



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
DNR NR. 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	Fax	Datum
BMWFJ- 421100/0065- II/2/2011	BAK/GSI-FF	Sybille Pirklbauer	501 65 DW 2597	501 65 DW 42594	29.8.2011

Stellungnahme zur Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots

Mit der gegenständlichen Vereinbarung werden die Länder verpflichtet, zusätzliche Kinderbetreuungsplätze in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen zu schaffen, wobei der Bund einen Zweckzuschuss leistet. Dieser beträgt 2011 10 Mio Euro, sowie in den Jahren 2012, 2013 und 2014 jährlich 15 Mio Euro. Die Länder und Gemeinden tragen die Gesamtkosten für den Betrieb der zusätzlichen Kinderbetreuungsplätze in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen und müssen den Ausbau zumindest zu gleichen Teilen kofinanzieren.

Zur Erreichung des Barcelona-Ziels sollte der Ausbau des Betreuungsangebotes für Unter-Drei-Jährige in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen vorrangig gefördert sowie für die Drei- bis Sechsjährigen Anreize für die Ganztagesbetreuung geschaffen werden. Darüber hinaus ist vorgesehen, das Betreuungsangebot an Tageseltern im Sinne einer höher qualifizierten Ausbildung besonders zu unterstützen.

Grundsätzliches

Die Bundesarbeitskammer (BAK) begrüßt die Weiterführung der Bundesmittel für den Ausbau der Kinderbetreuung nachdrücklich. Diese bereits 2008–2010 zur Verfügung gestellten Mittel haben einen wichtigen **Beitrag zur Verbesserung** des Kinderbetreuungsangebotes geleistet.

Die Ganztagesbetreuung von Kindern aller Altersstufen ist nachweislich ein wichtiges Element für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie, eine höhere Frauenerwerbstätigkeit und hohe Geburtenraten. Eine **aktuelle OECD-Studie**, die über einen Zeitraum von vierzig Jahren den Einfluss von 51 Faktoren auf die Geburtenrate analysiert, identifiziert die Ganztagesbetreuung als ein zentrales familienpolitisches Instrument. Ihr weiterer Ausbau ist ein entscheidender Hebel, um gerade den gut qualifizierten Frauen die Verwirklichung eines Kinderwunsches zu

ermöglichen (siehe *Bujard, Martin* 2011: Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Länder-Vergleich 1970-2006, Nomos Verlag).

Die BAK erachtet die Fortsetzung der Bundesmittel für den Ausbau der Kinderbetreuung als wichtige Maßnahme, die seit langem bestehenden Defizite in diesem Bereich spürbar abzumildern. Für einen **Lückenschluss** (Barcelona-Ziele, Ausweitung Öffnungszeiten) bräuchte es jedoch erheblich höhere Mittel von ca 70 Mio Euro. Diese Mittel hätten beträchtliche Beschäftigungseffekte und würden in der Folge hohe Rückflüsse an die öffentlichen Budgets generieren. Die BAK spricht sich daher für eine **deutliche Erhöhung** des Bundeszuschusses aus. Das wäre durch eine Umschichtung von Mitteln der steuerlichen Familienförderung kostenneutral möglich.

Darüber hinaus muss der Bildungsauftrag der Kinderbetreuung ins Zentrum gerückt werden. Mit dem verpflichtenden Frühförderungsjahr und dem „Bundesländerübergreifenden Bildungsrahmenplan“, wurden wichtige Schritte in diese Richtung gesetzt. Es braucht jedoch eine grundsätzliche Definition von Kinderbetreuungseinrichtungen als **Bildungseinrichtungen** mit einer entsprechenden Kompetenz beim Bildungsressort.

Nicht weitergeführt wurden die Mittel für die **Sprachförderung**. Wie bereits in der Stellungnahme der BAK zur 15a-Vereinbarung über die kostenlose verpflichtende Frühförderung dargestellt, ist dies eine kurzfristige Einsparung. Diese sollte aus Sicht der BAK jedenfalls weitergeführt werden. Darüber hinaus sollten Mittel für **Kinder mit besonderem Förderbedarf** auch abseits von Sprachförderung vorgesehen werden.

Die Vereinbarung wurde im Bereich der Ausbildung von **Tageseltern** um einen pädagogischen **Qualitätsaspekt** erweitert, indem mit dem Gütesiegel des BMWFJ zertifizierte Lehrgänge mit einem höheren Betrag gefördert werden können. Die BAK begrüßt diese Anreizsetzung und plädiert dafür, zusätzliche förderungswürdige Aspekte durch höhere Förderungen zu unterstützen. Neben der pädagogischen Qualität ist die **gemeindeübergreifende Zusammenarbeit** ein Kriterium, das besondere Förderung verdient.

Ausbau und Finanzierung

Wie die bisherigen Daten zeigen, war der seit 2008 ausgeschüttete Bundeszuschuss ausgesprochen wirksam für den Ausbau der Kinderbetreuung. Zwischen Oktober 2007 und Oktober 2010 entstanden 24.300 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder zwischen 0 und 6 Jahren. Das war eine deutliche Erhöhung der Steigerungsraten gegenüber den Jahren ohne Zuschuss: Ist die Zahl der Betreuungsplätze für die 0- bis 6-Jährigen zwischen 2005—2007 jährlich um 4.700 gewachsen, so war es in den Jahren des Zuschusses ein jährliches Plus von 8.100. Bei den Krippenplätzen, die ja im Zentrum des Ausbaus standen, war der jährliche Zuwachs mehr als acht Mal so hoch wie in den Jahren ohne Zuschuss (+4.300 statt +500), womit nunmehr 13.000 zusätzliche Plätze zur Verfügung stehen.

In der bisherigen Vereinbarung waren jährlich 5 Mio für die Sprachförderung enthalten, die von den Ländern nicht kofinanziert werden mussten. In Summe mussten die Länder jedoch den gleichen Beitrag wie der Bund leisten, um die Mittel lukrieren zu können, womit sich für den Ausbau eine Beteiligung von etwas über 57 Prozent ergab. Durch den Wegfall der Sprachförderung und der Beibehaltung der Logik der Kostenteilung sinkt dieser Kofinanzierungssatz auf 50 Prozent, womit pro neu geschaffenen Platz etwas weniger Mittel zur Verfügung stehen (etwa bei einem VIF-Platz nunmehr rechnerisch in Summe nur mehr 8.000 Euro statt bisher 9.333 Euro).

Die Logik einer nach **Öffnungszeiten** gestaffelten Förderung, wie die BAK bereits für die Vereinbarung 2008–2010 erfolgreich angeregt hat, hat sich bewährt und wird beibehalten. Diese Kontinuität wird begrüßt. Es wäre auch notwendig, einen gewissen Prozentsatz der finanziellen Mittel für **Kinder mit erhöhtem Förderbedarf** zu binden. Eine entsprechende Förderung dieser Gruppe ist von großer Wichtigkeit, wird derzeit jedoch nicht in der 15a-Vereinbarung berücksichtigt.

Dass der Zweckzuschuss des Bundes für Investitionen zur Neuschaffung von Betreuungsangeboten bei Tagesmüttern/Tagesvätern gewährt wird, kann vor allem in entlegeneren Gebieten bzw bei speziellen Arbeitszeiten der Eltern hilfreich sein. In diesem Zusammenhang ist jedoch besonderes Augenmerk auf **angemessene Entlohnung** und die **soziale Absicherung** der Tagesmütter zu legen. Positiv ist hier der Qualitätsaspekt in Form einer höheren Förderung zertifizierter Ausbildungen hervorzuheben.

Die bisherigen Fördersätze bleiben unverändert, das bedeutet, es ist keine **Indexierung** der Bundesmittel vorgesehen.

Grundsätzlich plädiert die BAK in diesem Zusammenhang für eine **Gesamtfinanzierungs-lösung** 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 BAK erneut auf die Notwendigkeit der **Schaffung eines transparenten Systems** der finanziellen Darstellung hin, das eine bessere Planung und einen gemeinde- und bundesländerübergreifenden Vergleich ermöglicht. Auch dahingehende Standards sollten im Rahmen einer umfassenden Finanzierungsvereinbarung vereinbart werden.

Ausweitung der Bundesbeteiligung

So begrüßenswert die Bundesmittel sind, diese sind bei Weitem zu wenig um das Barcelona-Ziel von 33 Prozent Betreuungsquote bei den Unter-3-Jährigen zu erreichen. Dafür müssten 33.000 Plätze geschaffen werden, mit den vorhandenen Mitteln können jedoch nur maximal knapp 14.000 neue VIF-Plätze geschaffen werden.

Für die Abdeckung des akuten Bedarfs (Barcelona-Ziel in der Kleinkindbetreuung plus 70.000 Kindergartenplätze mit verbesserten Öffnungszeiten) braucht es **Bundesmittel von 70 Mio Euro 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 Mio Euro auf Grund der Abgaben aus Beschäftigung und den Einsparungen bei Arbeitslosenleistungen.

Die BAK fordert daher, die Bundesförderung für den Ausbau der Kinderbetreuung deutlich aufzustocken, um den vorhandenen Bedarf an Betreuungsplätzen so rasch wie möglich abzudecken.

Finanzierungsmöglichkeiten

Die Aufstockung des Bundeszuschusses wäre möglich, indem Mittel aus familienpolitischen Instrumenten, die verteilungs- und oder genderpolitisch problematisch sind, umgeschichtet werden, was auch zu einer besseren Übersichtlichkeit und einfacheren Verwaltung beitragen könnte:

1. **Wegfall Kinderfreibetrag**: Mit dem Kinderfreibetrag wurde mit der Steuerreform 2009 ein neues, zusätzliches Element der Familienförderung eingeführt. Dieses hat zu einer weiteren Verkomplizierung des Systems und zu höherem Verwaltungsaufwand geführt, ohne jedoch Familien wesentlich besser zu stellen. Dennoch sind die erwarteten Kosten mit 165 Mio Euro (lt BMF) jährlich beträchtlich. Derzeit werden die Mittel allerdings (noch) nicht ausgeschöpft. Es sollte darauf verzichtet werden und die Mittel für die Kinderbetreuung zur Verfügung gestellt werden.

Nicht betroffen vom Wegfall wären Familien mit niedrigem Einkommen und viele Alleinerziehende, selbst bei hohem Einkommen von 6.000 Euro Monatsbrutto oder mehr ist der Verlust mit max 132 Euro pro Jahr/Kind (bei Teilung zwischen den Eltern) vergleichsweise gering. Zusätzlich wird die Familienförderung vereinfacht und kann Verwaltungsaufwand eingespart werden.

2. **Streichung Kinderzuschläge Alleinverdienerabsetzbetrag (AVAB)**: Es ist nicht nachvollziehbar, warum Kinder in Alleinverdiener-Familien höher gefördert werden als Kinder von Eltern, die eine partnerschaftliche Arbeitsteilung getroffen haben oder wegen zu geringen Einkommens beide arbeiten gehen müssen. Damit wären Einsparungen in der Höhe von ca 107 Mio Euro zu erzielen.

Zudem setzt der AVAB negative Anreize für die Erwerbstätigkeit von Frauen, die Kinderzuschläge wirken hier verschärfend – mit allen negativen Folgen für die soziale Absicherung der Frauen. Daher sollen die Zuschläge zum AVAB (130 Euro/Jahr bei einem Kind, 305 Euro/Jahr bei 2 Kindern und +220 Euro/Jahr für weitere Kinder) gestrichen werden. Beim Alleinerzieherabsetzbetrag sollen sie erhalten bleiben.

Förderung Gemeindekooperation

Die Gemeinden haben in der Kinderbetreuung eine tragende Rolle, stehen jedoch auch vor finanziellen und organisatorischen Herausforderungen. Es gilt daher Strategien zu finden, wie Kinderbetreuung in guter Qualität, aber auch möglichst effizient erbracht werden kann. Dabei ist die kleinstrukturierte Landschaft der Kommunen in Österreich ein wichtiger Faktor: In fast 1.500 der 2.357 Gemeinden leben weniger als 2.000 Menschen. Gerade für kleine Gemeinden ist der Betrieb eigener Einrichtungen aber oft wirtschaftlich schwer zu bewältigen.

Wenn jedoch mehrere kleine Gemeinden zusammen Kinderbetreuungs- bzw. -bildungseinrichtungen planen und betreiben, werden damit **Größenvorteile** für einen günstigeren Betrieb, also Skaleneffekte, nutzbar. Die **arbeitsteilige Erbringung** von Hintergrundleistungen wie Planung, Verwaltung oder Lohnverrechnung birgt weitere hohe Einsparpotenziale und gewährleistet Qualität.

Mit dem Gesetzesantrag des Bundesrates wurden die erforderlichen gesetzlichen Grundlagen für die entsprechenden rechtlichen Möglichkeiten (Mehrzweckverbände, bundeslandübergreifende Kooperationen) auf den Weg gebracht.

In Bundesländern wie Burgenland und Oberösterreich wird die Förderung von gemeindeübergreifenden Einrichtungen bereits erfolgreich praktiziert. Im Rahmen der Bundesmittel für den Ausbau von Kinderbetreuung sollen dafür nun entsprechende **finanzielle Anreize** für solche Kooperationen geschaffen und Plätze in gemeindeübergreifenden Einrichtungen höher gefördert werden (zB ein „Bonus“ von 20 Prozent).

Dafür wäre „gemeindeübergreifend“ zu definieren, etwa in dem mindestens drei Kinder ihren Wohnsitz in einer anderen Gemeinde haben müssen. Der Bonus soll nur für **Kleingemeinden** (zB maximal 2.000 EinwohnerInnen) gelten, damit nicht Ballungsräume, die eine hohe Zahl von Ein-PendlerInnen haben und damit auch viele Kinder aus anderen Gemeinden dort betreut werden, dadurch gefördert werden. Auch beim Monitoring bräuchte es eine Anpassung. Dieses soll weiterhin über die Kindertagesheimstatistik, die von der Statistik Austria im Auftrag des BMWFJ durchgeführt wird, erfolgen und könnte ohne großen Aufwand gemacht werden. Es müsste lediglich beim bisher verwendeten Gruppenblatt, auf dem die betreuten Kinder aufgeführt sind, das Merkmal „Wohnsitz in einer anderen Gemeinde“ hinzugefügt werden.

Bildungsaufgaben und Qualitätssicherung

Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass ein qualitativvolles, flächendeckendes Angebot an Kinderbetreuung in jenen Ländern existiert, die Bildung und Frühförderung in den Vordergrund stellen. Ein Großteil der sozialen, kognitiven und emotionalen Fähigkeiten entwickelt sich in den ersten Lebensjahren eines Kindes. Spätere Bildungschancen werden maßgeblich in dieser Phase geprägt. Insbesondere für Kinder von Eltern mit niedrigen Bildungsabschlüssen, für Kinder mit Migrationshintergrund und armutsgefährdete Kinder bietet eine außerhäusliche Betreuung eine zusätzliche Förderung.

Auch in Österreich muss der Bildungsauftrag der Kinderbetreuung ins Zentrum gerückt werden. Mit dem verpflichtenden Frühförderungsjahr und dem „Bundesländerübergreifenden Bildungsrahmenplan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich“, der im Auftrag des BMUKK erstellt wurde, wurden wichtige Maßnahmen in diese Richtung gesetzt. Jedoch braucht es grundlegendere Schritte.

Kinderbetreuungseinrichtungen sollen zukünftig als **Bildungseinrichtungen** definiert werden und damit dem entsprechenden verfassungsrechtlichen Kompetenzartikel zugeordnet werden. Das entspricht auch den Forderungen des von der BAK unterstützten Bildungsvolksbegehrens. Die entsprechende Kompetenz ist beim Bildungsressort anzusiedeln.

Es ist die Festlegung **einheitlicher (Mindest-)Standards** erforderlich, sowohl hinsichtlich der Betreuungsqualität selbst (Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, räumliche Anforderungen...) wie auch der Betreuungspersonen. Diese Standards fehlen insbesondere bei der Qualifikation von Kindergarten-AssistentInnen und Tageseltern.

Qualifiziertes Personal

In Artikel 3 fehlt die Definition für qualifiziertes Personal. Dieses sollte als „geprüfte KindergartenpädagogInnen oder PädagogInnen mit abgeschlossener Prüfung einer BAKIP“ definiert werden.

Weiters ist der **Männeranteil** beim Betreuungspersonal, der bei Krippen und Kindergärten unter zwei Prozent liegt, deutlich zu erhöhen, um bereits im frühkindlichen Alter das Spektrum an Rollenvorbildern zu erweitern.

Darüber hinaus muss die BAK zum wiederholten Mal darauf hinweisen, dass innerhalb der EU außer Österreich nur mehr Malta darauf verzichtet, Kindergarten-PädagogInnen auf postsekundärer Ebene (Fachhochschule oder Universität) auszubilden. Es sollte daher ein **Gesamtkonzept zur Ausbildungsreform** erstellt werden, das die Durchlässigkeit zwischen den pädagogischen Berufen und den einzelnen Qualifikationsstufen enthält und berufsbegleitende, modulare Formen anbietet.

Sprachförderung

Damit die begonnene positive Entwicklung möglichst nahtlos in der Schule fortgesetzt werden kann, braucht es eine neue verpflichtende Kooperation an der Schnittstelle Kindergarten/Schule zwecks gemeinsamer Diagnose von Potentialen und Förderbedarf. 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 BAK fordert nachdrücklich, dass die Mittel für die Sprachförderung auch weiterhin zur Verfügung gestellt werden.

Die Bundesarbeitskammer ersucht um Berücksichtigung ihrer Einwendungen.



Herbert Tumpel
Präsident



Alice Kundtner
iV des Direktors