


JUBILÄUM

20 Jahre Kindertagespflege nach dem KJHG

Auf dem Weg zum Rechtsanspruch:

Eine Zusammenfassung der gesetzlichen Grundlagen und ihrer Entstehung

Von Prof. Dr. Dr. h.c. Reinhard Wiesner

Das Achte Buch Sozialgesetzbuch – Kinder- und Jugendhilfe – (SGB VIII) feiert in diesem Jahr seinen 20. Geburtstag. Es ist im Jahre 1990 parlamentarisch verabschiedet worden und am 1.1.1991 (in den alten Bundesländern) in Kraft getreten. Zu seinen Leistungsbereichen gehört auch die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Tagespflege. Wie kein anderes Aufgabenfeld ist dieser Leistungsbereich inzwischen in das gesellschaftspolitische Rampenlicht getreten und zur dauerhaften Wachstumsbranche geworden. Dies zeigt sich sowohl im Hinblick auf die Inanspruchnahme, als auch auf die Ausgaben und das eingesetzte Personal.

Freilich konzentrierte sich in der Anfangszeit das fachpolitische Interesse sehr stark auf den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, der vom Bund bereits 1990 in das Gesetz aufgenommen werden sollte, aber (zunächst) am Widerstand der Länder scheiterte. Die Kindertagespflege wurde in dieser Zeit noch als privates Arrangement verstanden. Das „Modellprojekt Tagesmütter“, das im Übrigen von Kinderärzten kritisch betrachtet worden war, war erst zehn Jahre vorher zum Abschluss gekommen. Wegen der nicht abgesicherten Finanzierung hatten nur einzelne Modellstandorte überlebt.

Aus dem Windschatten

Die Tagespflege kam erst über das Tagesbetreuungs- und Tagesausbaugesetz (TAG) aus dem Windschatten heraus. Mit diesem Gesetz, das am 01.01.2005 in Kraft getreten ist, hat die Bundesregierung einen ersten Schritt getan, um die Versorgung mit Plätzen für Kinder unter drei Jahren (in den alten Bundesländern) schrittweise zu verbessern. Zwar waren die Jugendämter als Behörden der örtlichen Träger der Jugendhilfe bereits vorher verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an Betreuungsplätzen – in Tageseinrichtungen – vorzuhalten (§ 24 Satz 2 SGB VIII a.F.). Der Begriff „bedarfsgerecht“ wurde jedoch an keiner Stelle im Gesetz näher definiert – mit der Folge, dass es in den Kreisen und kreisfreien Städten zu völlig unterschiedlichen Interpretationen und Ausbauniveaus kam. Der Forderung, auch für Kinder dieser Altersgruppe einen Rechtsanspruch (gegebenenfalls an bestimmte Voraussetzungen geknüpft) einzuführen, ist die Bundesregierung jedoch aus politisch strategischen Gründen nicht gefolgt, wollte sie doch damit vor allem die kommunalen Spitzenverbände als Interessenvertreter der Kommunen nicht verärgern, die im wesentlichen die Kostenlast zu

tragen haben. Deshalb hat sich der Gesetzgeber darauf konzentriert, das in § 24 Satz 2 SGB VIII a.F. enthaltene Merkmal „bedarfsgerecht“ durch nachprüfbar Kriterien zu untersetzen und damit die Betreuungssituation transparenter zu machen.

Durch das Tagesbetreuungs- und Tagesausbaugesetz, das rechtstechnisch als Novellierung des SGB VIII zu betrachten ist, wurde der 3. Abschnitt „Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege“ (§§ 22 bis 26 SGB VIII) neu gefasst. Im Mittelpunkt dabei standen folgende Änderungen:

1. Die Formulierung gemeinsamer Qualitätsmerkmale für die Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (§ 22 SGB VIII).

Zunächst unterstrich der Gesetzgeber – insbesondere im Hinblick auf die Förderung von Kindern im Alter unter drei Jahren – die Notwendigkeit eines vielfältigen und bedarfsgerechten Angebotes, zu dem sowohl Kindertageseinrichtungen als auch die Kindertagespflege gehören (§ 24 Abs.1 SGB VIII). Gleichzeitig formulierte er für beide Segmente gemeinsame Förderziele (§ 24 Abs.2 SGB VIII). Schließlich konkretisierte er den Förderungsauftrag als Trias von Erziehung, Bildung und Betreuung. Er wies Alter und Entwicklungsstand, die sprachliche und sonstigen Fähigkeiten, die Lebenssituation sowie die Interessen und Bedürfnisse des einzelnen Kindes als Bezugspunkte der Förderung aus

2. Aufwertung der Tagespflege (§ 23 SGB VIII)

Sowohl die Regelungssystematik im SGB VIII als auch die Realität der Tagesbetreuung von Kindern ging bis dahin von einem qualitativen Gefälle zwischen der Förderung in Tageseinrichtungen und der Förderung in Tagespflege aus. Das TAG unternahm daher einen ersten Schritt, um das Gefälle aufzuheben. Dies geschah dadurch, dass Qualitätsanforderungen an Tagespflegepersonen geregelt werden. Darüber hinaus wurden die bundesrechtlichen Vorgaben für die Zusammensetzung des vom Jugendamt zu zahlenden Pflegegelds erweitert. Bestandteil des Pflegegelds sind nicht nur der Sachaufwand und die Anerkennung der Förderungsleistung, sondern auch die nachgewiesenen Aufwendungen für die Unfallversicherung und (häufig) für eine angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson (§ 23 Abs.2 SGB VIII). Analog zur Regelung für die Kindertagesstätten wurden die Jugendämter verpflichtet, für eine Förderung des Kindes auch bei Ausfall der Tagespflegeperson (in Ferienzeiten, bei Krankheit) Sorge zu tragen.

3. Konkretisierung der Pflicht zur Vorhaltung eines bedarfsgerechten Angebots (§ 24 SGB VIII)

Die objektiv-rechtliche Vorhaltpflicht von Betreuungsplätzen in Tageseinrichtungen und in Tagespflege wurde für Kinder im Alter unter drei Jahren durch Bedarfskriterien untersetzt, die an die Erwerbstätigkeit der Eltern bzw. des allein erziehenden Elternteils und an den Unterstützungsbedarf des Kindes anknüpfen (§ 24 Abs. 3 SGB VIII). Dies bedeutet, dass das Jugendamt in den Fällen, in denen ein den Kriterien entsprechender Bedarf nachgewiesen wird, zur Bereitstellung und Finanzierung eines „Betreuungsplatzes“ verpflichtet ist. Dabei können Eltern zwischen Tageseinrichtung und Tagespflege im Rahmen des vorhandenen Angebots wählen.

4. Übergangsregelung für die alten Länder (§ 24 a SGB VIII)

Dem Gesetzgeber war bewusst, dass das in § 24 SGB VIII vorgegebene Versorgungsniveau in weiten Teilen der alten Bundesländer nicht sofort gewährleistet werden konnte. Immerhin war man in der Kostenschätzung von etwa 230.000 neu zu schaffenden oder umzuwidmenden Plätzen ausgegangen. Deshalb wurde den Kreisen und Städten die Möglichkeit eröffnet, den Ausbau auf das vorgegebene Versorgungsniveau stufenweise bis zum Jahre 2010 vorzunehmen.

Das Kinder- und Jugendhilfe- weiterentwicklungsgesetz (KICK)

Weitere Verbesserungen für den Ausbau der Tagesbetreuung finden sich im Kinder- und Jugendhilfe weiterentwicklungsgesetz. Dieses war ursprünglich Bestandteil des TAG, wurde aber aus strategischen Gründen im Bundestag abgetrennt und als eigenständiges (zustimmungsbedürftiges) Gesetz verabschiedet. Zu diesen Verbesserungen zählen insbesondere folgende Regelungen:

INHALT

20 Jahre Kindertagespflege nach dem KJHG	1
Schlaglichter: Zur Änderung des §11 SGB II	3
Tipps und Infos	4
3 Fragen an	4

1. Informationspflichten (§ 24 SGB VIII)

Die Jugendämter oder die von ihnen beauftragten Stellen wurden verpflichtet, Eltern oder Elternteile, die Leistungen in Kindertagesstätten oder in Kindertagespflege in Anspruch nehmen wollen, über das Platzangebot im öffentlichen Einzugsbereich und die pädagogische Konzeption der Einrichtung zu informieren und sie bei der Auswahl zu beraten (§ 24 Abs.4 SGB VIII).

2. Neuregelung des Erlaubnisvorbehalts für die Kindertagespflege (§ 43 SGB VIII)

Die fachpolitische Aufwertung der Kindertagespflege sollte nicht auf die Kindertagespflege als aus öffentlichen Mitteln finanzierte Leistung (§ 23 SGB VIII) beschränkt bleiben, sondern auch die privat finanzierten Formen einbeziehen und sie aus der Grauzone herausheben. Seit dem 1. September 2005 ist deshalb auch die privat finanzierte Kindertagespflege ab dem ersten Kind erlaubnispflichtig.

3. Einführung sozial gestaffelter Elternbeiträge für die öffentlich finanzierte Tagespflege (§ 90 SGB VIII)

(Auch) hinsichtlich der Leistungsabwicklung sollte die Förderung in Kindertagesstätten sowie in Kindertagespflege gleichgestellt werden. Dies bedeutet, dass (auch) bei der Kindertagespflege das Jugendamt das Pflegegeld in voller Höhe an die Tagesmutter bezahlt und die Eltern anschließend zu einem sozial gestaffelten Elternbeitrag herangezogen werden.

Die häufig anzutreffende Praxis, dass die Eltern des Kindes zunächst den ihnen zuzumutenden Betrag an die Tagespflegeperson zahlen und das Jugendamt je nach den Einkommensverhältnissen diesen Betrag aufstockt, ist daher nicht mehr vom Gesetzeswortlaut gedeckt.

4. Neuordnung der Statistik für Kinder in Tageseinrichtungen und in öffentlich finanzierten Kindertagespflege (§§ 99 ff. SGB VIII)

Der politischen Bedeutung dieses Aufgabefeldes entsprechend wurde die Statistik für diesen Bereich verbessert. Sie gibt jetzt nicht nur Auskunft über die Zahl der Plätze, sondern vor allem auch über die Lebenssituation der Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege. Darüber hinaus werden die Daten jetzt jährlich erhoben.

5. Aufnahme von Kindern in öffentlich vermittelter Tagespflege in die gesetzliche Unfallversicherung (SGB VII)

Analog zu den Kindern, die Tagesstätten besuchen, sind nun auch die Kinder in öffentlich geförderter Kindertagespflege in die gesetzliche Unfallversicherung aufgenommen worden.

Das Kinderförderungsgesetz (KiFöG)

Aufbauend auf den bis hierher erläuterten Zielvorgaben gibt das KiFöG nun eine höhere Zielmarke vor, verlängert aber den Umsetzungszeitraum bis zum 31. Juli 2013 (erste Stufe). Schließlich hat der Gesetzgeber des KiFöGs bereits für die Zeit nach dem 1. August 2013 (zweite Stufe) die bis dahin bestehende öffentlich-rechtliche Verpflichtung zum Nachweis eines Betreuungsplatzes bei Erfüllung der Bedarfskriterien für alle Kinder, die das erste Lebensjahr vollendet haben, in einen Rechtsanspruch auf frühkindliche Förderung „umgewandelt“ (§ 24

Abs.2). Zu diesem Zweck enthält Art.1 KiFöG hintereinander zwei – auf verschiedene Zeitpunkte bezogene – Befehle zur Änderung von § 24 SGB VIII (Art.1 Nr.6 und 7 KiFöG).

In der ersten Stufe gelten über das TAG hinausgehende Kriterien als Voraussetzung für die Verpflichtung der kommunalen Gebietskörperschaften, für Kinder im Alter unter drei Jahren einen Betreuungsplatz vorzuhalten. So wird die Pflicht zum Nachweis eines Platzes bereits ausgelöst, wenn die Förderung für die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit geboten ist (§ 24 Abs.3 Nr.1 SGB VIII) oder wenn die Erziehungsberechtigten Arbeit suchend sind (§ 24 Abs.3 Nr.2 Buchst.a SGB VIII).

Da diese erste Stufe erst bis zum 31. Juli 2013 erreicht sein muss, gelten für die „Nachzügler“ unter den Jugendämtern vorerst die in § 24 a geregelten Mindestverpflichtungen (§ 24 a Abs. 4 SGB VIII). Bei der Ausbaugeschwindigkeit darf das bereits durch das TAG für das Jahr 2010 vorgegebene Zielniveau nicht unterschritten werden (§ 24 a Abs. 3 SGB VIII).

Die (weitere) Qualifizierung der Tagespflege

Der Tagespflege soll nach dem Willen der Bundesregierung künftig eine größere Bedeutung im Betreuungsangebot für Kinder im Alter unter drei Jahren zukommen. Die Modellrechnung als Grundlage der Kostenschätzung zum Gesetzentwurf geht davon aus, dass von den neu zu schaffenden Plätzen 30% in der Kindertagespflege bereitgestellt werden.¹ Nun verpflichtet § 23 Abs. 2 a in der Fassung des KiFöG die Träger der öffentlichen Jugendhilfe dazu, den Betrag zur Anerkennung der Förderungsleistung der Tagespflegeperson (als Bestandteil der laufenden Geldleistung) leistungsgerecht auszugestalten. Mit diesen Vorgaben wird die Grundlage für eine Anhebung der monatlichen Zahlungen geschaffen, deren konkrete Höhe aber weiterhin von den örtlichen Trägern bestimmt wird. Eine Anhebung ist die Voraussetzung dafür, dass die Mehrbelastungen durch die ab dem 1.1.2009 eingetretene Einkommensteuerpflicht und höhere Beiträge zur Sozialversicherung kompensiert werden.

Modifizierung des Erlaubnisvorbehalts (§ 43 SGB VIII)

Geändert wurden auch die Vorschriften zum Erlaubnisvorbehalt in der Kindertagespflege.

So wird nun klargestellt, dass sich der Mindestbetreuungszeitraum von 15 Stunden auf die wöchentliche Arbeitszeit der Tagespflegeperson bezieht (§ 43 Abs.1 Satz 1 SGB VIII) und die Erlaubnis zur Betreuung von bis zu fünf gleichzeitig anwesenden fremden Kindern befugt (§ 43 Abs. 3 Satz 1 SGB VIII). Während bisher das Landesrecht die Zahl der zu betreuenden Kinder weiter einschränken oder vorsehen konnte, dass die Erlaubnis im Einzelfall für weniger als fünf Kinder erteilt werden kann, eröffnet jetzt das Bundesrecht unmittelbar dem Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Möglichkeit, die Erlaubnis für eine geringere Zahl von Kindern zu erteilen (§ 43 Abs. 3 Satz 2 SGB VIII).

Eine absolute Obergrenze für die Zahl der (nicht gleichzeitig) zu betreuenden Kinder sieht das Bundesrecht weiterhin nicht vor, sie kann

aber landesrechtlich bestimmt werden. Darüber hinaus räumt das Bundesrecht den Ländern ausdrücklich die Möglichkeit ein, so genannte Großtagespflegestellen einzurichten, wie sie bereits bisher in einzelnen Ländern zugelassen waren. So kann die Erlaubnis zur Betreuung von mehr als gleichzeitig fünf anwesenden fremden Kindern erteilt werden, wenn die Person über eine pädagogische Ausbildung verfügt. In der (Groß)Pflegestelle dürfen jedoch nicht mehr Kinder betreut werden als in einer vergleichbaren Gruppe einer Tageseinrichtung (§ 43 Abs. 3 Satz 3 SGB VIII). Damit soll verhindert werden, dass in den Ländern die Standards der Tageseinrichtungen über die Großtagespflege unterlaufen werden.

Ausblick

Mit dem Kinderförderungsgesetz haben sich Bund, Länder und Kommunen auf ein ehrgeiziges Ausbauprogramm verständigt. Wie die bisherigen Ausbauberichte zeigen, ist das Ausbautempo bisher hinter den Planungen zurückgeblieben und muss forciert werden.² Dabei darf der quantitative Ausbau aber nicht zu Lasten der Qualität erfolgen. Daher hat der Bund bereits im Oktober 2008 zusammen mit den Ländern und Kommunen das Aktionsprogramm Kindertagespflege mit dem Ziel gestartet, die Qualität der Kindertagespflege zu sichern und zu verbessern, das Personalangebot für die Kindertagespflege zu erweitern und die Rolle der Eltern durch eine höhere Transparenz zu stärken. In den 162 Modellstandorten wird der Aufbau einer auf die Situation vor Ort angepassten Infrastruktur gefördert. Kindertagespflege soll mittelfristig ein anerkannter und angemessen vergüteter Vollzeitberuf werden.

Dr. Reinhard Wiesner, ehemals Ministerialrat im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, war zuständig für den Entwurf des 1990 vom Parlament verabschiedeten Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG).

Ausgewählte Veröffentlichungen: Herausgeber eines Kommentars zum Kinder- und Jugendhilferecht, Mitherausgeber des Zentralblatts für Jugendrecht.

1) Begründung zum KiFöG BT-Dr. 16/9299 S. 21

2) Siehe dazu KomDat Heft 1/09 S. 14 ff.

