

Beschlussvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Jugendhilfeausschuss	29.10.2014	öffentlich
Integrationsrat		öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Zahlungen eines Entgelts für Mahlzeiten durch die Eltern an die Kindertagespflegepersonen

Betroffene Produktgruppe

110601 Förderung von Kindern/Prävention

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

keine

Beschlussvorschlag:

1. Unter VII. der „Richtlinien zur Kindertagespflege“ ist eine neue Ziff. 1.6 mit folgendem Text einzufügen:

„Für nach dem 01.08.2014 abgeschlossene Betreuungsverträge besteht die gesetzliche Regelung, dass weitere Kostenbeiträge der Eltern an die Tagespflegeperson ausgeschlossen sind, soweit die Förderung in Kindertagespflege gemäß § 23 SGB VIII (KJHG) erfolgt; eingeräumt wird lediglich die Möglichkeit, die Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten an die Tagespflegepersonen zuzulassen.“

Durch die öffentliche Förderung nach Ziff. 1.1 bis 1.5 werden u.a. die üblicherweise mit der Verpflegung des zu betreuenden Kindes verbundenen Aufwendungen der Tagespflegeperson abgedeckt. Für Betreuungsverträge im Rahmen der Kindertagespflege, die von vorstehend genannter gesetzlicher Regelung betroffen sind, wird den Eltern und den Tagespflegepersonen die Möglichkeit eingeräumt, die Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten in Höhe von bis zu 0,25 € pro Betreuungsstunde zu vereinbaren. Hierdurch kann ein zusätzlicher Aufwand abgedeckt werden, der sich aufgrund der Erfüllung individueller Absprachen bei der Beschaffung und/oder Zubereitung der Mahlzeiten ergibt.“

2. Die Verwaltung wird aufgefordert, auf den Städtetag NRW zuzugehen mit der Zielsetzung, in Kooperation mit weiteren Beteiligten wie dem Landesverband für Kindertagespflege gemeinsame Empfehlungen für den Bereich der Kindertagespflege zu erarbeiten. Im Sinne einer Vereinheitlichung sind in dem Kontext auch die Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung der Vergütung zu thematisieren.

3. Die Verwaltung wird weiter aufgefordert, nach Ablauf eines Jahres die gesammelten Erfahrungen auszuwerten, eine Überprüfung des Fördersystems und bei Bedarf eine Neukalkulation des Fördersatzes im Rahmen der Kindertagespflege – ggfs. auf der Grundlage einer gemeinsamen NRW-weiten Empfehlung – vorzunehmen. Dem Jugendhilfeausschuss ist über das Ergebnis zu berichten; bei Bedarf ist eine Beschlussvorlage für eine Anpassung der „Richtlinien zur Kindertagespflege“ vorzulegen.

Begründung:

1. Entscheidungsbedarf

Nach §§ 22 ff. Sozialgesetzbuch – Achstes Buch – (SGB VIII) ist die Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorgesehen. Die Tagesbetreuung in einer Kindertagespflegestelle erfolgt im Regelfall durch selbständig tätige Personen, die bis zu 5 Kinder gleichzeitig in ihrer Privatwohnung oder bis zu 9 Kinder gleichzeitig in einer Großtagespflege (Zusammenschluss von bis zu 3 Tagespflegepersonen meist in angemieteten Räumlichkeiten) betreuen. Die Förderung in Kindertagespflege umfasst die Vermittlung des Kindes zu einer geeigneten Tagespflegeperson, deren fachliche Beratung, Begleitung und weitere Qualifizierung sowie die Gewährung einer laufenden Geldleistung an die Tagespflegeperson.

Sowohl § 23 SGB VIII wie auch § 23 des Gesetzes zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz –) enthalten Regelungen zur Gewährung der laufenden Geldleistung an die Tagespflegeperson. Zum 01.08.2014 hat der Landesgesetzgeber im Rahmen einer Änderung des KiBiz entschieden, dass Kostenbeiträge der Eltern an die Tagespflegeperson ausgeschlossen sind, soweit die Förderung in Kindertagespflege gemäß § 23 SGB VIII erfolgt. Allerdings hat er die Möglichkeit eingeräumt, dass das Jugendamt die Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten an die Tagespflegepersonen zulassen kann.

2. Überblick zur Situation der Kindertagespflege in Bielefeld

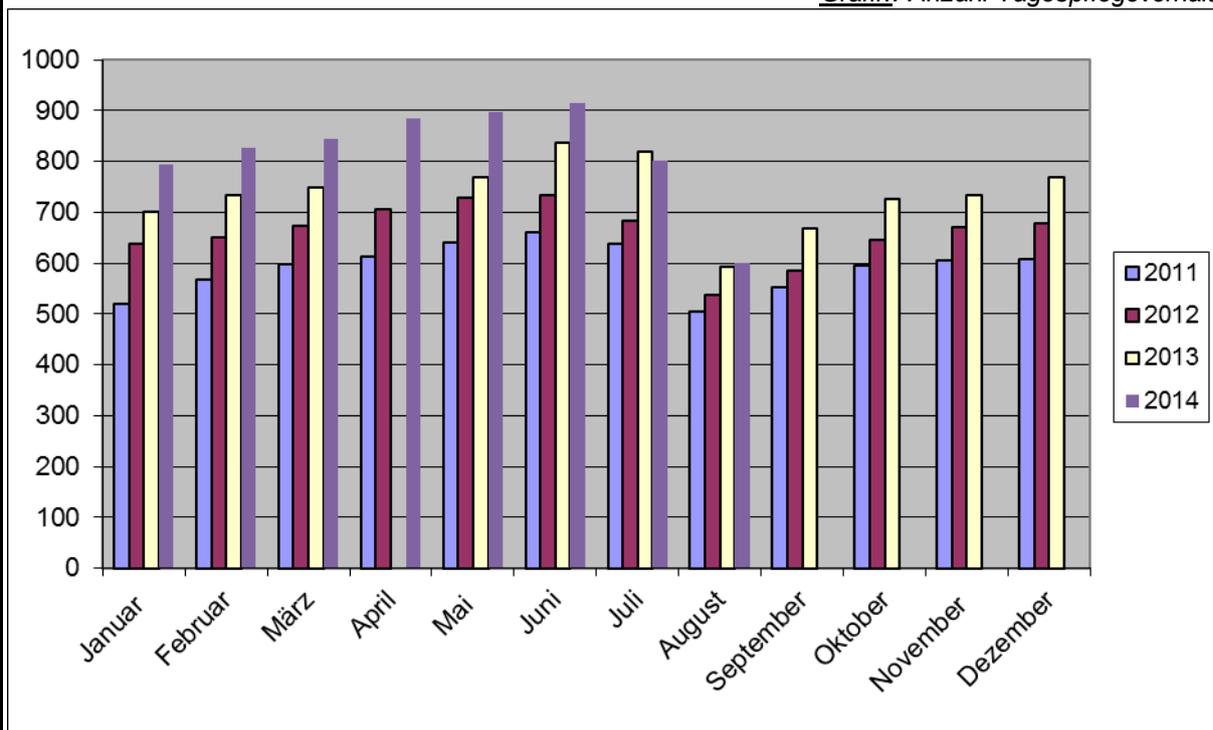
2.1 Betreuungssituation

Im Jahr 2014 wurden bis einschl. 31.08.2014 monatlich im Durchschnitt 820 Kinder von derzeit insgesamt 212 Tagespflegepersonen betreut. Sowohl die Zahl der Tagespflegpersonen als auch die Zahl der durch sie betreuten Kinder ist in den letzten Jahren kontinuierlich angestiegen. Im Juni 2014 wurde mit 914 Tagespflegekindern der bisherige Spitzenwert erreicht. Der Rückgang bei der Anzahl der Tagespflegeverhältnisse in den Sommermonaten Juli und August ist auf den Wechsel von Kindern in Kindertageseinrichtungen zurückzuführen und variiert abhängig von den verschiedenen Terminen der Sommerferien.

Tabelle: Anzahl Tagespflegeverhältnisse

	Jan	Feb	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug	Sept	Okt.	Nov	Dez
2011	520	567	599	614	640	661	639	505	553	596	605	609
2012	639	652	674	707	730	734	683	538	585	646	670	678
2013	702	733	750		770	837	819	592	668	725	735	770
2014	793	828	844	884	897	914	802	600				

Grafik: Anzahl Tagespflegeverhältnisse¹



Eine Auswertung nach dem Alter der betreuten Kinder und dem täglichen Betreuungsumfang für das Jahr 2014 ergibt folgendes Bild:

Tabelle: Aufschlüsselung nach Alter und Betreuungsumfang pro Tag

Fallzahlen der Tagespflege vom 31.01.2014 bis 31.08.2014								
	31.01.	28.02.	31.03.	30.04.	31.05.	30.06.	31.07.	31.08.
Betreuung ab 2 Jahre								
bis 5 Stunden	199	219	233	255	270	286	256	162
mehr als 5 bis 7 Stunden	127	140	155	159	164	182	161	71
mehr als 7 bis 9 Stunden	87	87	96	101	106	112	106	43
Summe Betreuung ab 2 Jahre	413	446	484	515	540	580	523	276
Betreuung unter 2 Jahre								
bis 5 Stunden	175	178	165	158	152	142	118	140
mehr als 5 bis 7 Stunden	134	129	122	136	131	122	106	127
mehr als 7 bis 9 Stunden	71	75	73	75	74	70	55	57
Summe Betreuung unter 2 Jahre	380	382	360	369	357	334	279	324
Betreuung beide Altersgruppen								
bis 5 Stunden	374	397	398	413	422	428	374	302
mehr als 5 bis 7 Stunden	261	269	277	295	295	304	267	198
mehr als 7 bis 9 Stunden	158	162	169	176	180	182	161	100
Summe Betreuung beide Altersgruppen	793	828	844	884	897	914	802	600

Über diese Tabelle hinaus sind folgende Erkenntnisse wichtig:

- Von Januar 2014 bis August 2014 wurden durchschnittlich 820 Kinder pro Monat von Tagespflegepersonen betreut.
- Bei durchschnittlich 432 Kindern lag die wöchentliche Betreuungszeit bei mehr als 25 Wochenstunden.
- Die tägliche Betreuungszeit pro Kind variiert zwischen 1 Stunde (Randstundenbetreuung) und maximal 9 Stunden. Die durchschnittliche Betreuungszeit lag von Januar bis August 2014 bei ca. 5,8 Stunden/Tag/Kind.
- Die Zahl der Tagespflegepersonen hat sich seit 2009 deutlich erhöht (von 135 auf derzeit 212). Parallel dazu ist die durchschnittliche Anzahl betreuter Kinder je Tagespflegeperson ebenfalls permanent gestiegen (von 2,4 auf derzeit 3,9).

2.2 Finanzielle Förderung

In Bielefeld tätige Tagespflegepersonen erhalten bereits seit 2008 für die Betreuung Bielefelder Kinder abhängig von ihrer Qualifikationsstufe bis zu 5,50 €/Stunde/Kind. Mehr als 95 % aller Bielefelder Tagespflegepersonen befinden sich in dieser Qualifikationsstufe. Der Betrag von 5,50 €/Stunde/Kind umfasst – dem gesetzlichen Auftrag des § 23 SGB VIII entsprechend – auch die üblicherweise mit der Verpflegung des zu betreuenden Kindes verbundenen Aufwendungen der Tagespflegeperson. Zusätzlich werden nachgewiesene durch die Tagespflege begründete und angemessene Beiträge zur Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung hälftig erstattet. Darüber hinaus wird der Beitrag zur gesetzlichen Unfallversicherung der Tagespflegepersonen vom Jugendamt getragen.

Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend weist in seinem „Handbuch Kindertagespflege“ auf die unterschiedlichen Fördersätze der Kommunen hin und informiert darüber, dass der Bundesverband für Kindertagespflege e. V. eine Vergütung von 5,50 € pro Stunde und Kind vorschlägt und dass darin alle Kosten enthalten sind, auch die Kosten für Ernährung des Tageskindes und die Sozialversicherungsbeiträge für die Tagespflegeperson. Diese erstmals 2009 formulierte Forderung der Interessenvertretung der in der Tagespflege Tätigen wird in Bielefeld somit bereits seit Jahren erfüllt.

Eine 2013 im Auftrag des Bundesverbandes für Kindertagespflege e.V. veröffentlichte und vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Expertise des Instituts für Bildungs- und Sozialpolitik der Hochschule Koblenz (ibus) belegt, dass die Förderung in Bielefeld im NRW- und Bundesvergleich überdurchschnittlich ist. Der Stundensatz im Jahr 2011 lag im Bundesdurchschnitt bei lediglich 3,55 € und in NRW bei lediglich 4,07 €.

3. Neue Rechtslage und erste Bewertung

§ 23 SGB VIII bestimmt die Verpflichtung des Jugendamtes u.a. zur Gewährung einer laufenden Geldleistung an die Tagespflegeperson. Diese umfasst nach § 23 Abs. 2 SGB VIII

- die Erstattung angemessener Kosten, die der Tagespflegeperson für den Sachaufwand entstehen,
- einen Betrag zur Anerkennung ihrer Förderungsleistung nach Maßgabe von Absatz 2a,
- die Erstattung nachgewiesener Aufwendungen für Beiträge zu einer Unfallversicherung sowie die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Alterssicherung der Tagespflegeperson und
- die hälftige Erstattung nachgewiesener Aufwendungen zu einer angemessenen Krankenversicherung und Pflegeversicherung.

In seinen „Fakten und Empfehlungen zu den Neuregelungen in der Kindertagespflege“ sowie inhaltsgleich in seinem „Handbuch Kindertagespflege“ stellt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend klar, dass private Zuzahlungen der Eltern in der Systematik der §§ 22 ff. SGB VIII grundsätzlich nicht vorgesehen sind. Bejaht das Jugendamt den Betreuungsbedarf, hat das Jugendamt grundsätzlich für alle aus der bedarfsgerechten Betreuung resultierenden

Kosten einzustehen. Dies gilt beispielsweise auch für die Kosten einer angemessenen Verpflegung, die als Sachaufwand zu erstatten sind.

Darauf fußend hat das Land NRW mit Wirkung ab 01.08.2014 eine Änderung des § 23 Abs. 1 KiBiz beschlossen:

Satz 3 lautet: *„Soweit die Förderung in Kindertagespflege gemäß § 23 SGB VIII erfolgt, sind weitere Kostenbeiträge der Eltern an die Tagespflegeperson ausgeschlossen.“*

Satz 3 war bereits Gegenstand des Gesetzentwurfs der Landesregierung vom 18.03.2014. Hierzu wird in der Begründung ausgeführt:

„Das Zuzahlungsverbot in der Kindertagespflege im neuen Satz 3 entspricht der Systematik der §§ 22 ff. SGB VIII, die davon ausgeht, dass der öffentliche Jugendhilfeträger die gesamten Kosten der Kindertagespflege trägt. Damit verbunden ist die Verpflichtung des Jugendamtes, die Erstattung der Kosten für den Sachaufwand (§ 23 Absatz 2 Nr. 1) und den Betrag zur Anerkennung der Förderungsleistung der Tagespflegeperson (§ 23 Absatz 2 Nr. 2) so auszugestalten, dass die Kostenbeteiligung der Eltern auch bei Kindertagespflege allein aufgrund § 90 SGB VIII erfolgt (Grundsatz der Gleichbehandlung und der Verhältnismäßigkeit), und nur in diesem Rahmen ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen ist. Aufgrund des Vertrauensschutzes gilt der neue Satz 3 nur für Betreuungsverträge, die nach dem 1. August 2014 abgeschlossen werden. Private Elternbeiträge an die Tagespflegeperson sind nur für Zeiten zulässig, in denen die Betreuung nicht im Rahmen von öffentlich finanzierter Kindertagespflege sondern privat erfolgt, Beispiel: Tagespflegeperson übernimmt privates Babysitting am Abend.“

Das vom Landesgesetzgeber im neuen Satz 3 ausgesprochene generelle Zuzahlungsverbot ist klar und fügt sich nahtlos in die Logik des Bundesgesetzgebers ein. Für die Zeiten, in denen ein Kind im Rahmen der Kindertagespflege betreut wird, sind Zuzahlungen – außerhalb des Bereichs Mahlzeiten – ausgeschlossen.

Satz 4 lautet: *„Das Jugendamt kann die Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten an die Tagespflegepersonen zulassen.“*

Satz 4, der die Möglichkeit einräumt, Zahlungen der Eltern für Mahlzeiten zuzulassen, ist erst kurz vor der Beschlussfassung im Landtag NRW aufgrund eines Änderungsantrags eingefügt worden. Der Begründung des Änderungsantrags ist zu entnehmen, dass die Regelung in Anlehnung an die Regelungen für Kindertageseinrichtungen erfolgen soll.

Die Öffnungsklausel bezüglich der Mahlzeiten im neuen Satz 4 wirft Fragen auf. Die Regelung löst sich von dem Gedanken des Bundesgesetzgebers, der auch bezüglich der Verpflegung den öffentlichen Jugendhilfeträger in der Leistungsverpflichtung sieht. Die Landesregelung kann bzw. muss aber verstanden werden als für die Stadt Bielefeld verbindliche landesgesetzliche Ausgestaltung von Inhalt und Umfang der Leistungen im Rahmen der Tagespflege im Sinne von § 26 SGB VIII.

Es stellt sich die Frage, ob es zulässig wäre, die Finanzierung der gesamten Verpflegung im Rahmen einer Zahlung der Eltern an die Tagespflegepersonen diesen komplett aufzuerlegen. Der Wortlaut der neuen Regelung könnte das – auch nach Einschätzung des Landesjugendamtes – grundsätzlich zulassen. Die Begründung des Änderungsantrags stellt im Übrigen darauf ab, eine Gleichbehandlung mit dem Bereich der Kindertagesstätten herzustellen; in diesem Bereich tragen die Eltern die gesamten Verpflegungskosten. Vor diesem Hintergrund könnte es zulässig sein, die kommunalen Fördersätze neu zu kalkulieren und dabei die Aufwendungen für Verpflegung nicht

mehr als kommunal zu finanzierende Leistung zu berücksichtigen. In einem aktuellen – allerdings noch die alte Rechtslage betreffenden – Urteil kommt das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster hingegen zu der Einschätzung, dass das wohl nicht zulässig wäre.

Da die Zuzahlungsregelungen im KiBiz neu sind, fehlt es bisher an spezifischer Kommentierung. Klarstellende oder vereinheitlichende Hinweise, Empfehlungen oder Rundschreiben des Landesjugendamtes sind aktuell nicht zu erwarten und im Rahmen der Beantwortung Kleiner Anfragen zu diesem Thema hat die Landesregierung deutlich gemacht, dass sie mit Blick auf die kommunale Selbstverwaltung keine zentralen Regelungen plant. Vorliegende Urteile beziehen sich auf die alte Rechtslage, die keine explizite Regelung zur Zulässigkeit von Zuzahlungen enthielt. Einzig das OVG Münster hat sich bisher am Rande einer zu treffenden Entscheidung auch mit der Neuregelung befasst, ohne hierzu bereits abschließende Aussagen zu treffen.

Diese Situation macht die Notwendigkeit einer gemeinsamen landesweiten Betrachtung und Beantwortung der offenen Fragen deutlich.

4. Vorgehen anderer Kommunen

Die gesetzliche Neuregelung war Anlass für eine Erörterung mit und Recherche in ca. 15 anderen nordrhein-westfälischen Kommunen. Dabei sind folgende Feststellungen getroffen worden:

- Gegenüber der unter Ziff. 2.2 genannten Expertise haben die anderen Jugendämter ihre Förderleistungen in der Zwischenzeit offenbar vielfach erhöht.
- Die Förderleistung der Stadt Bielefeld (im Regelfall 5,50 €/Stunde/Kind) erbringt jedoch nur eine der befragten Kommunen. Die anderen Kommunen liegen in der Regel mit ihrer Förderung weiterhin unter der in Bielefeld; die Förderleistungen dort bewegen sich zwischen 4,20 € und 5,23 €/Stunde/Kind.
- Mit dem Thema „Zuzahlung bei den Mahlzeiten“ wird unterschiedlich umgegangen.
 - Die Jugendämter, die eine geringere Förderung gewähren als Bielefeld, lassen eine Zuzahlung oftmals zu.
 - Die Kommune, die ebenso wie Bielefeld 5,50 €/Stunde/Kind gewährt, lässt Zuzahlungen zu Mahlzeiten nicht zu.

Diese unterschiedlichen Vorgehensweisen der Kommunen verdeutlichen die Notwendigkeit, gemeinsame landesweite Empfehlungen für den Bereich der Kindertagespflege zu erarbeiten.

5. Entscheidungsvorschlag für Bielefeld

In Bielefeld tätige Tagespflegepersonen erhalten bereits seit 2008 für die Betreuung Bielefelder Kinder im Regelfall 5,50 €/Stunde/Kind. Dieser Betrag umfasst – dem gesetzlichen Auftrag des § 23 SGB VIII entsprechend – auch die üblicherweise mit der Verpflegung des zu betreuenden Kindes verbundenen Aufwendungen der Tagespflegeperson. Dennoch sind auch in Bielefeld in der Vergangenheit in vielen Fällen im Rahmen privater Vereinbarungen Zuzahlungen der Eltern an die Tagespflegepersonen speziell für Mahlzeiten geleistet worden. Die bisherige Rechtslage enthielt keine gegensteuernden Handlungsmöglichkeiten.

Insbesondere unter Berücksichtigung der einzelnen Bedarfstatbestände und im Abgleich mit den Förderleistungen anderer Kommunen zeigt sich, dass der Betrag von 5,50 €/Stunde/Kind ausreicht, um damit neben einer leistungsgerechten Ausgestaltung der Anerkennung der Förderungsleistung der Tagespflegeperson auch den Sachaufwand einschließlich der üblicherweise mit der Verpflegung des zu betreuenden Kindes verbundenen Aufwendungen der Tagespflegeperson abzudecken. Bei einem gleichbleibenden Fördersatz der Kommune kann sich

Raum für eine Zahlung der Eltern an die Tagespflegeperson daher nur ergeben, wenn ein über eine durchschnittliche Versorgung hinausgehender Aufwand abzudecken ist, der sich aufgrund der Erfüllung individueller Absprachen bei der Beschaffung und/oder Zubereitung der Mahlzeiten ergibt.

Da das Jugendamt die Zahlung eines angemessenen Entgelts für Mahlzeiten an die Tagespflegepersonen zulassen kann, erscheint es erforderlich, den Begriff der Angemessenheit zu definieren. Abgesehen davon ist es auch sachgerecht, diesen Begriff zu definieren, um finanzielle Überforderungen von Eltern mit geringem Einkommen, die keinen Refinanzierungsanspruch z.B. aus dem Bildungs- und Teilhabepaket haben, zu vermeiden.

Gerade Eltern achten aufgrund ihrer hohen Verantwortung für ihre Kinder heute zunehmend auf eine besonders ausgewogene, vielfältige, vollwertige Ernährung. Die Verpflegung mit frisch zubereiteter optimierter Mischkost kann zusätzlichen Aufwand und zusätzliche Kosten sowohl bei der Beschaffung der Produkte wie auch bei deren Verarbeitung bedeuten. Wenn Eltern und Tagespflegeperson sich auf eine solche Verpflegung verständigen, ist es sachgerecht, hierfür eine Zuzahlung zu vereinbaren. Auch mit Blick darauf, dass es überwiegend Kinder im Alter unter 3 Jahre sind, die in Kindertagespflegestellen betreut werden, erscheint es angemessen, hierfür eine Zuzahlung von bis zu 0,25 €/Stunde/Kind zuzulassen.

Da die Betreuungszeit sehr unterschiedlich ist und ein Tages-, Wochen- oder Monatsbetrag dem nicht gerecht werden würde, ist die Berechnung auf Basis der Anzahl der Betreuungsstunden sachgerecht. In Abhängigkeit von der Betreuungszeit ergeben sich bei einer entsprechenden Verständigung zwischen Eltern und Tagespflegeperson daraus beispielhaft

- bei 25 Wochenstunden bis zu 26,88 € pro Monat,
- bei 35 Wochenstunden bis zu 37,63 € pro Monat und
- bei 45 Wochenstunden bis zu 48,38 € pro Monat.

Der auf einen Monat hochgerechnete Durchschnittswert erscheint auch im Vergleich mit den Verpflegungsfinanzierungsregelungen im Kindertagesstättenbereich vertretbar. Dort beträgt das durchschnittliche, von den Eltern zu tragende Essengeld ca. 55 €, wenn eine Teilnahme an der Mittagsverpflegung erfolgt. Aufwendungen für das Frühstück, das die Kinder mitbringen oder für das im Umlageverfahren geringe zusätzliche Beträge gezahlt werden, sind hierbei in der Regel nicht enthalten. Hiervon sind allerdings die gesamten Verpflegungskosten zu finanzieren und nicht – wie in der Tagespflege – lediglich der über eine durchschnittliche Versorgung hinausgehende Bedarf.

Mehrkosten für die Kommune ergeben sich durch die Zulassung der Zuzahlung nicht, denn diese Aufwendungen werden von den Eltern getragen. Die Abrechnung erfolgt direkt zwischen den Eltern und den Tagespflegepersonen.

Mit Blick auf die offenen Fragen und das unterschiedliche Vorgehen in den Kommunen erscheint es sachgerecht, einem Vorschlag der Landesregierung an die Kommunalen Spitzenverbände zu folgen, im Zusammenwirken mit dem Städtetag NRW und weiteren Beteiligten wie dem Landesverband für Kindertagespflege gemeinsame Empfehlungen für den Bereich der Kindertagespflege zu erarbeiten und im Sinne einer Vereinheitlichung in dem Kontext auch die Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung der Vergütung zu thematisieren.

Außerdem ist es sinnvoll, nach Ablauf eines Jahres die Erfahrungen auszuwerten, eine Überprüfung des Fördersystems und bei Bedarf eine Neukalkulation des Fördersatzes im Rahmen der Kindertagespflege – ggfs. auf der Grundlage einer gemeinsamen NRW-weiten Empfehlung – vorzunehmen. Dabei wären u.a. die verschiedenen fachlichen Anforderungen, die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen und die danach im Rahmen der öffentlichen Förderung zu berücksichtigenden Bedarfstatbestände zu betrachten.

Oberbürgermeister	
C l a u s e n	