

LIGA der Freien Wohlfahrtspflege Saar

Stellungnahme

zum Gesetzentwurf

„Gesetz zur Änderung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetzes und weiterer Vorschriften“ (Landtagsdrucksache 14/451)

Vorbemerkung

In der Gesetzesbegründung wird deutlich auf die Notwendigkeit hingewiesen, die derzeitige Beitragsfreistellung aller Eltern für das letzte Kindergartenjahr in eine Erstattung oder Ermäßigung des Elternbeitrages in Abhängigkeit vom monatlichen Einkommen der Eltern umzuwandeln. Begründet wird diese zum einen mit dem Ausmaß der öffentlichen Verschuldung, die im Sinne einer Generationengerechtigkeit eine massive Sparpolitik des Landes erfordert und zum anderen mit der Vergleichbarkeit der Standards zwischen dem Saarland als Nehmerland und den so genannten Geberländern im Länderfinanzausgleich.

Beide Begründungen sind aus unserer Sicht nicht überzeugend. Es macht wenig Sinn, den aus der Generationengerechtigkeit resultierenden Spardruck ausgerechnet an diejenigen weiterzugeben, die für die Erziehung der nächsten Generationen aufkommen, also die Eltern. Wenn es um Generationengerechtigkeit geht, kann es sich dabei nur um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handeln. Das bedeutet, dass die Aufwendungen für Erziehung, Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen auch gesamtgesellschaftlich zu tragen und nicht nur von denen zu schultern sind, die sich dieser Anforderung in einem besonderen Maße stellen. Vor diesem Hintergrund geht es unseres Erachtens nicht mehr um Generationengerechtigkeit, sondern lediglich um ein Verschieben von Kosten. Diese Maßnahme ist bedauerlich, zumal das Saarland im Jahr 2000 mit seiner Entscheidung zur Beitragsfreiheit des letzten Kindergartenjahres einen Weg beschritten hat, der in der Bundesrepublik viel beachtet wurde und dem eine ganze Reihe von Bundesländern gefolgt sind. Mit dieser Maßnahme wurde deutlich gemacht, dass Bildung eine zentrale Aufgabe eines jeden Bundeslandes ist und dass hierfür auch erhebliche Mittel einzusetzen sind, die von der Allgemeinheit zu schultern sind.

Bereits damals stand die Frage im Raum, ob sich das Saarland als Nehmerland des Länderfinanzausgleichs einen solchen Weg leisten könne. An den damaligen Rahmenbedingungen hat sich bis heute nichts geändert. Weiterhin gibt es Länder, die den Besuch von Kindertageseinrichtungen freistellen und andere, die dafür nicht unerhebliche Elternbeiträge erheben. Es ist für uns nicht erkennbar, wieso das Argument, dass das Saarland als Nehmerland auf die Elternbeitragsfreistellung verzichten müsse, zum heutigen Zeitpunkt mehr Gewicht hat als im Jahr 2000.

Wir sehen mit großem Bedauern, dass damit eine Grundsatzentscheidung dahingehend getroffen ist, dass die wirtschaftliche Last von Erziehung und Bildung von Kindern wieder stärker den einzelnen Familien aufgebürdet wird. Für das Saarland sehen wir insbesondere im Vergleich zu den benachbarten Bundesländern mit Sorge, dass es für junge Familien als Standort an Attraktivität verlieren wird.

Zum Gesetz im Einzelnen

Artikel 1 – Änderung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und –bildungsgesetzes

Zu einzelnen redaktionellen Änderungen oder Anpassungen an die geübte Praxis möchten wir uns an dieser Stelle nicht äußern, sondern uns auf die aus unserer Sicht wesentlichen Veränderungen beschränken.

§ 2 - Tageseinrichtungen für Kinder

Hier sollen in Absatz 4 die Wörter "für die Dauer von mehr als sechs Wochen" eingefügt werden. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass durch diesen Zusatz die zeitliche Dauer des Betriebs einer Kindertageseinrichtung in Bezug auf die erforderliche Betriebserlaubnis nach § 45 SGB VIII konkretisiert werden soll. Im Umkehrschluss solle es solchen Trägern, die ausschließlich Ferienbetreuung außerhalb des Angebots ihrer (?) Einrichtung anbieten, ermöglichen, diese Betreuung ohne das Erfordernis einer Betriebserlaubnis durchzuführen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Entwicklungen und gesetzgeberischen Intentionen im Bereich des Kindeswohls bzw. Kinderschutzes können wir diese Änderung nicht ganz nachvollziehen. Der Kinderschutz sollte stattdessen gerade auch in diesem Bereich eher verstärkt werden. Des Weiteren fallen unter den Erlaubnisvorbehalt gem. § 45 SGB VIII auch Einrichtungen, die lediglich in den Ferien Kinder aufnehmen bzw. denen von den Eltern Kinder während eines Ferienaufenthaltes anvertraut werden. Dies kann nicht durch Landesrecht eingeschränkt werden.

§ 3 – Aufgaben und Personal

In § 3 Absatz 4 wird der so genannte Mindestpersonalschlüssel festgelegt. In altersgemischten Einrichtungen sollen demnach bei Gruppen mit mindestens 5 Kindern unter 3 Jahren unabhängig von der Altersstruktur zwei Fachkräfte vorgehalten werden. Damit wird eine sinnvolle pädagogische Mindestqualität vorgegeben. ,

In § 3 Absatz 5 wird die Möglichkeit eröffnet, den Personalschlüssel in besonderen Situationen über die Obergrenze hinaus auszuweiten. Diese Regelung wird von uns grundsätzlich begrüßt. Allerdings wird in der Begründung des Gesetzes deutlich, dass hiermit besondere Maßnahmen wie das Kooperationsjahr, das Signalprojekt, der „Bilinguale Kindergarten“ oder die Konsultationseinrichtungen gemeint sein sollen. Aus unserer Sicht sollte eine solche Öffnungsklausel auch für Kindertageseinrichtungen in sozialen Brennpunkten möglich sein. Gerade der Förderbedarf für besonders benachteiligte Kinder, die nicht auf jeden Fall von besonderen Projekten erfasst werden, macht eine zusätzliche Personalisierung oftmals zwingend nötig. Für eine entsprechende Klarstellung, die gerade auch solche Fördersituationen im Blick hat, wären wir dankbar.

§ 7 – Deckung der Kosten, Landesförderung, kommunaler Kostenausgleich

In § 7 werden die Regelungen zur Einführung des einkommensabhängigen Elternbeitrages im 3. Kindergartenjahr beschrieben. Neben der grundsätzlichen Problematik der Wiedereinführung von Elternbeiträgen im 3. Kindergartenjahr, die wir oben bereits dargestellt haben, möchten wir auf einige Detailprobleme verweisen:

Zunächst ist es sachlich kaum nachvollziehbar, wieso der Elternbeitrag im 3. Kindergartenjahr einkommensabhängig erhoben wird, während er in den vorhergehenden Jahren unabhängig von der Einkommensstruktur der Eltern festgeschrieben wird. Spielt der soziale Ausgleich tatsächlich eine Rolle, so wäre daran zu denken, ein solches Modell der einkommensabhängigen Elternbeiträge auf die gesamte Landschaft der Kindertageseinrichtungen auszuweiten.

Mit der Einführung des einkommensabhängigen Elternbeitrages im 3. Kindergartenjahr werden den Trägern nicht unerhebliche zusätzliche Verwaltungsaufgaben aufgebürdet. War es in den letzten 10 Jahren so, dass der Elternbeitrag einheitlich ermittelt wurde und dann dem Land entsprechend in Rechnung gestellt werden konnte, so sind nunmehr unterschiedliche Elternbeiträge zunächst zu erfassen und dann den jeweiligen Eltern in Rechnung zu stellen. Dies bedeutet, dass der Verwaltungsaufwand beim Träger erheblich steigt. Eine Kompensation dieser zusätzlichen Belastung ist nicht vorgesehen.

Weiterhin geht das Risiko ausfallender Elternbeiträge, das erfahrungsgemäß keineswegs gering ist, wieder in erhöhtem Maße zu Lasten der Träger.

Da eine Sanktionierung bei nicht zahlenden Eltern (Ausschluss eines Kindes) für die Wohlfahrtsverbände aus sozialen Gründen kaum vorstellbar ist, sind die Träger dem wohlmeinenden Verhalten der Eltern ausgeliefert. Dies führt bei einzelnen Trägern zu nicht unerheblichen wirtschaftlichen Risiken.

Von daher möchten wir auf unsere Position, die wir bereits bei der Anhörung zum Saarländischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz aus dem Jahr 2008 geäußert haben, hinweisen. Wir sind der Meinung, dass der Elternbeitrag, wenn er denn überhaupt erhoben werden soll, vom öffentlichen Träger der Jugendhilfe einzuziehen ist. Dieser hat ihn dann an die Kindertageseinrichtungen weiterzuleiten. Eine solche Regelung würde zum einen den Konkurrenzkampf unter den Einrichtungen unter dem Aspekt des Elternbeitrages, der sich letztlich an der Personalstruktur und dem Alter des Personals orientiert, unterbinden und zum anderen das Risiko der wirtschaftlichen Gefährdung durch nicht gezahlte Elternbeiträge ausschließen.

Das derzeit gewählte Verfahren der ganzen oder teilweisen Freistellung beruht auf einem Antragsverfahren durch die Eltern. Die Erfahrungen mit der Antragstellung bei der Wirtschaftlichen Jugendhilfe in den letzten Jahren zeigen deutlich, dass es schwierig ist, Eltern zu diesem Antrag zu motivieren und dann auch noch zu überprüfen, ob der Antrag tatsächlich gestellt wurde und umgesetzt wird. Diese Problematik wird sich nunmehr in erhöhtem Maße stellen.

§ 8 a – Übergang vom Kindergarten in die Grundschule

Hier verweisen wir auf unsere Ausführungen zum so genannten Kooperationsjahr (§ 5 der Rechtsverordnung).

§ 9 – Ermächtigungen

In § 9 Absatz 2 wird die Beteiligung des Landesjugendamtes bei der Festlegung der Anforderungen an die Eignung und die Qualifikation von Tagespflegepersonen etc. ausdrücklich festgehalten. Dies begrüßen wir als eine qualitätssichernde Maßnahme im Verfahren. Diese Formulierung war nötig, da das Landesjugendamt einem anderen Ministerium zugeordnet wurde.

Artikel 2 – Änderung des Schulpflichtgesetzes

Die Vorverlegung und prozesshafte Gestaltung der schulärztlichen Untersuchung, die die Möglichkeit beinhaltet, bereits im Vorfeld zum Schulbesuch Fördermaßnahmen falls erforderlich in die Wege zu leiten, werden von uns begrüßt.

Artikel 3 – Änderung der Verordnung zur Ausführung des Saarländischen Kinderbetreuungs- und -bildungsgesetzes

§ 5 – Übergang von Kindergarten in die Grundschule

In den Regelungen dieses Paragraphen wird auf das begonnene Projekt „Kooperationsjahr zur Gestaltung als Übergang vom Kindergarten in die Grundschule“ verwiesen. Bezüglich der Formulierungen im SKBBG an dieser Stelle werden von uns keine Bedenken erhoben.

Wir gehen davon aus, dass die datenschutzrechtlichen Probleme in der Weitergabe von Daten mit dem Landesdatenschutzbeauftragten geklärt sind. Die Einwilligung der Erziehungsberechtigten zur Datenweitergabe ist unabdingbare Voraussetzung. Wir weisen dabei darauf hin, dass der Träger der Kindertageseinrichtung die schriftliche Einwilligung zur Datenweitergabe einholen muss. Es ist nicht ausreichend, wenn die Erziehungsberechtigten eine pauschale Einwilligungserklärung in die wechselseitige Datenweitergabe beim Schulträger, z.B. im Rahmen der Anmeldung, unterschreiben.

Wir möchten allerdings den Bezug auf das Kooperationsjahr zum Anlass nehmen, darauf hinzuweisen, dass die Ausgestaltung eines guten Übergangs zwischen der Kindertageseinrichtung und der Grundschule ausdrücklich begrüßt wird. Eine engere Verflechtung der beiden Bildungseinrichtungen macht für den Bildungserfolg der Kinder sicher Sinn. Allerdings ist bis zum heutigen Tage für die flächendeckende Umsetzung des so genannten Kooperationsjahres eine Reihe von Fragen ungelöst. Hierzu gehört zum einen, dass dem Bereich Grundschule für das letzte Kindergartenjahr pro Lerngruppe fünf zusätzliche Lehrerstunden zugestanden werden, während im Bereich der Kindertageseinrichtung, die für den Zeitraum immerhin zusätzliche Lerngruppen bilden muss, lediglich zwei Stunden nach dem allgemeinen Kostenschlüssel (Beteiligung der Eltern und Träger) zugestanden werden, obwohl alle Auswertungen der Träger zeigen, dass ein Stundemehrbedarf von 4-5 pro Lerngruppe dringend notwendig wäre. Hier wird zukünftig auf ein größeres Gleichgewicht zwischen Schule und Kindergarten bei der Personalbemessung zu achten sein. Ebenfalls ungeklärt ist die Finanzierung des personellen Mehraufwandes in den Kindertageseinrichtungen sowie die Frage, wer die zusätzlich entstehenden Material- und Investitionskosten für die Lerngruppen des Kooperationsjahres trägt. Bevor das Kooperationsjahr zur flächendeckenden Einrichtung im Saarland wird, müssen diese Fragen auch für die Träger von Kindertageseinrichtungen in einer zufriedenstellenden Form beantwortet sein.

§ 10 Absatz 5 SKBBG

Hier wird die Gruppengröße an die Dauer der Elternzeit angepasst. Pädagogisch macht dies wenig Sinn. Die damit verbundene Standardabsenkung, wenn Kinder zwischen 12 und 18 Monaten in der altersgemischten Gruppe sind, (statt 15 wären jetzt 18 Kinder in der Gruppe) kann im Alltag Probleme aufwerfen. Gerade in diesem Alter (Krabbeln, erstes Laufen) bedürfen Kinder der besonderen Begleitung und Aufsicht. Wir empfehlen dringend, diese Veränderung zurück zu nehmen.

§ 12 Absatz 3 – Freistellungs- und Verfügungszeiten in Kindertageseinrichtungen, Fortbildung

Die Ergänzung des Begriffs „in der Regel“, die eine deutlich stärkere Verpflichtung zur Einrichtung und Gewährung von Verfügungszeiten enthält, wird von uns begrüßt. Gerade angesichts der zunehmenden pädagogischen Herausforderungen und neuer zusätzlicher bildungspädagogischer Anforderungen an Kindertageseinrichtungen sind Verfügungszeiten von besonderer Bedeutung.

§ 14 Absatz 2 – Finanzierung der Betriebskosten

Bezüglich der hier angedeuteten Wiedereinführung von Elternbeiträgen auch für das letzte Kindergartenjahr verweisen wir auf unsere eingangs dargestellte Position.

Bezüglich der sonstigen Regelungen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen gehen wir davon aus, dass es sich dabei lediglich um eine Aktualisierung der bisher bestehenden Regelungen handelt. Besonders begrüßen wir das Festhalten der Landesregierung an der Regelung gemäß § 14 Absatz 5, nach der der Trägeranteil schrittweise auf 10 % gesenkt werden soll. Wir machen bei dieser Gelegenheit allerdings darauf aufmerksam, dass es sich bei diesem Trägeranteil lediglich um die Anteilsfinanzierung der pädagogischen Personalkosten handelt.

Die Sachkosten, Verwaltungskosten und übergreifenden Leitungskosten gehen weiterhin unter Berücksichtigung der kommunalen Zuschüsse zu Lasten der Träger. Dies bedeutet, dass der tatsächliche Anteil der Träger an den Kosten der Einrichtungen weit über 10 % liegt.

Zusammenfassend halten wir fest

- Wir sehen die Wiedereinführung des Elternbeitrages im 3. Kindergartenjahr als eine bedauernswerte Maßnahme, die den Eltern Lasten aufbürdet, für die eigentlich die Allgemeinheit aufzukommen hat. Für das Saarland dürfte diese Einführung zu einer Beeinträchtigung als Wohnort für junge Familien führen.
- Die Wiedereinführung des Elternbeitrages und die Staffelung nach Einkommen führen zu einer erheblichen verwaltungsmäßigen Mehrbelastung für die Träger, die nicht kompensiert wird. Grundsätzlich sind wir weiterhin der Meinung, dass, wenn überhaupt Elternbeiträge eingezogen werden, dies über den öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu geschehen hat. Gerade die Bezugnahme auf das Einkommen der Eltern zeigt deutlich, dass es sich hier um eine öffentliche Aufgabe handelt, die nicht in die Hände der Träger gehört.
- Im Blick auf das Kooperationsjahr begrüßen wir ausdrücklich die Strukturierung des Übergangs Kindergarten/Grundschule. Allerdings haben die bereits genannten Fragen zur personellen Ausweitung in der Kindertageseinrichtung und der Finanzierung der personellen Mehrbelastung sowie der Materialkosten bisher keine abschließende Klärung erfahren. Solange diese nicht besteht, sehen wir kaum Möglichkeiten, das Kooperationsjahr über die Modellphase hinaus auf das ganze Land auszuweiten.