



Bundesministerium
Bildung, Wissenschaft und Forschung
Minoritenplatz 5
1010 Wien

BUNDESARBEITSKAMMER
PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
wien.arbeiterkammer.at
DVR 0063673
ERREICHBAR MIT DER LINIE D

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Teil	Fax	Datum
BMBWF- 14.369/005- II/3/2018	FF-GStBAK/Em	Sybille Pirklbauer	DW 12597	DW 412597	15.10.2018

Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22

Die Bundesarbeitskammer (BAK) bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfes und die Möglichkeit dazu Stellung nehmen zu können.

Die BAK begrüßt die Fortsetzung der 15a-Vereinbarungen zur Kinderbetreuung und Elementarbildung. Positiv ist hervorzuheben, dass auf die angekündigte Kürzung verzichtet wurde. Folgende Punkte sind jedoch kritisch hervorzuheben:

- Angesichts der **neu dazu gekommenen Anforderungen** sind die Fördermittel zu gering. Für eine Lösung der drängendsten Probleme wäre eine **Verdopplung der Mittel erforderlich** (Öffnungszeiten im Hinblick auf die Arbeitszeitverlängerung, zweites kostenloses Kindergartenjahr, angemessene Sprachförderung).
- Die **Zielsetzungen** bei Ausbau und Öffnungszeiten sind **zu wenig ambitioniert**, zudem schreiben sie die großen Unterschiede zwischen den Bundesländern weitgehend fest, anstatt auf ein flächendeckendes Angebot zu zielen.
- Eine Verknüpfung der Mittel mit **Bekleidungs Vorschriften** („Kopftuchverbot“) ist **sachfremd**, das Verbot selbst fragwürdig für die Erreichung des Zieles der Integration.
- Die vielfach angesprochenen pädagogischen Grundlagendokumente, insbesondere der **Werte- und Orientierungseifaden** sind **der Begutachtung nicht beigelegt**, obwohl sie integrale Bestandteile der gegenständlichen 15a-Vereinbarung sind.

- Die **Evaluierung der Sprachförderung** ist weiterhin ausstehend, obwohl diese für einen möglichst effizienten und effektiven Mitteleinsatz wichtige Erkenntnisse bringen könnten.
- **Tageseltern** sind eine wichtige Ergänzung zum institutionellen Angebot, dürfen dieses jedoch nicht ersetzen. Es bedarf einer Mindestvorgabe, welcher Anteil der Mittel für den institutionellen Ausbau verwendet werden muss.

Mit der 15a-Vereinbarung werden zwar wichtige Impulse gesetzt, es sind aber die **strukturellen Probleme zu lösen**, die so rasch wie möglich anzugehen sind:

- Ausreichende Ressourcen für den Zukunftsbereich Kinderbildung: Die **Mittel** dafür müssen zumindest **auf den EU-Schnitt** von 0,98 Prozent des BIP angehoben werden. Das bedeutet ein Plus von 1 Mrd Euro jährlich
- Die **Finanzierung** ist auf ein **nachhaltiges, transparentes System** im Sinne der Aufgabenorientierung unter Einbindung des AK-Chancenindex umzustellen. Ein solches Modell wurde bereits 2015 von der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien (AK Wien) mit konkreten Modellen vorgeschlagen und findet sich als Zielerklärung auch im Regierungsprogramm.
- Im Sinne der elementaren Bildungseinrichtungen, die Krippen und Kindergärten darstellen, braucht es eine **Bundeskompentenz beim Bildungsressort** und **österreichweite, hohe Mindeststandards** bei der Qualität (ua Gruppengrößen, Betreuungsschlüssel, Ausbildungsstandards).
- Die Arbeit des elementarpädagogischen und auch unterstützenden **Personals** verdient Wertschätzung und Anerkennung, die sich in **entsprechenden Rahmenbedingungen** (bezahlte Zeit für Vor- und Nachbereitungen und Elternarbeit, Supervision, etc) und einer **angemessenen Bezahlung** niederschlagen muss. Nur so wird auch dem notorischen Personalmangel zu begegnen sein.
- Um den Eltern eine starke Stellung zu geben, bedarf es zudem eines **Rechtsanspruchs** auf einen ganztägigen Platz in einer Kinderbildungseinrichtung **ab dem ersten Lebensjahr** des Kindes.

Die BAK erlaubt sich den Hinweis, dass die Finanzierung dieser Ziele mit Mitteln in derselben Höhe, wie sie für den Familienbonus Plus zum Einsatz kommen, möglich wäre (Vgl: <https://awblog.at/kluge-familienpolitik/>). Diese Maßnahmen wären auch mit **beträchtlichen Budget- und Arbeitsmarkteffekten** verbunden. Investitionen in den Ausbau rechnen sich in vielfacher Hinsicht. Berechnungen der AK Wien zeigen, dass mittelfristig die Mehreinnahmen durch die gestiegene Beschäftigung (Steuern, Sozialversicherung und Lohnsummenabgaben) sowie die Einsparungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung, die angefallenen Investitionskosten in Summe übersteigen würden. Berechnungen der AK Salzburg bestätigen diese Ergebnisse auch auf Bundesland-Ebene. (Siehe dazu:

<https://awblog.at/15195-2/> bzw. https://sbg.arbeiterkammer.at/service/broschueren/berufundfamilie/Studie_Kinderbetreuung.pdf S 48ff)

Zu den Details der Vereinbarung nimmt die BAK wie folgt Stellung:

Vorbemerkung

Grundsätzlich spricht nichts gegen die Zusammenfassung der drei Vereinbarungen über die frühe sprachliche Förderung, den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebotes sowie die halbtägig kostenlose und verpflichtende frühe Förderung. Anzumerken ist allerdings, dass die **vorliegende Vereinbarung schwer lesbar ist, sich inhaltlich wiederholt**, manches nur in den Erläuterungen beschrieben wird oder überhaupt nur in der angehängten Folgenabschätzung. Das Ziel der Zusammenfassung laut Erläuterungen von einem höheren Maß an Übersichtlichkeit und Transparenz wird mit der vorliegenden Vereinbarung nicht erreicht.

Artikel 1 – Zielsetzungen und Umsetzungsmaßnahmen sowie Artikel 4 – Maßnahmen

Die in der vorliegenden Vereinbarung aufgestellten Ziele sind grundsätzlich zu unterstützen. Die Stärkung elementarer Bildungseinrichtungen als erste Bildungsinstitution, die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Verbesserung der Bildungschancen aller Kinder unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft sowie die verstärkte frühe sprachliche Förderung entsprechen auch unseren zentralen Forderungen im Bereich der Elementarbildung.

Es fehlt jedoch das Ziel der **Verbesserung der Bildungsbedingungen**, etwa durch die Verbesserung des Betreuungsschlüssels. Auch wurden nicht die zusätzlichen Mittel, die dafür notwendig wären, zur Verfügung gestellt. Es ist zu befürchten, dass die Betreuungsqualität zwar punktuell verbessert wird, aber nicht die Qualität der elementaren Bildungseinrichtungen insgesamt. Notwendig ist daher, dass **für ganz Österreich einheitliche, hohe Qualitätsstandards** durch ein Bundesrahmengesetz verankert werden.

Die Förderung der Kinder in der Bildungssprache Deutsch muss unbedingt um die **Förderung der Erstsprache** der Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache ergänzt werden. Das ist nach allen wissenschaftlichen Erkenntnissen eine wichtige Voraussetzung zum Erwerb der Zweitsprache Deutsch. Auch sollte die Förderung bereits ab Eintritt in eine elementare Bildungseinrichtung erfolgen – bereits Kinderkrippen bzw. Krabbelstuben leisten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung der Sprachkompetenz.

Befremdlich ist, dass der „bundesweite Werte- und Orientierungsleitfaden“ und die anderen mehrfach angesprochenen pädagogischen Leitfäden und Instrumente nicht der Begutachtung beigelegt wurden. Es ist zudem darauf hinzuweisen, dass ja bereits im bundesländerübergreifenden Bildungsrahmenplan, Vorgaben zu Ethik, Werte, Diversität und Gesellschaft enthalten sind.

Die **systematische Durchführung von früher sprachlicher Förderung** in den letzten beiden Jahren vor Schuleintritt wird grundsätzlich begrüßt. Ebenso die Weiterführung des halbtägigen verpflichtenden und kostenlosen Kindergartenjahres vor Schuleintritt. Kritisch anzumerken ist jedoch, dass damit **nicht die Einführung eines verpflichtenden und kostenlosen zweiten Kindergartenjahres** einhergeht. Damit könnte man nicht nur die Bildungschancen aller Kinder erhöhen, sondern auch einen weiteren Schritt zur finanziellen Entlastung der Eltern setzen, was insbesondere für Alleinerziehende eine wichtige Maßnahme wäre.

Artikel 2 – Begriffsbestimmungen

Notwendig erscheint auch eine Definition der in Artikel 4 angesprochenen Verbesserung der Bildungsbedingungen (Kind-Fachkraft-Schlüssel) mit entsprechenden Zielvorgaben. Dafür müssten auch entsprechende Mittel im Rahmen einer aufgabenorientierten Mittelzuteilung bereitgestellt werden.

Artikel 3 – Bildungsaufgaben der geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen und der Tagesmütter und -väter

Auch hier ist abermals kritisch anzumerken, dass der Bedeutung von Sprachen bzw von Mehrsprachigkeit von Anfang an keinerlei Bedeutung zugemessen wird.

Die Verknüpfung der Mittelvergabe mit dem Verbot des Tragens weltanschaulich oder religiös geprägter Bekleidung („Kopftuchverbot“) ist sachfremd und daher abzulehnen. Kurios ist auch, dass aufgrund der Formulierung unklar ist, ob dieses Verbot auch bei Tageseltern gilt.

Auch ist dem vorliegenden Entwurf nicht zu entnehmen, um wie viele Kinder es sich dabei in Österreich handelt. Es ist zu befürchten, dass die mutmaßlich geringe Zahl von Kindern, die von einem solchen Verbot betroffen sind, womöglich gar keinen Kindergarten mehr besuchen, zumal selbst die Besuchspflicht für die 5-Jährigen im Rahmen der häuslichen Erziehung erfüllt werden kann. Generell kann **Integration** und ein tragfähiges Zusammenleben **nicht durch Verbote und Sanktionen erreicht werden**. Bessere Betreuungsschlüssel und mehr bezahlte Arbeitszeit für Elternarbeit würden mehr Raum für gute Elternarbeit ermöglichen.

Artikel 5 – Besuchspflicht, Artikel 6 – Beitragsfreier Besuch

Die Fortsetzung der Finanzierung für das verpflichtende und kostenlose Kindergartenjahr ist zu begrüßen, ebenso, dass dieses nunmehr nicht nur im Wohnsitzbundesland erfolgen kann, sondern auch in jenem Bundesland, in dem die elementare Bildungseinrichtung (zB Betriebskindergarten) besucht wird. Im Sinne der Chancengerechtigkeit für die Kinder braucht es aber dringend ein **zweites verpflichtendes und kostenloses Kindergartenjahr für alle**.

Kritisch gesehen wird auch die Möglichkeit, von der Besuchspflicht durch Antrag ausgenommen zu werden. Es geht ja nicht nur um die sprachliche Kompetenz, sondern auch um die Entwicklung der Sozialkompetenz und der ganzheitlichen Förderung der Kinder, für die der Besuch des Kindergartens von großer Bedeutung ist.

Artikel 7 – Ausbau des Kinderbildungs- und -betreuungsangebots

Zu begrüßen ist die Bereitstellung eines Angebots von **abgestuften Betreuungszeitmodellen** als einen Schritt für jene Flexibilität, die Eltern bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie unterstützen würde. Auch hier sind aber einheitliche Standards für ganz Österreich notwendig.

Artikel 8 – Werteorientierung

Grundsätzlich muss **hinterfragt werden, ob der Werte- und Orientierungsleitfaden von Nöten ist**. Auch bisher wurde sowohl in der Ausbildung der ElementarpädagogInnen, im Bundesbildungsrahmenplan wie auch in der praktischen Arbeit immer darauf geachtet, die Grundwerte Demokratie, Humanität, Solidarität, Friede und Gerechtigkeit sowie Offenheit und Toleranz zu vermitteln.

Da er aber nunmehr zu einem zentralen Bestandteil der Umsetzung der vorliegenden 15a-Vereinbarung gemacht wurde, ist es unverständlich, warum der Werte- und Orientierungsleitfaden der Begutachtung nicht beigelegt wurde. Es gibt aber auch **keinen Hinweis auf Auffindbarkeit bzw derzeit geltende Fassung des Leitfadens**. Diese Vorgehensweise ist intransparent und erschwert bzw verunmöglicht den Bildungseinrichtungen die geforderte Umsetzung des Leitfadens bzw die von den Ländern geforderte Kontrolle der Umsetzung.

Artikel 9 – Frühe sprachliche Förderung

Die Festlegung von Zielsetzungen ist grundsätzlich sinnvoll. Wie angeführt darf der Fokus nicht nur auf Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache liegen und es müssen Kinder mit nicht-deutscher Muttersprache auch in der Erstsprache gefördert werden. Zudem sollte nicht nur das „Verschwinden“ des Sprachförderbedarfs, sondern auch Fortschritte beim Spracherwerb positiv bewertet werden.

Artikel 11 – Qualifizierungen

Es ist unverständlich, warum die Festlegung für den Nachweis eines Sprachniveaus von C1 für die Erbringung von Sprachförderung nicht die Tageseltern umfasst. Diese müssen in die Bestimmung aufgenommen werden.

Die Verpflichtung zur Weiterbildung von zwei Tagen im Jahr ist grundsätzlich zu begrüßen, jedoch muss gewährleistet sein, dass diese in der Dienstzeit und auf Kosten des Dienstgebers erfolgt. Dahingehende Klarstellungen fehlen in der Vereinbarung. Auch hier müssen Tageseltern in die Bestimmung aufgenommen werden. Die BAK tritt darüber hinaus generell für einen Rechtsanspruch auf eine Arbeitswoche Weiterbildung pro Jahr für alle ArbeitnehmerInnen ein.

Artikel 13 – Aufgaben der Länder in der Umsetzung

Die **Erstellung von Konzepten** zur Zielerreichung erscheint **sinnvoll**, allerdings bleibt offen, anhand welcher Parameter die Genehmigung durch das BMBWF erfolgen soll, was willkürlichen Entscheidungen die Tür öffnet. Zudem illustriert die verpflichtende Koordination des BMBWF mit dem BKA und dem ÖIF bei einer Vereinbarung, die von der Familienministerin verhandelt wurde, einmal mehr die **mangelnde einheitliche Bundeskompetenz** für die Materie.

Im Sinne der Transparenz sollten die Konzepte **öffentlich einsehbar** sein.

Artikel 14 – Zweckzuschuss des Bundes

Wir begrüßen, dass für die kommenden Jahre jeweils 142,5 Millionen Euro an Zweckzuschüssen vom Bund und 38 Mio Euro von den Ländern für die drei Achsen zur Verfügung stehen. Nicht ganz nachvollziehbar ist, warum Kürzungen der Bundesmittel im Vergleich zu 2017 in den Raum gestellt wurden. Auch standen in den Jahren 2014 und 2015 deutlich mehr Mittel zur Verfügung, nämlich in Summe 190 Mio Euro für alle drei Vereinbarungen.

Angesichts der **neu dazu gekommenen Anforderungen** (Erweiterung der Öffnungszeiten im Hinblick auf die Arbeitszeitverlängerung, Intensivierung der Sprachförderung, Übergangsmangement, Werteorientierung, Dokumentationen, etc) stellen die Fördermittel keinen echten Fortschritt dar. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass **für den Werterhalt eine Indexierung erforderlich** wäre. So wurde etwa der Zuschuss für das kostenlose, verpflichtende Kindergartenjahr seit 2009 nicht erhöht und damit de facto entwertet.

Mit der 15a-Vereinbarung werden zwar wichtige Impulse gesetzt, aus Sicht der BAK wäre für eine Lösung der **drängendsten Probleme jedoch eine Verdopplung** der Mittel erforderlich: zweites kostenloses Kindergartenjahr (+ 70 Mio Euro), Verdopplung der Mittel für die Sprachförderung (+ 22 Mio Euro) und Behebung der drängendsten Mängel bei den Kleinkindplätzen sowie die Verbesserung der Öffnungszeiten (+ 50 Mio Euro)

Mittelfristig braucht es eine deutliche Ausweitung der Ressourcen für den Zukunftsbereich Kinderbildung: Die Mittel dafür müssen zumindest **auf den EU-Schnitt von 0,98 Prozent des BIP angehoben** werden. Das bedeutet ein Plus von 1 Mrd Euro jährlich.

Artikel 15 – Zielzustände

Diese Zielzustände sind **lückenhaft**, insbesondere auch, wenn man sich die generellen Zielvorstellungen in Artikel 1 sowie die im Anhang zur vorliegenden Begutachtung aufgestellten Ziele ansieht. Dies betrifft zB den Anteil der unter 3-Jährigen in VIF-konformen Einrichtungen oder die Verbesserung der Bildungsqualität (Kind-Fachkraft-Schlüssel).

Zudem sind die im Detail aufgestellten **Zielerfolge nicht sehr ambitioniert**. Das EU-weite-Barcelona-Ziel einer Betreuungsquote von 33 Prozent bei den unter 3-Jährigen hätte bereits

2010 erreicht werden sollen. Auch eine VIF-Quote von 50 Prozent für die 3-6-Jährigen ist zu gering, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie herzustellen.

Wenig sinnvoll erscheint auch, **Zielzustände völlig unabhängig von der Ausgangslage** festzulegen. Am Beispiel der Kleinkindbetreuung: Während in Wien 45 Prozent der Kinder unter drei Jahren einen Kinderbildungsplatz haben, sind es in Oberösterreich nur 18 Prozent inklusive Tageseltern. Eine einheitliche Steigerung um einen Prozentpunkt erscheint extrem gering für Bundesländer mit Aufholbedarf und auch wenig zielführend, da das Ziel ja ein flächendeckendes Angebot in ganz Österreich sein muss.

Artikel 17 – Widmung des Zweckzuschusses des Bundes für den Ausbau und den beitragsfreien Besuch

Tageseltern stellen eine sinnvolle Ergänzung des institutionellen Angebots dar, dürfen dieses aber nicht ersetzen. Es sollte daher in Artikel 14 und 15 ein angemessen hoher Mindestsatz festgelegt werden, wie viel des Zweckzuschusses für den Ausbau des institutionellen Angebots verwendet werden müssen.

Leider fehlen Zuschüsse zum Koordinationsaufwand für die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze in gemeindeübergreifender Elementarbildung, wie dies in der letzten Vereinbarung vorgesehen war. Gerade für kleine Gemeinden wäre das sinnvoll und wichtig.

Evaluierung

Es muss festgehalten werden, dass die in der vergangenen Vereinbarung vorgesehene Evaluierung vom **zuständigen Staatssekretär niemals vorgenommen wurde. Wichtige Lehren**, welche Rahmenbedingungen, Ansätze und Methoden besonders wirksam sind, **können daher nicht gezogen werden**. Die nun vorgesehenen Sprachstandserhebungen sind keinesfalls ein Ersatz dafür, weil es keine Verknüpfung zur Art der Sprachförderung gibt und daher auch keine dahingehenden Ableitungen getroffen werden können.

Eine Vorkehrung, dass die Umsetzung der vorliegenden 15a-Vereinbarung evaluiert wird, fehlt bedauerlicherweise und sollte jedenfalls noch aufgenommen und auch durchgeführt werden.

Die BAK sieht die vorliegende 15a-Vereinbarung trotz der angemerkten kritischen Punkte positiv, verweist jedoch auf die Dringlichkeit der Herausforderungen im elementarpädagogischen Bereich und sieht es daher unumgänglich, die eingangs genannten strukturellen Probleme umgehend anzugehen.

Renate Anderl
Präsidentin
F.d.R.d.A.

Alice Kundtner
iV des Direktors
F.d.R.d.A.