten und rund zwei Drittel aus den Kreisen.

Der **Zuschussbedarf** der Kreise und kreisfreien Städte für die Kommunale Kindertagespflege im Jahr 2005 schließt mit einer Gesamtsumme von rd. 4,4 Mio. € ab; die partiell eingenommenen Kostenbeiträge der Eltern und ggf. Erstattungen sind hierbei bereits berücksichtigt worden. Dazu kommen die Personalausgaben für rd. 15 Stellen bei den Jugendhilfeträgern i. H. v. rd. 741 T€

Die an die Tagespflegeperson auszahlende laufende Geldleistung nach § 23 Abs. 1 SGB VIII umfasst neben der Erstattung der angemessenen Kosten für den Sachaufwand und einem angemessenen Beitrag zur Anerkennung der Förderungsleistung auch die Erstattung für Unfallversicherung sowie die hälftige Erstattung der Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson.

Fast alle Kommunen hatten entsprechende Regelungen in ihre Richtlinien aufgenommen; allerdings waren die Anspruchsvoraussetzungen und die Höhe der möglichen Leistung unterschiedlich geregelt. In der Praxis wurden die Förderungsmöglichkeiten durch die Tagespflegepersonen noch nicht vollends angenommen. Nach den Erkenntnissen des LRH kommt eine Vielzahl der örtlichen Jugendhilfeträger dabei ihrer Beratungspflicht nach § 24 Abs. 4 SGB VIII nicht ausreichend nach.

Nach den von den Jugendhilfeträgern erhobenen Werten lag die **durchschnittliche monatliche Förderung** mit 200 €/Kind in den kreisfreien Städten über der in den Kreisen mit 172 €/Kind.

7.4 **Kostenvergleich im Hinblick auf die möglichen Kinderbetreuungsformen für Kinder unter 3 Jahren**

Mit dem TAG ist neben vielfältigen fachlichen Zielsetzungen auch der Anspruch auf mehr Wirtschaftlichkeit in den Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe beabsichtigt worden.¹ Der LRH hat dieses Ziel zum Anlass genommen, die Ausgaben **im Hinblick auf die verschiedenen Kinderbetreuungsformen** für Kinder unter 3 Jahren zu vergleichen. Dazu wurden die durchschnittlichen Ausgaben für einen Krippenplatz sowie einen Platz in der altersgemischten Gruppe den Ausgaben für einen Platz in der Kindertagesbetreuung bei einer Tagespflegeperson gegenübergestellt. Wenn man der Berechnung die derzeit von den örtlichen Jugendhilfsträgern gewährte durchschnittliche Förderleistung von 2,50 € je Stunde zugrunde legt, ergibt sich (einschl. monatlicher Anteile für die Unfall- und Rentenversicherung) folgender Vergleich.

Vergleich der Ausgaben je Monat für die Betreuung von 0- bis 3-jährigen Kindern		
Betreuung bei einer Tagespflegeperson	Betreuung in einer Kinderkrippe	Betreuung in einer altersgemischten Gruppe
280 €	733 €	489 €
= 100 %	= 262 %	= 175 %

* Die überschlägig berechneten Ausgaben für Kinderkrippe und altersgemischte Gruppe enthalten mit 75 % die Personalausgaben und mit 25 % die Sachausgaben.

Würde man der Berechnung eine deutlich höhere Förderungsleistung von 4 €/Stunde zugrunde legen, die dem tatsächlichen durchschnittlich an die Tagespflegeperson gezahlten Betrag nahekommt, fällt der Vergleich zwischen den Betreuungsformen immer noch zugunsten der Tagespflege aus, deren Ausgaben dann 430 € betragen würden.

7.5 **Fazit**

Der Ausbau der Kindertagespflege bei Tagespflegepersonen insbesondere für Kinder unter 3 Jahren sollte ein erheblich stärkeres Gewicht gegenüber der Betreuung in einer Kindertageseinrichtung erhalten. Zu den wirtschaftlichen Vorteilen bei der Betreuung in der Tagespflege treten weitere spezifische Vorteile hinzu, wie insbesondere

- Familienähnlichkeit (Förderung einer engen persönlichen Bindung des Kindes an die Tagespflegeperson und an das häusliche Umfeld ent-

¹ Vgl. Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des „Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“, Bundestagsdrucksache 15/3676 vom 06.09.2004.

- sprechend dem Bedürfnis des Kindes nach einer verlässlichen und überschaubaren Struktur gerade in den ersten Lebensjahren),
- hohe Flexibilität (Möglichkeit, wesentlich individueller auf die Wünsche und Bedürfnisse der Eltern und des Kindes einzugehen, da die Betreuung nicht an Öffnungszeiten von Einrichtungen gebunden ist),
 - kurze Wegezeiten (insbesondere in ländlichen Bereichen Vermeidung von langen Wegen zu zentralen Einrichtungen).

Die kommunale Kindertagespflege stellt eine gleichrangige Betreuungsalternative sowohl unter qualitativen wie auch unter finanziellen Gesichtspunkten dar und ist beileibe nicht nur ein Lückenbüßer zur Erfüllung der Bedarfsquote. Aus diesen Gründen und damit keineswegs nur unter wirtschaftlichen Aspekten rät der LRH zu einem verstärkten Ausbau der Kindertagespflege; damit würde den Eltern auch eine größere Wahlfreiheit eingeräumt. Der LRH schlägt deshalb eine Offensive der örtlichen Jugendhilfeträger zum Ausbau der Kindertagespflege vor. Nur so wird das gesteckte Ziel von 5.100 zusätzlichen Plätzen in der Kindertagespflege (allein für die Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen) erreicht werden.

7.5 **Die Stellungnahmen des Ministeriums und der Verbände**

Der Entwurf der Prüfungsmittelung ist dem Innenministerium, dem Ministerium für Bildung und Frauen sowie den kommunalen Landesverbänden gemäß § 7 Abs. 4 KPG zur Stellungnahme zugeleitet worden.

Das **Innenministerium** begrüßt die Hinweise als wertvoll für die Kreise, kreisfreien Städte und Mittelstädte zur wirtschaftlichen Wahrnehmung der Aufgabe Kindertagespflege.

Das **Ministerium für Bildung und Frauen** führt in seiner Stellungnahme aus, dass es in der Praxis durchaus verlässliche und qualitativ ausreichende Angebote der Betreuung, Bildung und Erziehung durch Tagespflege gebe, allerdings würde an vielen Stellen auch deutlich, dass sie bei der pädagogischen Qualität vielfach nicht das Niveau der Kindertageseinrichtungen erreichen. Insgesamt sei verstärkt auf die Qualität der Tagespflege zu achten.

Neben der Qualifizierung der Tagespflegepersonen wird die Qualität der Tagespflege maßgeblich geprägt durch die individuelle und beständige Beziehung, die zu den Kindern aufgrund der familienähnlichen Betreuung aufgebaut wird. Dies könne aus der Sicht des Ministeriums am besten im Haushalt der Tagespflegeperson umgesetzt werden. Bei einer Nutzung anderer Räumlichkeiten, wie mit der Änderung des Kindertagesstättengesetzes (§ 2 Abs. 1 KiTaG) zugelassen, solle darauf geachtet werden, dass der familienähnliche Charakter der Kindertagespflege nicht verloren gehe. Die neue Kindertagesstättenverordnung (KiTaVO) sehe daher vor, dass nicht mehr als 2 Tagespflegepersonen nebeneinander tätig seien. Die Ein-

richtung von sog. Tagesgroßpflegestellen, z. B. in nicht mehr genutzten Räumen von Kindertageseinrichtungen oder Mischformen von Tagespflege und institutioneller Betreuung, würde den spezifischen Wert der Familienähnlichkeit in der Tagespflege infrage stellen.

Der **Städteverband Schleswig-Holstein** sieht in vielen Punkten Übereinstimmungen mit den Aussagen des LRH, weist allerdings zugleich auf das unterschiedliche Qualifikationsniveau hin. Zweifellos würden ausgebildete Tagespflegepersonen qualitätsvolle Betreuungsarbeit leisten, die dennoch nicht vergleichbar sei mit der Tätigkeit ausgebildeter Erzieherinnen und Erzieher. Zudem müsse unter Berücksichtigung der unterschiedlichen kommunalen Gegebenheiten und Bedarfe vor Ort eine optimale Lösung nicht nur unter wirtschaftlichen Aspekten gefunden werden.

Aus der Sicht der **Hansestadt Lübeck sowie der Städte Flensburg und Neumünster** enthält der Entwurf der Prüfungsmitteilung gute und geeignete Hilfestellungen, um die kommunale Kindertagespflege zu einer unverzichtbaren und gleichrangigen Säule in der Kindertagesbetreuung weiterzuentwickeln bzw. auszubauen.

Der **Schleswig-Holsteinische Gemeindetag** stellt eine weitgehende Übereinstimmung mit den Aussagen im Bericht fest und bedauert, dass die Kindertagespflege in der Wahrnehmung der Jugendhilfeträger noch nicht den nötigen Stellenwert besitze. Für eine stärkere Gewichtung der Kindertagespflege bei der Bereitstellung von Betreuungsangeboten spreche, dass hiermit ein bedarfsgerechtes und kostengünstiges Angebot gerade für ein Flächenland wie Schleswig-Holstein vorgehalten werde, da es im ländlichen Raum mit zumutbaren Entfernungen kaum möglich sein dürfte, ein Krippenangebot aufzubauen.

Zu den Ausführungen des Ministeriums für Bildung und Frauen und des Städteverbands Schleswig-Holstein weist der **LRH** darauf hin, dass sich die Qualität einer Betreuung nicht allein in der Qualifizierung der Betreuerinnen und Betreuer erschöpft. Die Tagespflege zeichnet sich vor allem durch die familien- und geschwisterähnliche Betreuung aus, die eine enge persönliche Bindung des Kindes an die Tagespflegeperson und an das häusliche Umfeld fördert. Dies stellt gerade in den ersten Lebensjahren, in denen die Kinder das Bedürfnis nach einer verlässlichen und überschaubaren Struktur der Betreuung haben, eine durchaus gleichwertige Betreuungsalternative dar, zumal wesentlich individueller auf die Wünsche und Bedürfnisse der Eltern, aber auch des Kindes eingegangen werden kann. Ziel des Gesetzgebers ist es, ein integriertes System der Kinderbetreuung zu schaffen, in dem die Tagespflege ein gleichrangiges Angebot zu den Kindertagesstätten darstellt und den Familien echte Wahlfreiheit hinsichtlich der Betreuung vor allem in den ersten Lebensjahren eines Kindes ermöglichen soll.