

Stellungnahme des DGB Nordrhein-Westfalen

zum Gesetz zur qualitativen Weiterentwicklung der frühen Bildung (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 17/6726)

Im Rahmen der:

Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Familie, Kinder und Jugend des Landtags von Nordrhein-Westfalen am 30.09.2019

Düsseldorf, 16.09.2019

Vorbemerkung

Wir begrüßen die Absicht der Landesregierung das Kinderbildungsgesetz zu reformieren und danken für die Möglichkeit zu dieser Stellungnahme. Der DGB NRW fordert, dass alle Kinder die gleichen Chancen haben, um zu entdecken, was in ihnen steckt und um ihre Talente zu entfalten. In den ersten Lebensjahren werden die Weichen für ein erfolgreiches gesellschaftliches und berufliches Leben gestellt. Bildung von heute ist die Zukunft von morgen. Nur eine gleichberechtigte Teilhabe führt später zu gleichen Chancen.

Doch die frühkindliche Bildung in Nordrhein-Westfalen befindet sich in einem dramatischen Zustand. Zu wenig Plätze im U3-Bereich, Öffnungszeiten, die sich mit den Arbeitszeiten der Eltern häufig nicht decken, fehlende Fachkräfte und zum Teil hohe Gebühren bringen Eltern wie Kita-Personal zur Verzweiflung. Große Gruppen, die von zu wenig Erzieher*innen betreut werden, senken die pädagogische Qualität und gefährden das Bildungsziel und damit den Zugang sowie das Recht auf Bildung für unsere Kinder. Unattraktive Ausbildungs- und Arbeitsbedingungen verschärfen den ohnehin eklatanten Fachkräftemangel in unseren Kindertagesstätten.

Reformieren statt ergänzen

Kinder haben ein Recht auf Bildung. Um dies einzulösen muss das aktuelle Kinderbildungsgesetz grundlegend reformiert werden. Dazu gehören die Vereinfachung der Gruppenformen, die Abschaffung der Kindpauschalen und ein landesweites Konzept zur Fachkräftegewinnung. Dann wäre es möglich für gute Arbeitsbedingungen, Individualbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, landesweite Beitragsgleichheit sowie den Ausbau und Zugang zu Kitaplätzen zu sorgen. Wenn wir das Kinderbildungsgesetz heute nicht reformieren, werden wir Bildungsbenachteiligung verursachen. Falls es uns nicht gelingt, allen Kindern die bestmögliche Bildung zukommen zu lassen, können sich Einzelne abgehängt fühlen. Dies wollen wir verhindern. Ausgehend von diesem Leitbild sehen wir viele kritische Punkte in dem vorgelegten Gesetzentwurf, weil er wichtige Problemfelder zwar erkennt und Verbesserungen anstrebt, die grundlegenden Fehler des Systems allerdings nicht behebt.

Fachkräfte gewinnen

Um das stark wachsende System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung qualitativ und quantitativ voranzubringen brauchen wir mehr Fachkräfte. Gemäß den Empfehlungen der Bertelsmann Stiftung 2018 für einen altersgerechten Personalschlüssel fehlen allein bei der pädagogischen Personalausstattung in NRW 15.536 Erzieher*innen und 2.870 Kita-Leitungen. Der jetzige Entwurf zielt unter anderem auf Personalerweiterungen in den Bereichen bedarfsgerechte Betreuungsangebote und eine Ausweitung der Öffnungszeiten ab. Dies sind wichtige Änderungen, um die Qualität zu erhöhen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für viele Eltern zu verbessern. Jedoch bleiben dabei die Mitarbeiter*innen der Kitas unberücksichtigt. Wie sollen sie längere Öffnungszeiten und höheren Personaleinsatz bei teils hohen Ausfallquoten stemmen, wenn nicht mehr Personalressourcen geschaffen werden, als der Entwurf vorsieht. Deshalb fordert der DGB NRW von der Landesregierung sofortige Maßnahmen, damit vorhandene Fachkräfte gehalten und neue hinzugewonnen werden können. Das Berufsbild muss attraktiver werden und dazu gehören die Ausbildungsvergütung, flächendeckende Tarifbindung, mehr Ausbildungs-, Studien- und Lehrkapazitäten, unbefristete Arbeitsverträge und berufliche Perspektiven. Nach Ansicht der Gewerkschaften bedarf es eines landesweiten Konzeptes, um die Attraktivität und die Wertschätzung des Erzieher*in-Berufs nachhaltig zu steigern.

Gute Arbeit ermöglichen

Es ist eine gute Entwicklung, dass sich die im Gesetzesentwurf neu geplante Fortschreibungsrate an der Kostenentwicklung für pädagogisches Personal nach dem Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst, Sozial- und Erziehungsdienst orientiert. Wir begrüßen, dass die tarifliche Bezahlung in den Gesetzesentwurf aufgenommen wurde. Um flächendeckende Lohngleichheit sicherzustellen fordern wir eine verbindliche Festschreibung und Nachweispflicht, dass Träger ihre Beschäftigten entsprechend TVöD bezahlen.

Keine Berücksichtigung findet dagegen der Gefährdungsschutz für Mitarbeiter*innen. Der DGB NRW fordert deshalb die Verankerung der betrieblichen Gesundheitsförderung im Gesetz. Neben den Vorgaben aus anderen Gesetzen (z.B. Arbeitsschutzgesetz) und tariflichen Regelungen wie im TVöD, die die Gesundheitsfürsorge und -vorsorge vorschreiben, ist die Gesundheit der Beschäftigten in Kindertageseinrichtungen Grundlage für die Einhaltung der pädagogischen Qualität der Einrichtung.

Die Arbeitsbedingungen und die Arbeitsbelastung der Arbeitnehmer*innen werden langfristig darüber entscheiden, wie attraktiv der Beruf der Erzieher*in für junge Menschen ist. Gute Arbeitsbedingungen sind der Schlüssel, um dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken und mehr Menschen in diesem Beruf zu halten und zu gewinnen. Dazu gehört eine verbindliche Mindestpersonalbemessung, die auch Verfügungs- und Ausfallzeiten realistisch (je mit 25%) einkalkuliert. Dieses von den Gewerkschaften lange geforderte Ziel ist mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf leider nicht erreicht.

Personalentwicklung spielt eine ausschlaggebende Rolle. Kontinuierliche Qualifizierungsangebote und externe pädagogische Beratung müssen als Anspruch auf Fachberatung gewährleistet sein. Nur so können aus Sicht der Gewerkschaften Bildungsziele verlässlich erreicht werden. Ein Entgegenkommen auf unsere Forderungen sehen

wir hier durch die Festschreibung der Fachberatung. Sie verspricht flächendeckenden Zugang. Gleichzeitig sind Freistellungen für individuelle Fort- und Weiterbildungen nicht berücksichtigt.

Gleichberechtigten Zugang durch Chancengleichheit sichern

Alle wissenschaftlichen Untersuchungen der zurückliegenden Jahre bestätigen die herausragende Bedeutung der Kitas für die Entwicklung und den Bildungserfolg der nächsten Generation und verknüpfen dies mit Empfehlungen zur Qualitätsverbesserung wie z.B. der Verringerung der Gruppengröße oder zum Fachkraft-Kind-Schlüssel. Hier ist dem Entwurf leider keine markante Verbesserung gelungen. Die neu festgelegte Mindestpersonalbemessung verkleinert die Gruppen nicht. Zwar legt sie die Qualifikation der Fachkräfte fest, sie ändert damit allerdings nichts am bisherigen Fachkraft – Kind – Verhältnis. Dies entspricht nicht dem von uns geforderten Niveau der Empfehlungen der OECD. Wir wollen die Verringerung der Kinderzahl für alle Gruppen und in der Gruppenform I mit Begrenzung der unter zweijährigen Kinder auf 4 pro Gruppe.

Die Gewerkschaften fordern das Land auf, das Recht auf frühkindliche Bildung so einzulösen, dass gleichwertige Lebensverhältnisse realisiert werden können. Der Zugang zu frühkindlicher Bildung darf weder vom Einkommen der Eltern abhängen, noch davon wo Kinder aufwachsen. Um das Gefälle zwischen den Kommunen auszugleichen, müssen ergänzende Landesmittel zur Verfügung gestellt werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht geht es darum, die vollständige Beitragsfreiheit für den Kitabesuch endlich zu realisieren und die Kita anderen Bildungseinrichtungen wie der Schule anzugleichen. Die Beitragsfreiheit darf nicht zu Lasten der Qualität gehen. Bis zur Realisierung der vollständigen Beitragsfreiheit sehen wir die Landesregierung in der Pflicht, landesweit einheitliche Elternbeiträge festzuschreiben.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist uns Gewerkschaften ein großes Anliegen. Deshalb fordern wir bei Betreuungsangeboten familienverträgliche Öffnungszeiten, die weder die Qualität der Bildung mindern, noch den kindgerechten Erziehungsrahmen sprengen. Dabei möchten wir die Unternehmen keineswegs aus der Verantwortung entlassen und vertreten weiterhin unsere Forderungen zu mehr Arbeitszeitgestaltung zugunsten der Familienvereinbarkeit. Grundsätzlich begrüßen wir den Vorstoß im Entwurf, die Öffnungszeiten zu erweitern. Neben der Berücksichtigung der Elternwünsche sind der altersgerechte Bedarf der Kinder an Bildung, Erziehung und Betreuung sowie die Möglichkeiten des Kitapersonals in Überlegungen zu Öffnungszeiten mit einzubeziehen. Die Realisierungsmöglichkeiten durch die Beschäftigten in der Kindertageseinrichtung spielen hier eine maßgebliche Rolle. Neu im Gesetzesentwurf sind die geplanten Betreuungszeiten in den frühen Morgenstunden, am späten Abend und an Wochenend- und Feiertagen. Diese Randzeiten können nicht mit dem für die Kinder vertrauten Personal durchgeführt werden, sondern müssen mit zusätzlichem Personal besetzt werden. Dies gilt im Übrigen auch für den Fall einer Verringerung der Schließtage. Die individuelle Anwesenheitszeit der Kinder darf 9 Stunden täglich nicht überschreiten.

Unsere Anmerkungen zu einzelnen Paragraphen in chronologischer Reihenfolge:

Zu § 4 (5) Bedarfsplanung und Bedarfsermittlung

Die Konkretisierung, dass Eltern von Kindern im letzten Jahr vor der Einschulung auf den Betreuungsanspruch für schulpflichtige Kinder bis zum Schuleintritt hinzuweisen sind, begrüßen wir.

Zu § 6 Qualitätsentwicklung und Fachberatung

Wie seit langem von den Gewerkschaften gefordert wurde nun zur Realisierung des Förderungsauftrages und zur Qualitätsentwicklung der neu gestaltete Paragraph Qualitätsentwicklung und Fachberatung eingeführt. Hier wird den örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe in NRW gemäß SGB VIII eine Gesamtverantwortung übertragen, die den Kindertageseinrichtungen fachliche Beratung, Qualitätsmanagement und weitere Unterstützungsmöglichkeiten zusichert. Wir halten dies für eine gute Änderung. Leider sind Freistellungen für individuelle Fort- und Weiterbildungen hier nicht berücksichtigt.

Zu § 18, § 19 + 31 Dokumentation durch Beobachtung - Sprachliche Bildung - Evaluation

Durch diese Paragraphen werden Träger und damit deren pädagogisches Personal verpflichtet, zu beobachten, zu analysieren und zu dokumentieren, wo die Kinder im Einzelnen und die Tagesstätte insgesamt in ihrem Bildungs- und Entwicklungsprozess stehen. Aus gewerkschaftlicher Sicht ein unbedingt notwendiger Qualitätsbaustein in der frühkindlichen Bildung und deren Weiterentwicklung. So sollen beispielsweise auch für den Bereich der Sprachbildung und –förderung Qualitätskriterien entwickelt werden, um die Förderung der Kinder mit sprachlichem Unterstützungsbedarf verbindlich sicher zu stellen. Doch dafür braucht es entsprechend geschultes Personal und gute Rahmenbedingungen. Der Erfolg dieser zusätzlichen Qualitätsarbeit hängt von einer angemessenen Personalbesetzung und angemessenen Zeitressourcen ab.

Zu § 27 (2) Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen

Der Anreiz für Eltern, ihre gewünschten Betreuungszeiten flexibel in Anspruch nehmen zu dürfen, könnte in einem gewissen Umfang dazu führen, dass die vertraglichen Buchungszeiten reduziert werden, mit den entsprechenden Verlusten und dem zusätzlichen Organisationsaufwand für die Tageseinrichtung. Wenn nur ein bis zwei Eltern je Gruppe die Flexibilisierung in Anspruch nehmen, dann fallen qua Kibiz-Systematik diese Kindpauschalen in der Einrichtungsfinanzierung weg. Der nach § 48 festgelegte Zuschuss zur Flexibilisierung der Betreuungszeiten soll diesen Wegfall zwar heilen. Aus gewerkschaftlicher Sicht geeigneter und unbürokratischer ist hier allerdings die Abschaffung der Systematik der Kindpauschalen.

Zu § 27 (3) Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen

Die Anzahl der maximalen Schließtage außer Wochenend- und Feiertage „soll 20 und darf 25 Öffnungstage nicht überschreiten“. Dabei sind die Schließtage notwendig, um durch Qualifikationen und Weiterbildungen die Arbeitnehmer*innen auf die kommenden Herausforderungen vorzubereiten und langfristig Qualitätsstandards zu erfüllen. Wenn Schließtage verringert werden, dann müssen Fort- und Weiterbildungszeiten allerdings ausdrücklich in die Personalbemessungszeit einkalkuliert werden.

Zu § 28 (1) Personal / Besetzung

Aus gewerkschaftlicher Sicht ist die geplante Festlegung der Personalbesetzung im Gesetzentwurf ein sehr wichtiger Aspekt. Dass die Arbeit vom Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte geprägt sein muss, ist aus unserer Sicht ein Schritt in die richtige Richtung. Ebenfalls begrüßenswert ist, dass diese Personalbesetzung auch in Ausfallzeiten gewährleistet ist. Die Ausfallzeit bemisst sich auf 25% der Betreuungszeit. Unserer Ansicht nach ist sie in dieser Höhe gesetzlich festzuschreiben.

Zu § 28 (3) Personal / Kindpauschalenbudget - Verfügungszeit

Die vorzuhaltende Verfügungszeit bemisst sich im Entwurf auf mindestens 10% der Betreuungszeit pro Gruppe und wird als ein Bestandteil des Kindpauschalenbudgets gerechnet. Diese Höhe ist aus gewerkschaftlicher Sicht nicht hinreichend. In § 28 Absatz 4 wird die Fülle der Aufgaben beschrieben, die in dieser Zeit zur Erledigung kommen sollen. Dazu zählen „individuelle Vor- und Nachbereitungszeit, einschließlich Bildungs- und Entwicklungsdokumentation, für die Erziehungspartnerschaft mit den Eltern, für die Praxisanleitung und für Kooperationen mit Frühförderung, Kindertagespflege, Schule und in den Sozialraum, für die Teilnahme an Dienstbesprechungen, Fachberatungen und Qualifikationsmaßnahmen“. Neben den im Absatz zu § 18, § 19 + §31 „Dokumentation durch Beobachtung - Sprachliche Bildung - Evaluation“ beschriebenen Aufgaben beinhaltet diese Aufzählung eine zusätzliche Fülle von Kompetenzen und vielfältigen Qualifikationen. Um diese Aufgaben zufriedenstellend zu lösen und zu erledigen, benötigen die Mitarbeiter*innen Zeit. Um das Personal in Kitas zukünftig zu entlasten, muss mehr Raum und Zeit zur Erledigung dieser Aufgaben zur Verfügung gestellt werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht zweifeln wir an, ob 10% dafür ausreichen.

Zu § 29 (1) Personal / Leitung

Die Leitung ist erfahrenen und besonders qualifizierten Fachkräften zu übertragen. Als Gewerkschaften fordern wir diesen Standard ebenfalls. Im Vergleich zu Erzieher*innen müssen Kindheitspädagog*innen mit Hochschulabschluss laut Entwurf keine Fortbildung für Leitungsaufgaben absolvieren. Unserer Meinung nach werden staatlich anerkannte Erzieher*innen dadurch diskriminiert. Dabei richtet sich der Orientierungsstandard des Deutschen Qualitätsrahmens bei Leitungsaufgaben in Kindertageseinrichtungen nach DQR 6, also entspricht der Ausbildung

als staatlich anerkannte*r Erzieher*in. Dieser Standard ist uns Gewerkschaften sehr wichtig. Die Fortbildung für Leitungsaufgaben muss folglich für Erzieher*innen wie Kindheitspädagog*innen mit Hochschulabschluss gleichermaßen verpflichtend sein. Beide Berufsgruppen müssen aufgrund gleicher Tätigkeitsprofile gleich behandelt werden.

Zu § 29 (2) Personal / Leitung

Die Leitungszeit ist erstmalig im Gesetzesentwurf aufgenommen. Sie soll mindestens 5 Wochenstunden pro Gruppe bis 9 Wochenstunden betragen. Diese Entscheidung bewerten wir als einen wichtigen Schritt. Unter den Gesichtspunkten der anfallenden Leitungsaufgaben für Kolleg*innen reicht dieser Schritt aber nicht aus. Kita-Leitungen brauchen ausreichend Zeit für Ihre Führungsaufgaben. Wir fordern für Tageseinrichtungen für Kinder einen Grundleitungsanteil von 20 Wochenstunden und zusätzlich für jede Gruppe 7,5 Wochenstunden zur Verfügung zu stellen. Um kontinuierlich die Leitung gewährleisten zu können, muss auch zwingend die ständige Vertretung mit Stundenanteilen hinterlegt werden.

Zu § 46 (2) – (3) Landesförderung der Qualifizierung

Wir befürworten ausdrücklich, dass der Entwurf den Trägern Anreize setzt, um auszubilden und nach Tarif zu bezahlen. So soll das Jugendamt Zuschüsse in Höhe von 8.000 EUR jährlich für jeden belegten Platz im 1. praxisintegrierten Ausbildungsjahr oder 4.000 EUR jährlich für Praktikumsplätze im Anerkennungsjahr und für das 2. und 3. Jahr der praxisintegrierten Ausbildung erhalten, wenn sie die Schüler*innen tariflich bezahlen. Für uns als Gewerkschaften stellt dieser Zuschuss eine Teilkomponente für ein landesweites Konzept dar, um die Attraktivität und die Wertschätzung des Erzieher*in-Berufs nachhaltig zu steigern.

Fazit

Dem DGB NRW geht der vorliegende Gesetzentwurf nicht weit genug. Er beinhaltet keine Abschaffung des bisherigen KiBiz-Systems oder eine neue gesetzliche Grundorientierung. Weder stellt er die viel kritisierte subjektorientierte Kindpauschale auf den Prüfstand, noch verbessert er die unterschiedlichen Gruppenformen und –größen oder die Fachkraft-Kind-Relation. Zwar wird eine Entlastung des Personals unternommen, aber ungenügend und nur an der einen oder anderen Stelle, ohne den wirklichen Gesamtbedarf zu erfassen und abzudecken. Wichtige Modifizierungen, Ergänzungen und Regulierungen deuten in die richtige Richtung, werden allerdings vom Kindpauschal-System behindert. In der Gesamtbetrachtung gelingt mit diesem Entwurf leider keine grundlegende Reform.