



Bundesministerium für Wirtschaft, Familie
und Jugend
Franz-Josefs-Kai 51
1010 Wien



BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22
1040 WIEN
T. 01 501 65-0
DVR NR. 1048394

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
BMWFJ- 421100/0025- II/2/2011	BAK/GSt-FF	Sybille Pirklbauer	501 65 DW 2597	501 65 DW 42594	30.5.2011

Stellungnahme zur Änderung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Einführung der halbtägig kostenlosen und verpflichtenden frühen Förderung in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen

2009 wurde zwischen Bund und Ländern die og. Vereinbarung gem. Art 15a B-VG abgeschlossen. Diese ist mit 1.9.2009 in Kraft getreten. Mit der Vereinbarung wurden die Länder verpflichtet, einen kostenlosen halbtägigen Besuch von institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen im Ausmaß von 20 Wochenstunden für das letzte Jahr vor Schuleintritt ab dem Kindergartenjahr 2009/2010 sicherzustellen (kurz: „Vorschuljahr“) und spätestens ab September 2010 die halbtägige Besuchspflicht im Ausmaß von mindestens 16 bis 20 Stunden an mindestens 4 Tagen pro Woche einzuführen.

Im vorliegenden Entwurf werden nun die Aufteilungsschlüssel für den Zweckzuschuss des Bundes in den Kindergartenjahren 2011/12 und 2012/13 festgelegt. Weiters werden Anpassungen im Bereich der Evaluation und des Controllings vorgenommen.

Positiv hervorzuheben ist beim vorliegenden Entwurf die zutreffende Analyse der geschlechtsspezifischen Auswirkungen, die genannten Gründen (Frauenerwerbstätigkeit, eigene Existenzsicherung insbesondere für Alleinerziehende usw.), die generell für den Ausbau von Kinderbetreuung ins Treffen geführt werden können.

Grundsätzliches

Die Bundesarbeitskammer sieht im verpflichtenden, beitragsfreien Vorschuljahr einen wichtigen Schritt zur Förderung und Chancengleichheit aller Kinder, unabhängig von ihrer sozioökonomischen Herkunft.

Damit wird auch der Bildungscharakter der Kinderbetreuungseinrichtungen anerkannt. Um diesen auch namentlich deutlich zu machen, schlägt die Bundesarbeitskammer die Verwendung des Begriffs „Kinderbildungseinrichtung“ vor.

Die Bundesarbeitskammer sieht allerdings auch Verbesserungsbedarf in der konkreten Umsetzung, insbesondere hinsichtlich der beitragsfreien Zeiten (ganztäglich, Ferienzeiten). Darüber hinaus sehen viele ExpertInnen ein Jahr als eine zu kurze Dauer, um sozioökonomische Unterschiede auszugleichen und sprachliche Fähigkeiten ausreichend zu fördern. Im Zuge der Evaluierung wäre daher insbesondere zu prüfen, ob die Zielsetzungen tatsächlich innerhalb eines Jahres erreicht werden können.

Öffnungszeiten

Die Bundesarbeitskammer fordert seit Jahren die Einführung einer ganztägigen und ganzjährigen Kinderbetreuung für alle Altersgruppen. Die Ferienbetreuung der Kinder im Vorschulalter ist derzeit mangelhaft und für berufstätige Eltern unbefriedigend gelöst. Ein erster Schritt für eine arbeitnehmerInnenfreundliche Lösung wäre, zumindest die verpflichtende Frühförderung von den Regelungen des Schulzeitgesetzes abzukoppeln und den Betreuungsanspruch ganztäglich auszuweiten. Die Bundesarbeitskammer fordert, dass im Zuge der Änderung der 15a-Vereinbarung über die Frühförderung der Besuch **ganztags** sowie während der **Ferienzeiten** für die 5-Jährigen kostenlos (korrekterweise eigentlich „beitragsfrei“) wird.

Finanzierung

Als Beitrag zu den Mehrkosten für die Länder und Gemeinden durch das kostenlose Vorschuljahr hat der Bund in den Kindergartenjahren 2009/10 und 2010/11 je € 70 Mio. zur Verfügung gestellt. Für die Jahre 2011 bis 2013 wurde die Kostenbeteiligung in gleicher Höhe zugesagt. Artikel 6 Abs 5 sieht vor, dass bei Nicht-Umsetzung durch ein Bundesland die Mittelaufteilung neu berechnet wird. Da jedoch alle Bundesländer die kostenlose Frühförderung umgesetzt haben, war die Berechnung lediglich hinsichtlich der zu erwartenden Bevölkerungszahl bei den Fünfjährigen anzupassen.

Der nunmehr vorgelegte **Verteilungsschlüssel** basiert auf der Prognose der Statistik Austria über die Bevölkerungszahl der 5-Jährigen und sieht in den kommenden Jahren eine leichte Erhöhung für Wien und eine sehr leichte Reduktion für die anderen Bundesländer vor. Dagegen bestehen keine grundsätzlichen Einwände.

Allerdings gibt es Probleme, wenn Kinder die **Betreuungseinrichtung nicht am Wohnort**, sondern in einem anderen Bundesland – zumeist am Arbeitsort eines Elternteils – besuchen. Da die Bundesförderung nach dem Wohnortprinzip erfolgt, wird für nicht ansässige Kinder zumeist doch ein Kostenbeitrag eingehoben. Die Problematik ergibt sich insbesondere zwischen Wien und Niederösterreich durch die große Zahl der ArbeitspendlerInnen in die Bundeshauptstadt. Für diese Eltern gibt es kein kostenloses Kindergartenjahr. Auf diese Problematik wird unter anderem auch im Bericht der Volksanwaltschaft für das Jahr 2010 hingewiesen.

Das Argument, dem Kind würde ein kostenloser Platz in der Heimatgemeinde zur Verfügung stehen, kann insbesondere dann nicht gelten, wenn die Einrichtung bereits vor dem fünften Lebensjahr besucht wurde und es daher weder Kind noch Eltern zumutbar ist, für das Jahr der Frühförderung einen Wechsel vorzunehmen.

Die Bundesarbeitskammer spricht sich nachdrücklich dafür aus, dass das kostenlose Vorschuljahr **für alle 5-Jährigen in Österreich** ohne Hindernisse zugänglich sein muss und dabei die Freiheit der Eltern, die Kinderbildungseinrichtung zu wählen, nicht beeinträchtigt sein darf. Es muss daher eine Lösung gefunden werden, die den Bundesländergrenzen überschreitenden Besuch ermöglicht, ohne die Eltern dabei bürokratisch oder finanziell zu belasten.

Diese könnte darin bestehen, die Förderung vom Wohnort auf den Ort der besuchten Einrichtung umzustellen, wobei dies für die kommenden Jahre schwerer zu prognostizieren sein dürfte als die Entwicklung der Bevölkerung. Eine einfachere Lösung bestünde in einer **jährlichen pauschalen Abgeltung** zwischen den Bundesländern. Im Zuge dessen kann auch eine Gegenrechnung der Kosten erfolgen, wenn Kinder den umgekehrten Weg von einem Bundesland ins andere nehmen.

Es ist keine **Indexierung** der Bundesmittel vorgesehen. Grundsätzlich spricht sich die Bundesarbeitskammer für eine Abgeltung des Wertverlusts aus, allerdings sollte diese im Rahmen einer gesamten Vereinbarung der Bundesbeteiligung an der Finanzierung der Kinderbetreuung erfolgen. Die Bundesarbeitskammer plädiert dabei für eine **Gesamtfinanzierungslösung im Bereich der Kinderbetreuung**. Ähnlich wie beim Pflegefonds sollte dabei die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Ausbaus der Kinderbetreuung sowie der kostenlosen Frühförderung mit Festlegung bundeseinheitlicher qualitativer (Mindest-)Standards und einer effizienteren Verwaltungsstruktur verknüpft werden. Letzteres könnte etwa durch die besondere **Förderung gemeindeübergreifender Einrichtungen**, vor allem bei kleinen Gemeinden, erzielt werden.

In diesem Zusammenhang weist die Bundesarbeitskammer erneut auf die **Notwendigkeit der Schaffungen eines transparenten Systems** der finanziellen Darstellung hin, dass eine bessere Planung und einen gemeinde- und bundesländerübergreifenden Vergleich ermöglicht. Auch dahingehende Standards sollten im Rahmen einer umfassenden Finanzierungsvereinbarung vereinbart werden.

Bildungsaufgaben

Hinsichtlich der Bildungsaufgaben gab es keine inhaltlichen Änderungen der Vereinbarung selbst, allerdings liegt nun der gemäß Artikel 2 Abs. 4 zu erarbeitende „Bundesländerübergreifende **Bildungsrahmenplan** für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich“ vor. Positiv ist hervorzuheben, dass das Charlotte Bühler Institut im Auftrag des BMUKK, das auf hervorragende Expertise in dem Feld verfügt, damit beauftragt wurde. In diesem Zusammenhang muss auch darauf hingewiesen werden, dass es in Österreich noch immer keinen Lehrstuhl für frühkindliche Pädagogik an einer Universität gibt und ein solcher dringend einzurichten wäre.

Allerdings ist der Bildungsrahmenplan sehr allgemein gehalten, es sind daraus weder verbindliche Bildungsziele ableitbar, noch werden Qualitätsstandards in Form der Ausbildung, des Betreuungsschlüssel usw festgelegt. Es finden sich darin vielmehr nur pädagogische Impulse und Bildungsanregungen, die PädagogInnen aufgreifen können, aber nicht müssen.

Das darauf aufbauende **Modul für die 5-Jährigen** wurde ebenfalls vom Charlotte-Bühler-Institut im Auftrag des BMWFJ erstellt. Zu begrüßen ist, dass zusätzlich ein praxisorientierter **Leitfaden für Tageseltern** bzw die häusliche Betreuung (die im Ausnahmefall möglich ist), erstellt wurde. Diese Unterlagen konkretisieren die Vorgaben des Rahmenplanes und machen genauere Angaben zu Lernfortschritten und Rahmenbedingungen. Es ist zu begrüßen, dass diese pädagogischen Vorgaben auch die Prinzipien der **Geschlechtssensibilität** und **Diversität** berücksichtigen. Allerdings fehlen genaue Angaben zu den Ausbildungserfordernissen der Betreuungspersonen sowie messbare Mindeststandards zB hinsichtlich Gruppengröße, Betreuungsschlüssel usw.

Der Mangel an konkreten Vorgaben betrifft auch den **Übergang zur Volksschule**. Zwar wird im Modul die Zusammenarbeit der Pädagoginnen in den Kinderbildungseinrichtungen mit jenen der Volksschule wie auch mit externen ExpertInnen postuliert, allerdings ohne Konkretisierung, etwa in welchem zeitlichen Umfang das zu erfolgen hat. Zudem stellt sich die **Frage nach der Verbindlichkeit** dieser Vorgaben für die Beteiligten, insbesondere die Volksschul-LehrerInnen. Die Bundesarbeitskammer sieht es als notwendig, Vorgaben zu Rahmenbedingungen und Prozessen in einem ersten Schritt als Empfehlungen aufzunehmen. Mittelfristig sollten hier **verbindliche Standards** im Sinne der Bildungsqualität festgesetzt werden.

Sprachförderung

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang auch das Auslaufen der Mittel für die Sprachförderung, die im Zuge der 15a-Vereinbarung über den Ausbau der Kinderbetreuung in den letzten drei Jahren vom Bund zur Verfügung gestellt wurden. Laut Sprachstandfeststellung sind bei **einem Viertel der fünfjährigen Kinder** die sprachlichen Fähigkeiten nicht altersadäquat und es besteht daher **Förderbedarf**. Ein Drittel dieser Kinder wächst mit Deutsch als Muttersprache auf.

Obwohl der Besuch des Kindergartens nachweislich einen positiven Effekt auf die Sprachbeherrschung hat, kann nicht auf die **gesonderte Förderung** dieser Kinder verzichtet werden. Dabei ist auf die Bedürfnisse von Kindern mit migrantischem Hintergrund (ua Förderung in der Muttersprache) ebenso einzugehen wie auf jene von Kindern, die Deutsch als Muttersprache haben. Die Bundesarbeitskammer fordert nachdrücklich, dass die Mittel für die Sprachförderung auch weiterhin zur Verfügung gestellt werden.

Evaluierung

Eine rein quantitative Auswertung, wie sie gemäß Erläuterungen vorgesehen ist, ist gerade bei dieser Thematik aus Sicht der Bundesarbeitskammer **in keiner Weise ausreichend**. Gerade der Aspekt der Erreichung von Bildungszielen – der ja die eigentliche Motivation für die

Einführung der kostenlosen Frühförderung war – kann nicht durch quantitative Analysen angemessen erfasst werden. Wie oben bereits angeführt, sollte jedenfalls die Erreichung der Bildungsziele behandelt werden, weiters ist auch der Aspekt der Öffnungszeiten (ganztäglich, Ferienzeiten) zu beleuchten. Es sei an dieser Stelle auch angemerkt, dass keine gesonderten Mittel für Qualitätssicherung vorgesehen sind.

Fortsetzung und Ausweitung Bundesmittel

Völlig unverständlich ist aus Sicht der Bundesarbeitskammer das Aussetzen der Bundesförderung für den Ausbau der Kinderbetreuung. Das Abwarten einer Evaluierung ist nicht erforderlich, die Zahlen liegen durch die jährlich publizierte Kindertagesheimstatistik vor und zeigen einen **deutlichen Effekt der bisher eingesetzten Mittel**. Allerdings kann trotz der Verbesserungen noch bei Weitem nicht von einem ausreichendem Angebot gesprochen werden. Hinsichtlich der kostenlosen Frühförderung bestehen – wie in den Kindergärten generell – insbesondere Mängel hinsichtlich der Öffnungszeiten.

Für die Abdeckung des akuten Bedarfs (35.000 Plätze in der Kleinkindbetreuung plus 70.000 Kindergartenplätze mit verbesserten Öffnungszeiten) braucht es Bundesmittel von 60 Mio. jährlich für die nächsten vier Jahre. Diese Investition würde nicht nur den Kindern nützen, sie hätte auch beträchtliche **Beschäftigungseffekte**: Unmittelbar werden damit mehr als 10.000 Arbeitsplätze in der Kinderbetreuung selbst geschaffen, darüber hinaus können mehr als 27.000 Eltern – vor allem Mütter – erwerbstätig sein, die zuvor durch Betreuungspflichten daran gehindert waren.

Mittelfristig übersteigen die **budgetären Rückflüsse** diese Investitionen. Schon nach vier Jahren rechnen sich die Investitionen und es ergibt sich ein Plus fürs Budget in der Höhe von 78 Millionen Euro auf Grund der Abgaben aus Beschäftigung und den Einsparungen bei Arbeitslosenleistungen.

Die Bundesarbeitskammer fordert daher, dass die Bundesförderung für den Ausbau der Kinderbetreuung noch heuer fortgesetzt und deutlich aufgestockt werden muss, um den vorhandenen Bedarf an Betreuungsplätzen so rasch wie möglich abzudecken.

Die Bundesarbeitskammer ersucht um Berücksichtigung dieser Punkte.


Herbert Tumpel
Präsident




Alice Kundtner
iV des Direktors