



Stellungnahme des Dachverbands Berliner Kinder- und Schülerläden (DaKS) e.V. zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Kindertagesförderungsgesetzes und der Kindertagesförderungsverordnung vom 5.4.2017

Sehr geehrte Frau Klebba, sehr geehrte Frau Schmeißer,

der DaKS bedankt sich für die Möglichkeit der Stellungnahme zum o.g. Gesetzentwurf und nimmt diese gerne wahr. Für Rückfragen oder Erläuterungen stehen wir gerne zur Verfügung.

1. Umfang der Regelungen

Mit dem vorliegenden Entwurf werden die für den Kitabereich benannten Bestandteile des sog. „100-Tage-Programms“ der neuen Regierungskoalition in Angriff genommen. Damit die von der Koalition verkündeten Maßnahmen schnell in der Kitawirklichkeit ankommen, ist diese Vorgehensweise nachvollziehbar und wird vom DaKS begrüßt.

Wir beschränken uns in dieser Stellungnahme deshalb auf die im 100-Tage-Programm angekündigten Sachverhalte und empfehlen, alle anderen Sachverhalte in einer bald folgenden weiteren Änderung von KitaFöG und VOKitaFöG zu regeln. Dafür geben wir ganz zum Schluss eine kleine Vorschau auf die aus unserer Sicht dann zu regelnden Punkte.

2. Konkrete Regelungen

KitaFöG

§ 4 (1) Teilzeitanpruch ab dem 1. Geburtstag

Empfehlung: Zustimmung

Die Ausweitung des Anspruchs auf einen Teilzeitplatz für alle Kinder ab dem ersten Geburtstag ist eine konsequente Anwendung der Erkenntnis über die Bedeutung frühkindlicher Bildungsförderung und dem Anspruch aller Kinder auf gleichberechtigten Zugang zur Kita.

Der Teilzeitanpruch ab dem ersten Geburtstag wird es gerade kleinen Einrichtungen einfacher machen, alle Kinder unabhängig von deren Gutschein aufzunehmen. Denn in den kleineren Einrichtungen ist der Spagat zwischen der Finanzierung eines Halbtagsplatzes und den Erfordernissen einer Ganztagsöffnung kaum zu bewältigen.

§ 7 (6) Abschaffung der Bedarfsprüfung aus Anlass des 3. Geburtstags

Empfehlung: Zustimmung

Die Abschaffung der Bedarfsprüfung aus Anlass des 3. Geburtstags stellt eine Bürokratieentlastung für Eltern, Jugendämter und Kitaträger dar und bietet allen Beteiligten eine höhere Planungssicherheit. Dies wird vom DaKS natürlich begrüßt, zumal nach unserer Erfahrung die bisher vorgenommene Überprüfung nur selten zu einer Veränderung des Gutscheins geführt hat.

§ 11 (2) Verbesserung der Leitungsausstattung

Empfehlung: Zustimmung

Mit der Verbesserung der Leitungsausstattung auf eine volle Stelle bei 90 Kindern geht das Land Berlin endlich über den traditionellen Leitungsschlüssel 1:100 hinaus und erkennt damit die gestiegenen Anforderungen an die Leitungstätigkeit in Kindertagesstätten an. Dies wird vom DaKS sehr begrüßt. Das

Land Berlin reagiert damit auch auf ein wichtiges Thema der fachpolitischen Diskussion der letzten Jahre, ohne die in dieser Diskussion geforderten Orientierungswerte mit der vorgeschlagenen Neuregelung schon voll zu erreichen.

Als Dachverband der kleinen Kitas wollen wir noch auf einen Aspekt dieser Diskussion eingehen: In den einschlägigen Veröffentlichungen und Stellungnahmen wird immer wieder darauf verwiesen, dass Leitungsaufgaben nicht nur kind- oder mitarbeiterbezogen sondern auch einrichtungsbezogen anfallen. Bestimmte Aspekte von Leitung fallen in einer kleinen Einrichtung genauso und in vergleichbarem Umfang wie in einer großen Einrichtung an. Diese unbestrittene Tatsache schlägt sich dann in sog. „Sockel-Ausstattungen“ nieder (siehe bspw. Expertise Prof. Petra Strehmel, Leitungsfunktionen in Kindertageseinrichtungen [2015] und Bertelsmann-Stiftung, Qualitätsausbau in Kitas 2017). Auch im DaKS wurde und wird immer wieder über die im strikt kindbezogenen Berliner Kitafinanzierungsmodell enthaltene Benachteiligung kleinerer Kitas diskutiert. In der Gesamtschau stellen wir jedoch die Vorteile des Prinzips der trägerunabhängig gleichen Finanzierung pro Kind gerade auch hinsichtlich der Möglichkeit von Neugründungen über die geschilderten Nachteile. Wir möchten vermeiden, dass der Kitaplatz im Kinderladen für die Stadt teurer ist als derjenige in der Großeinrichtung. Schließlich hat uns das Beispiel der Zwangsschließung fast aller Schülerläden vor Augen geführt, wie wenig eine vermeintlich auch gesetzlich verbriefte Absicherung der selbstorganisierten Förderung von Kindern angesichts übergeordneter finanzieller und personalpolitischer Interessen am Ende wert ist.

Insofern halten wir in einer Mischung aus positiven und negativen Argumenten weiterhin am Modell der rein kindbezogenen Finanzierung des Leitungsanteils fest. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass Gesetz- und Verordnungsgeber berücksichtigen, dass Leitung in Kinderläden zum Teil ehrenamtlich und auf mehrere Personen verteilt erfolgen muss. Diese Rücksichtnahme vermissen wir in vielen Regelungsvorschlägen.

Dies ist auch der Hintergrund, weshalb der DaKS sich der innerhalb der Fachszene sehr verbreiteten Forderung nach einer Leitungsausstattung von 1:60 ausdrücklich nicht anschließt. Mit einer solcherart verstärkten Leitungsausstattung würden Erwartungen an alle Kitas etabliert, an denen Einrichtungen, deren Größe dann beim besten Willen keine vollständig freigestellte Leitung rechtfertigt, immer scheitern müssen. Und unsere Erfahrung zeigt, dass dann nicht die Erwartungen angepasst oder infrage gestellt werden, sondern die Existenzberechtigung der kleinen Einrichtungen.

§ 16 (1) Nr. 5 Bestimmungen zu Zuzahlungen im Betreuungsvertrag

Empfehlungen:

- *Zustimmung zur Streichung der „Dritten“ in Satz 1.*
- *Streichung des Satzes „Leistungen Dritter, die zu Zuzahlungen führen, sind während der Öffnungszeiten der Tageseinrichtung nicht zulässig, soweit nicht Ausnahmen in der Rechtsverordnung nach § 23 Absatz 4 vorgesehen sind.“*
- *Neufassung des letzten Satzes: „Der Träger erbringt jährlich einen nachvollziehbaren Nachweis über die Verwendung der zusätzlichen freiwilligen Zahlungen gegenüber den Eltern.“ (ggf. Verlagerung nach § 23 (3) Nr. 3)*

Die Streichung der im merkwürdigen Gesetzänderungsverfahren des Jahres 2016 auf etwas rätselhafte Weise plötzlich erwähnten Dritten in diesem Absatz ist für den DaKS nachvollziehbar, lud dies doch zur (aus unserer Sicht falschen) Interpretation ein, dass der Kitaträger für einzelne Abschnitte des Kitatages nicht mehr verantwortlich sein könnte.

Der neu aufgenommene Satz mit dem Verbot der Leistungen Dritter schießt aber unserer Auffassung nach deutlich über das Ziel hinaus und ist wieder anfällig für Fehlinterpretationen und merkwürdige Umgehungsregelungen. Mit diesem Wortlaut wäre weder das vom Caterer bereitete Frühstück oder Vesper möglich noch die Einladung des Puppentheaters oder der im Rahmen des Kitabesuchs ermöglichte Schwimmkurs. Und ganz findige Kitaträger könnten auf die Idee kommen, dass man um den von den Eltern gewünschten Schwimmkurs für die Vorschulkinder zu ermöglichen, dann eben die Kitaöffnungszeit für alle auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß beschränken muss. Ein Einfangen

dieser Fehlinterpretationen und Fehlanreize über eine Rechtsverordnung dürfte an der Phantasie von Eltern und Kitaträgern scheitern. Unser Vorschlag ist also, die „Dritten“ einfach gänzlich unerwähnt zu lassen. Dann ist wieder klar, dass die Kita für den ganzen Kitatag zuständig ist – egal ob sie sich für bestimmte Bestandteile dieses Kitatags auch Leistungen Dritter bedient oder nicht. So wie dies ja auch bei den Leistungen Dritter, die keine Auswirkungen auf Zuzahlungen haben, völlig unstrittig ist.

Weiterhin würden wir anregen, bei dieser Gelegenheit auch die Regelungen zum Nachweis der Verwendung der Zuzahlungen in KitaFöG und RV Tag zu harmonisieren. Jetzt ist in der RV Tag ein jährlicher nachvollziehbarer Nachweis obligatorisch, während das KitaFöG einen jederzeitigen Nachweis allerdings nur auf Verlangen der Eltern fordert. Der vorgeschlagene Satz stammt aus der Stellungnahme des Senats vom 25.5.2016.

Wir finden es überlegenswert, die Regelung zum Nachweis der Verwendung der Zuzahlungen von § 16 in § 23 KitaFöG zu verlagern. Deshalb machen wir dort einen inhaltsgleichen Vorschlag.

§ 23 (3 und 8) Zuzahlungen

Empfehlungen:

- *Streichung von Absatz 8*

- *Alternativvorschlag für § 23 Abs. 3 Nr. 3: „für die Eltern nur insoweit über die Kostenbeteiligung hinausgehende finanzielle Verpflichtungen (Zuzahlungen) bestehen, wie sie sich auf Grund von den Eltern gewünschten besonderen Leistungen des Träger ergeben und diese Verpflichtungen von den Eltern ohne Beendigung der Förderung jederzeit einseitig aufgehoben werden könne. Für den Bereich der Eltern-Initiativkindertagesstätten können in der Vereinbarung nach Absatz 1 abweichende Regelungen vereinbart werden; diese umfassen auch das Recht für EKT, einen Trägereigenanteil in der Kitafinanzierung über Zuzahlungen zu erbringen. Die Träger sind verpflichtet, in ihren Einrichtungen bestehende Zuzahlungen in geeigneter Art und Weise bekannt zu machen. Ein nachvollziehbarer Nachweis über die Verwendung der Zuzahlungen ist gegenüber den Eltern jährlich zu erbringen. Das Angebot besonderer Leistungen darf das reguläre Angebot für nicht teilnehmende Kinder nicht einschränken. (Ggf. mit folgendem Zusatz: Zuzahlungen von mehr als 50 € pro Kind/Monat bedürfen der gesonderten Zustimmung durch die für Jugend zuständige Senatsverwaltung.)“*

- *Streichung von § 23 Abs. 3 Nr. 7.*

Weil wir uns in der Empfehlung ganz hemmungslos aus unserer Stellungnahme zur KitaFöG-Änderung vom 7.3.2016 bedient haben, erlauben wir uns auch in der Begründung ein längeres Zitat aus dieser:

„Zum Thema Zuzahlungen müsste man eigentlich eine eigene mehrseitige Stellungnahme schreiben. Die Regelungswut des Landes Berlin ist hier einzigartig. Ein Vergleich mit den Kitagesetzen der anderen Bundesländer hat lediglich in zwei Ländern (Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen) jeweils ganz kurze Bestimmungen zutage gefördert.

Trotz der vielen Vorschriften bleibt das Thema in Berlin virulent, daran wird auch der neueste Versuch nichts ändern. Bereits jetzt haben Eltern über die Regelungen in den §§ 14 (2), 16 (3) und 23 (3 und 4) KitaFöG sowie in RV Tag § 5 Abs. 2-4 eine starke rechtliche Stellung bei Zuzahlungen. Zusatzangebote bedürfen ihrer Zustimmung und sie können Zuzahlungen jederzeit einseitig aufkündigen - ohne Folgen für die Betreuungssicherheit. Das ökonomische Risiko trägt allein der Träger, dies gilt insbesondere für alltagsintegrierte Zusatzleistungen (Frühstück/Vesper, zusätzliches Personal).

Probleme ergeben sich also nicht aus einer fehlenden rechtlichen Regelung sondern aus einer Mixtur aus mangelnder Information, fehlender Auswahl wegen Platzknappheit, unzureichender Finanzierung und nicht zuletzt auch aus Wünschen von Eltern, die über das vom Land Berlin finanzierte Leistungsspektrum hinausgehen.

[...]

Stattdessen wird nun ein neuer Vorschriftenversuch gestartet, der unseres Erachtens vor allem dazu führen wird, dass sich bisher vertraglich geregelte und nachprüfbar Zuzahlungen in den Graubereich von Fördervereinen und Schwarzkassen verlagern.

Aus unserer Sicht wäre es erfolgversprechender, eine grundsätzliche Akzeptanz einvernehmlicher Zuzahlungen mit einem Schutz für diejenigen zu verbinden, die das nicht wollen. Für den Bereich der EKT, in denen die Eltern in ihrer Eigenschaft als Trägervereinsmitglieder unmittelbar über die Gestaltung von Zuzahlungen entscheiden können, muss die bisherige Ausnahmeregelung erhalten bleiben.

Abschließend: solange das Land Berlin zwar 100 % Leistungen fordert, aber nur 93% bezahlt und nicht mind. 5-10 % mehr Kitaplätze zur Verfügung stellt als unmittelbar benötigt, wird das Thema „Zuzahlungen“ aktuell bleiben.“

Ein Jahr später ist hinzuzufügen, dass der zugegebenermaßen langwierige Aushandlungsprozess von Senatsjugendverwaltung, bezirklichen Jugendämtern, Elternvertretern und Kitaverbänden (auf den sich die Auslassung im Zitat bezog) mittlerweile zur Verabschiedung einer „Information über Zuzahlungen für die der RV Tag beigetretenen Träger“ geführt hat. Nur 3 Monate nach deren Zustellung an die Träger soll nun wieder eine Neuregelung erfolgen. Das verstehen wir nicht und möchten auch nicht über die Gründe für den Wunsch spekulieren, die Sache nunmehr einseitig festlegen zu wollen. Den mit der Verordnungs-ermächtigung ohne gleichzeitige Vorlage eines Verordnungsentwurfs verbundenen „Blankoscheck“ lehnen wir grundsätzlich ab.

Inhaltlich folgt der Vorschlag der Genehmigung aller Zuzahlungen durch die Senatsjugendverwaltung wieder der Logik, dass man eine Regelung für alle schaffen müsse, um die wenigen „schwarzen Schafe“ zu erwischen. Letztere beherrschen dann auch die öffentliche und gremieninterne Diskussion. Praktisch wird es bedeuten, dass diejenigen, die das Kassen- und Einzelbetragseinsammelwesen zugunsten einer festen und transparenten monatlichen Zuzahlung von 10-30 € aufgegeben haben, wegen des Genehmigungsaufwands wieder zu selbigem zurückkehren werden. Und diejenigen, die sich gemeinsam mit den Eltern in der Hochpreinsnische eingerichtet haben, werden das zukünftig vermutlich über einen Förderverein o.ä. absichern.

Die Genehmigungslösung wirft dann noch viele praktische Fragen auf: Wann soll die Genehmigung erfolgen? Wie schnell erfolgt die Genehmigung? An welche inhaltlichen und formalen Bedingungen ist die Genehmigung geknüpft? Wie wird mit dem Zuzahlungsbestand zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung umgegangen? Was passiert, wenn sich die Genehmigungserteilung aus Personalmangel/Krankheit/Urlaub verzögert – gibt es dann kein Frühstück/Vesper/Schwimmkurs/Puppentheater/Frühchinesisch? Wie wird das Land Berlin mit der Werbung von Kitaträgern mit dem Label „staatlich genehmigte Zuzahlung“ umgehen? Wie erklärt das Land Berlin den Eltern, dass sie diese „staatlich genehmigten Zuzahlungen“ doch verweigern können/sollen? Wie wird das Land Berlin mit der Praxis vieler Kitas umgehen, die Zuzahlung von Jahr zu Jahr dem kalkulierten Aufwand folgend geringfügig anzupassen? Erstreckt sich die Genehmigungsnotwendigkeit auch auf die Verwendung übriggebliebener Mittel aus den Zuzahlungen? Sollen Zusatzleistungen und dazugehörige Zuzahlungen einzeln oder „im Paket“ genehmigt werden? Wie wird sich das Land Berlin zu Genehmigungsfragen in Bezug auf Gruppenkassen o.ä. und einmalige Zahlungen verhalten? ...

Sollte das Land Berlin auf einer Genehmigungslösung bestehen – so wie dies öffentliche Stellungnahmen ja bereits andeuten – so regen wir an, zumindest eine Geringfügigkeitsgrenze einzurichten, unterhalb derer Zuzahlungen nicht gesondert genehmigt werden müssen. Aus unserer Sicht böte sich hierfür dann die in der angesprochenen Trägerinformation genannte Summe von 50 € an. Auch unterhalb dieser Geringfügigkeitsgrenze bliebe das Recht der einseitigen Beendigung durch die Eltern ja bestehen.

Endlich gestrichen werden sollte die missverständliche Formulierung in § 23 (3) Nr. 7. So wird die dort festgelegte Teilhabe aller Kinder unter Berücksichtigung ihrer individuellen Fähigkeiten an den im Zusammenhang mit der Förderung angebotenen Leistungen von Prof. Dr. Marion Hundt im juristischen Fachkommentar „Kindertagesbetreuung in Berlin“ (Kapitel 14.61) vollkommen anders interpretiert (als Teilhabe aller Kinder an den Kita-Regelangeboten) als von der Senatsjugendverwaltung (als individueller Zugang zu Zusatzleistungen, auch wenn man sich an deren Bezahlung nicht beteiligt). Wir haben das Interesse, dass eine Zusatzleistung nicht das reguläre Kitaangebot für die

Nichtteilnehmenden einschränken darf, in die von uns vorgeschlagene Neuformulierung des § 23 (3) Nr. 3 integriert.

In unserem Formulierungsvorschlag ist ferner das Recht für Eltern-Initiativ-Kitas verankert, einen Trägereigenanteil auch über Zuzahlungen zu erbringen. Über die inhaltliche Berechtigung dieses Ansatzes – Wer sollte in einer Elterninitiative sonst den Trägereigenanteil erbringen? – bestand und besteht auf der Arbeitsebene mit der Senatsjugendverwaltung weitgehend Einigkeit. Dies bildet sich auch in dem EKT-Musterbetreuungsvertrag des DaKS ab, der seinerzeit mit der Kitaaufsicht abgestimmt wurde. Allerdings mussten wir in den Diskussionen zur angesprochenen Trägerinfo über Zuzahlungen zur Kenntnis nehmen, dass die bisherige Rechtsgrundlage nicht mehr von allen als ausreichend angesehen wird, um dieses Prinzip auch in der Trägerinfo zu benennen. Wir nehmen deshalb die erneute Diskussion der Zuzahlungsregelungen zum Anlass, hier eine eindeutige Formulierung vorzuschlagen. Diese könnte dann auch für die RV Tag übernommen werden.

§ 23 (7) Vertragsverletzungsverfahren

Empfehlung: Streichung

Unsere Ablehnung dieses Absatzes begründet sich nicht aus einer Verweigerung, uns mit dem Land Berlin hierzu zu vereinbaren. Diese Bereitschaft haben wir mehrfach bekundet: anlässlich der letzten Verhandlungen zur RV Tag, im Rahmen der AG Zuzahlungen, in unserer Stellungnahme zur KitaFöG-Änderung im Jahr 2016, bei der Themenauflistung zu den laufenden RV Tag-Verhandlungen ... Es ist uns vor diesem Hintergrund unverständlich, dass der Senat den laufenden Verhandlungen zur RV Tag einseitig vorgreifen will, zumal der Gesetzentwurf mit dieser Regelung die Linie „Umsetzung des 100-Tage-Programms“ verlässt.

Sollte das Land Berlin dennoch unbedingt jetzt eine Regelung aufnehmen wollen, so empfehlen wir die Streichung des zweiten Satzes. Die Fälle von Pflichtverletzungen werden so individuell ausfallen, dass ein allgemeiner „Sanktionskatalog“ kaum hilfreich sein wird. Stattdessen sollten sich das Land und die Verbände auf den Ablauf von Pflichtverletzungsverfahren verständigen. Hier liegt mit den 2016 zwischen dem Land Berlin und den Verbänden vereinbarten Regelungen innerhalb der Schul-RV ein unserer Meinung nach gut übertragbares Muster vor.

VOKitaFöG

Die meisten der vorgeschlagenen Anpassungen beziehen sich auf die Neuregelungen im KitaFöG. Sie werden deshalb an dieser Stelle nicht erneut kommentiert.

§ 11 (5) Anleitungsstunden für Quereinsteiger

Empfehlung: Zustimmung, Ausweitung auf den Hortbereich und auf Quereinstieg aus verwandten Berufen wird angeregt

Die Ausweitung der „Anleitungsstunden“ auf alle Ausbildungsjahre wird vom DaKS begrüßt und ist ein wichtiges Signal an die Kitas, die sich in der Ausbildung von Quereinsteigern engagieren und damit einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung des Fachkräftemangels leisten. Befürchtungen, dass mit diesen Anleitungsstunden der Fachkräftemangel verstärkt würde, ist das erheblich größere Quereinsteigerpotential entgegenzuhalten. Ohne die damit verbundenen Herausforderungen für die Kitas aus den Augen zu verlieren sehen wir in der verstärkten Einbindung von Quereinsteigern im Übrigen nicht nur einen Notbehelf in Zeiten des Fachkräftemangels sondern auch eine wichtige inhaltliche Bereicherung der Kitas.

Wir regen an, diese Regelung auch auf den Bereich der ergänzenden Förderung und Betreuung von Grundschulkindern und den Quereinstieg aus verwandten Berufsgruppen zu erweitern, um die Quereinsteigerzahlen in diesen Bereichen zu steigern. Dabei hätte die Ausweitung auf den Hortbereich für uns Priorität.

Die Regelung sollte für alle Personen Anwendung finden, die sich zum Zeitpunkt des Inkrafttretens in der berufsbegleitenden Ausbildung bzw. im Quereinstieg befinden. Eine Aufwuchs-Regelung, wie sie in § 21a (2) VOKitaFöG erkennen lässt, würde die Kitas benachteiligen, die bereits jetzt Verantwortung in der Beschäftigung von Quereinsteigern übernommen haben.

3. Ausstehende Regelungen

An dieser Stelle kommt der versprochene Ausblick auf die Punkte, die unserer Meinung nach im KitaFöG und der dazugehörigen Verordnung angepasst werden müssten, im 100-Tage-Programm jedoch nicht enthalten waren:

- automatische Zusendung eines Kitagutscheins zum 1. Geburtstag
- generelle Diskussion des Kitazugangs über ein Gutscheilverfahren
- kein generelles Befristen von Integrationseinstufungen
- Anpassung der Fachkraft-Kind-Relation auf den mittlerweile im TV-L geltenden Stellenumfang für eine Vollzeitstelle (39h, ab Dez. 17 39,4h)
- Überprüfung der vollständigen Abgeltung von Ausfallzeiten und mittelbarer pädagogischer Arbeit im Personalschlüssel, Überprüfung der Bemessung dieser Zeiten
- Absenkung oder Streichung der Bewilligungsschwelle für ndH-Zuschläge
- eigenständige Festlegung der Gebiete für soziale Brennpunktförderung durch die Jugendverwaltung
- Meldeintervall für angebotene Plätze anpassen
- Streichung des Trägereigenanteils
- Überprüfung der Verfahrensregelungen für den Beantragung und Erteilung des Kitagutscheins
- Einrichtung einer „Servicestelle ISBJ“ beim Land Berlin, die für ehrenamtlich geführte Kleinsteinerichtungen bei Bedarf ISBJ-Eintragungen übernimmt

Babette Sperle und Roland Kern, DaKS e.V., 25.4.16