

Abschlussbericht der Arbeitsgruppe

Der HA hat in seiner 75. Sitzung am 02.12.2009 Folgendes beschlossen:

„Der Senat wird aufgefordert, bis zum 30. Juni 2010 zu berichten, wie im Rahmen der Umsetzung des Kindertagesförderungsgesetzes sichergestellt werden kann, auch künftig eine Basiskorrektur zu 100% zu gewährleisten.“

Der Senat hat den Hauptausschuss bereits unterrichtet, dass er die Einsetzung einer Arbeitsgruppe unter der Leitung der Senatsverwaltung für Bildung, Wissenschaft und Forschung verabredet hat, an der die Senatsverwaltung für Finanzen und zwei Bezirke beteiligt sind. Diese Arbeitsgruppe sollte bis zum Jahreswechsel 2010/11 das bestehende Verfahren zur Bewilligung von Kita-Plätzen analysieren und auf dieser Grundlage gegebenenfalls erforderliche Vorschläge zur Erhöhung der Transparenz beziehungsweise verbesserten Steuerung des Verfahrens erarbeiten. Der Senat hat zugesagt, dem Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses nach Abschluss der Tätigkeit der Arbeitsgruppe unaufgefordert zu berichten.

Ausgangslage

Der Ausbau der Kindertagesbetreuung ist einer der Schwerpunkte der Bildungspolitik in Berlin. Neben qualitativen Verbesserungen in der Betreuung führen insbesondere die Erweiterung des Rechtsanspruchs und die Ausweitung der Beitragfreiheit zu einer politisch gewollten höheren Inanspruchnahme des Betreuungsangebots. Das Land Berlin wird bei der absehbaren Entwicklung im Jahr 2015 mit rd. 1,3 Mrd. € nahezu doppelt so hohe Mittel für diesen Politikschwerpunkt bereitstellen wie im Jahr 2006.

Die Wirksamkeit der Kindertagesförderung ist dann gegeben, wenn in dem durch das Kindertagesförderungsgesetz beschriebenen Bedarfsumfang und in der beschriebenen Qualität eine Betreuung von Kindern in den Einrichtungen der Träger tatsächlich erfolgt.

Bewilligter Bedarf nach KitaFöG und tatsächlicher Bedarf der Eltern können voneinander abweichen. Mit der Einführung der Beitragsfreiheit ist ein Korrektiv für die Angleichung zwischen dem beantragten und dem tatsächlich in Anspruch zu nehmenden Betreuungsumfang entfallen. Gegenwärtig gibt es keine gesicherten Erkenntnisse, ob diese Werte signifikant auseinanderfallen.

Die Arbeitsgruppe hat sich einem Teilaspekt dieser Problematik gewidmet, nämlich dem Bewilligungsverhalten der Gutscheinstellen in den bezirklichen Jugendämtern. Hierbei stand die Frage im Mittelpunkt, ob in Anwendung des Kindertagesförderungsgesetzes die Bewilligung von Kita-Plätzen so anspruchsgerecht erfolgt, dass eine im Land Berlin einheitliche Bewilligungspraxis die zielgerichtete Finanzierung sicherstellt. Aus diesem Grunde wurde das bezirkliche Bewilligungsverfahren im Rahmen der verabredeten Arbeitsgruppe einer genauen Betrachtung unterzogen.

Inhalte der Arbeitsgruppe

Das Arbeitsprogramm der Arbeitsgruppe, die sich im September 2010 konstituiert hat, konnte, anders als in der Vorlage Rote Nr. 2105 B in Aussicht gestellt, nicht im Januar, sondern erst mit Ablauf des Monats April 2011 abgeschlossen werden.

An den Sitzungen unter Leitung der SenBWF nahmen neben der SenFin stellvertretend für alle Bezirke die Vertreter der Gutscheinstellen Tempelhof – Schöneberg, Lichtenberg und Neukölln teil. In der Sitzung am 02.12.2010 wurden die Fragen des Bewilligungsverfahrens und der Aufnahmepraxis gemeinsam mit den LIGA-Verbänden, dem DaKS und den Kita-Eigenbetrieben als Leistungserbringern und den Vertretern des Landeselternausschusses Kita (LEAK) als Vertreter der Eltern der betreuten Kinder und Leistungsnehmer behandelt.

Die Arbeitsgruppe bearbeitete folgende Fragestellungen:

- a) Ermöglichen die Kriterien für die Kita-Platzvergabe einen Ermessensspielraum, der ggf. zu Bedarfsentscheidungen führt, die nennenswert über dem tatsächlichen Bedarf liegen ?
- b) Muss, abhängig von den gewonnenen Erkenntnissen, Einfluss auf die aktuelle Bewilligungspraxis genommen werden ?
- c) Sind in der Folge rechtliche Nachbesserungen erforderlich und/oder
- d) müssen Controlling-Maßnahmen (weiter)entwickelt werden ?

In den Arbeitsschritten wurden folgende Bereiche analysiert:

1. das Bewilligungsverfahren
2. die Bedarfsüberprüfung
3. die Fachaufsicht im Hinblick auf Melde- und Mitteilungspflichten und Einhaltung der vertraglichen Verpflichtungen der Träger
4. die Stellung und die Einflussmöglichkeiten der Leistungsnehmer (Eltern) im vertraglichen Dreiecksverhältnis mit dem Bezirk und dem Träger

Die Bewertung erfolgte vor dem Hintergrund der Notwendigkeit des zielgerichteten und leistungsgerechten Einsatzes der Landesmittel und der in den gesetzlichen Grundlagen formulierten bildungs- und familienpolitischen Zielsetzungen des Senats.

Ergebnisse der Prüfung

Im Ergebnis konnte festgestellt werden, dass die Verfahren zur Bedarfsprüfung und Bewilligung in den bezirklichen Gutscheinstellen ordnungsgemäß und in hinreichendem Maße einheitlich für Berlin erfolgen und dass die Ermessensspielräume bei der Gutscheinerteilung nach Bedarfsprüfung nicht dazu führen, Betreuungsansprüche unangemessen zu erweitern. Identifizierte Unterschiede in den Betreuungsumfängen zwischen den Bezirken und zwischen öffentlichen und freien Trägern müssen deshalb vornehmlich auf andere Ursachen zurückgeführt werden.

Die Bewilligung von Bedarfsansprüchen im Sinne von § 4 Abs. 2 Satz 1 des KitaFöG auf Grund eines individuellen pädagogischen Bedarfes oder aus sozialen Gründen,

wegen besonders belasteter Familienverhältnisse oder wegen notwendiger zusätzlicher sozialpädagogischer Hilfe für Kinder mit Behinderungen sind wesentliche Kostenfaktoren im System der Kindertagesbetreuung mit steigender Tendenz. Die Gründe des Fallzahlenanstieges wurden als Teil des Bewilligungsverfahrens im Rahmen der Arbeitsgruppe nicht betrachtet, da diese ihren Schwerpunkt bei den Bewilligungsstellen gesetzt hat, die keinen Einfluss auf diese Fallzahlentwicklung hat. Diese ergeben sich vielmehr aus den fachlichen Stellungnahmen des Regionalen Sozialpädagogischen Dienstes (RSD) bzw. der Feststellungen des Jugendamtes unter Einbeziehung der für Behinderte zuständigen Fachstelle (§ 6 Abs. 2 KitaFöG).

Bei der Betrachtung, in welchem Maße der bewilligte und mit dem Träger vertraglich festgelegte und finanzierte Betreuungsumfang tatsächlich und regelmäßig in Anspruch genommen wird, wurde deutlich, dass die zur Verfügung stehenden Instrumente keine ausreichende Abbildung ermöglichen, um einmal festgestellte Bedarfsansprüche auf den tatsächlichen Bedarf durch geänderte Bewilligungen zurück zu führen. Für die verpflichtenden Meldungen der Träger sind Fristen vorgesehen, die nicht ausschließen, dass der Finanzierung für längere Zeiträume keine Betreuungsleistung gegenübersteht. Für die Analyse, ob hier erhebliche Finanzmittel gebunden sind, ohne dass diesen tatsächliche Leistungen gegenüberstehen, steht bisher kein verbindliches Dokumentations- oder Kontrollsystem in den Einrichtungen zur Verfügung. Unabhängig davon wird die mit der Liga bereits vereinbarte Evaluation der tatsächlichen Inanspruchnahme von Kita-Plätzen planmäßig im Jahr 2012 durchgeführt werden.

Die Mitglieder der Arbeitsgruppe sehen deutlich, dass die Gruppen von Eltern, die den Ihnen zugestandenen Betreuungsanspruch nur eingeschränkt, sporadisch oder mit längeren Unterbrechungen wahrnehmen, durchaus auch zu der Zielgruppe gehören könnten, die besonderer Werbung und Beratung bedürfen, damit ihre Kinder in den Genuss von Bildung und Integration fördernder Betreuung im vorschulischen Bereich kommen. Dies sollte jedoch nicht verhindern, Möglichkeiten der verbesserten Dokumentation der Nutzung, Steuerung der Fristen und Überprüfung der tatsächlichen Bedarfslage zu eröffnen.

Die Arbeitsgruppe hat ferner die Frage diskutiert, inwieweit es im System der Gutscheifinanzierung seitens der Träger möglich ist, Einfluss auf Betreuungsumfänge und damit auf die Finanzierung von Kita-Plätzen zu nehmen. Die Arbeitsgruppe war sich einig, dass dieses nur im Rahmen bestehender Bedarfsansprüche möglich wäre. Eine Befassung mit den Auswertungsmöglichkeiten aus dem Fachverfahren ISBJ ergab, dass es trotz vereinzelter Hinweise auf Unterschiede in der Betreuungsstruktur zwischen den Eigenbetrieben und den Einrichtungen Freier Träger keine Möglichkeiten gibt, derartige Einflussnahmen nachzuweisen oder auszuschließen.

Der Einblick in die tatsächliche Kostenstruktur ist auf der Basis der gesetzlichen Grundlagen und der bestehenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung nur sehr eingeschränkt möglich.

Empfehlungen der Arbeitsgruppe

Die Arbeitsgruppe gibt folgende Empfehlungen ab:

1. Die Kindertageseinrichtungen sollten unter Einbeziehung der Eltern zur Dokumentation der täglich tatsächlich erbrachten Betreuungsleistung verpflichtet werden.. Eine solche prüffähige Unterlage unterstützt bei den Leistungnehmern und den Leistungsgebern eine vertragsgemäße Inanspruchnahme bzw. entsprechende Vertragsanpassungen ohne die gezielte Unterstützung und Beratung von Eltern im Sinne ihrer Kinder auszuschließen. Damit wäre eine neue Betrachtung der Meldepflicht der Träger verbunden, die trotz nur kurzfristiger Wiederaufnahme der vertraglichen Betreuungszeit eine Fortschreibung von Nichtinanspruchnahme ermöglicht.
2. Die Fristenregelungen bei längerfristiger Nicht- oder Teilnutzung (maßgeblicher Zeitpunkt für die Reduzierung der Finanzierung des Kita-Trägers) sollten zukünftig an den Zeitpunkt der Meldung des Trägers und nicht an den Zeitpunkt der abschließenden Bearbeitung des Jugendamtes gebunden werden, um Finanzierungsansprüche ohne tatsächliche Betreuungsleistung im Übergang zu vermeiden.
3. Bei befristeten Bedarfsansprüchen auf Grund zeitweise veränderter Bedingungen im Elternhaus sollte dieser Bedarfsanspruch nach Ablauf der Frist automatisch auf den Bedarf vor der Befristung zurückgehen. Eine erneute anschließende weitergehende Befristung mit Begründung auf Antrag bleibt dabei möglich. Zur Umsetzung sind Änderungen der Kindertagesförderungsverordnung - VOKitaFöG notwendig.
4. Neben der regulären Bedarfsüberprüfung bei Übergang von der Krippe zum Elementarbereich sollte dem Jugendamt darüber hinaus im Einzelfall die Möglichkeit zur erneuten Überprüfung des Bedarfes von Amts wegen eingeräumt werden.
5. Die Stellung der Eltern als Vertragspartner des Kita-Trägers soll durch Informationen gestärkt werden. Eltern sollen bei Abschluss des Betreuungsvertrages ein Merkblatt erhalten, das ihnen umfassende Informationen über ihre Beteiligungsrechte gegenüber den Einrichtungsträgern, ihre Ansprüche an Personal und Qualität der Einrichtung und über die Aufgaben und Möglichkeiten der Kita-Aufsicht gibt.
6. Eltern, Träger und die Fachaufsicht sind Rollenträger im Verfahren der Qualitätssicherung. Um die Transparenz zu verbessern und die Eltern im Rahmen dieses Prozesses zu stärken, wird empfohlen, in jeder Kita einen „Einrichtungs-Steckbrief“ öffentlich auszuhängen, der über die Anzahl der maximal genehmigten und tatsächlich zur Verfügung stehenden Plätze, die daraus resultierenden, aus dem Kostenblatt abgeleiteten Personal-Größen (Soll-Ausstattung) informiert und weitere Profilinformationen, wie Öffnungszeiten und fachliche Schwerpunkte enthält.

Es bleibt festzustellen, dass die Einflussmöglichkeiten der Eltern auf dem Anbietermarkt der Kindertagesförderung trotz der regionalen Wahlfreiheit durch Anbieter eingeschränkt werden können. In Kenntnis der unterschiedlichen Betreuungsstrukturen zwischen Eigenbetrieben und freien Trägern hat die Arbeitsgruppe auch die Frage eines Kontrahierungsgebots diskutiert, d.h. die Verpflichtung der Einrichtungsträger, im Rahmen ihrer Öffnungszeiten jeden festgestellten Betreuungsumfang vertraglich akzeptieren zu müssen. Da Träger in ihrer Entscheidung frei sind, ihre Platzkapazitäten festzulegen und ihr Angebot auch nach der betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeit

ihrer Einrichtung zu gestalten, wäre eine Bindung an Belegungsvorgaben rechtlich im Rahmen der im Land Berlin geltenden Subjektfinanzierung (Gutscheinsystem) allerdings systemwidrig.

Die Arbeitsgruppe sieht deshalb davon ab, hierzu eine entsprechende Empfehlung abzugeben.

Bei Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen auf gesetzlicher und verordnungsrechtlicher Ebene und entsprechenden Veränderungen auf der Ebene der Rahmenvereinbarung mit den Liga-Verbänden und des DaKS wird der zielgerichtete Einsatz der Landesmittel deutlich unterstützt und transparenter gestaltet.