

Stellungnahme

des DGB Nordrhein-Westfalen, ver.di NRW und der GEW NRW

**zum Referent*innenentwurf eines
Gesetzes zur Einführung des Gesetzes zur frühen Förderung und Bildung von
Kindern und zur Änderung des Schulgesetzes vom 07. Mai 2019**

Düsseldorf, 28.05.2019

Vorbemerkung

Wir begrüßen die Absicht der Landesregierung das Kinderbildungsgesetz zu reformieren und danken für die Möglichkeit zu dieser Stellungnahme. Der DGB NRW, ver.di NRW und die GEW NRW fordern, 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 und zum Teil hohe Gebühren bringen Eltern 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 und der Populismus gewinnt an Zustimmung. Ausgehend von diesem Leitbild sehen wir viele kritische Punkte in dem vorgelegten Referent*innenentwurf, 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. In NRW fehlen 15.536 Erzieher*innen und 2.870 Kita-Leitungen laut Bertelsmann-Studie 2018. Der jetzige Entwurf zielt unter anderem auf Personalerweiterungen in den Bereichen Betreuungsangebote mit besonderen Öffnungszeiten, bedarfsgerechte Betreuungsangebote, Personalbesetzung, Zusatzkontingente für Leitung und Verfügungszeit ab. Bei der für viele Eltern so bedeutenden Erweiterung der Öffnungszeiten gerät das Kind aus dem Blick und kommt der Bedarf an sozialpädagogischem Personal, das die Aufgabe hat, die Bildungsziele umzusetzen zu kurz. Hier benötigen wir weit mehr Personalressourcen, als der Entwurf vorsieht. Umgesetzt können sämtliche Änderungen nur dann werden, wenn das zusätzliche Personal dafür zur Verfügung steht. Der DGB NRW, ver.di NRW und die GEW NRW fordern deshalb 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, Praxisintegrierte Ausbildung, mehr Ausbildungs- und Lehrkapazitäten, unbefristete Arbeitsverträge und berufliche Perspektiven. Nach Ansicht der Gewerkschaften bedarf es eines landesweiten Konzeptes, um die Attraktivität und die Wertschätzung des Erzieher*innen-Berufs nachhaltig zu steigern.

Gute Arbeit ermöglichen

Es ist eine gute Entwicklung, dass sich die im Referent*innenentwurf 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 Referent*innenentwurf 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, ver.di NRW und die GEW NRW fordern 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 Belastung 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. Höheren Förderbedarfen (z.B. Inklusion) muss durch einen höheren Personaleinsatz in Form multiprofessioneller Teams entsprochen werden. Der Entwurf sieht zusätzlichen Personaleinsatz zwar vor, wird dem realen Bedarf dabei jedoch leider nicht gerecht.

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 Landesförderung 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 keine markante Verbesserung gelungen. In der Begründung des Referent*innenentwurfes (S.87) wurde ein rechnerischer Personalschlüssel zugrunde gelegt. Dieser entspricht nicht dem von uns geforderten Niveau der Empfehlungen der OECD. Wir fordern 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 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. Allerdings berücksichtigen von den Eltern wählbare Betreuungszeiten in erster Linie den Betreuungsbedarf der Eltern und nicht den Bedarf der Kinder an Bildung, Erziehung und Betreuung. Die Realisierungsmöglichkeiten durch die Beschäftigten in der Kindertageseinrichtung und die Planbarkeit werden an dieser Stelle leider vernachlässigt. Neu im Referent*innenentwurf sind die geplanten Betreuungszeiten in den frühen Morgenstunden, am Abend und an Wochenend- und Feiertagen. Diese Randzeiten können nicht mit dem für die Kinder vertrautem 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 § 3 (2) Wunsch und Wahlrecht

Die Berücksichtigung von Betreuungsangeboten mit besonderen Öffnungszeiten oder besonderer Lage zum Arbeits- und Ausbildungsplatz sind aus Elternsicht nachvollziehbar. Hier möchten wir darauf hinweisen, dass vor diesem Hintergrund weder die Interessen der Kinder noch die der Kita-Mitarbeiter*innen Berücksichtigung finden.

Zu § 19 + 31 Sprachliche Bildung / Evaluation

Hier werden Träger verpflichtet, die alltagsintegrierte Sprachbildung aller Kinder und die Förderung der Kinder mit sprachlichem Unterstützungsbedarf verbindlich sicher zu stellen. Neu geplant ist, dass die Träger Qualitätskriterien auch für den Bereich der Sprachbildung und –förderung entwickeln sollen. Dafür braucht es entsprechend geschultes Personal und gute Rahmenbedingungen. So wird der Erfolg unter anderem von der Verweildauer des Kindes in der Tageseinrichtung und der Gruppengröße abhängen.

Zu § 27 (2) Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen

Der Anreiz für Eltern, ihre gewünschten Betreuungszeiten flexibel in Anspruch nehmen zu dürfen, würde 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, ist die Planungssicherheit gefährdet, da die Kindpauschalen in der Einrichtungsfinanzierung dann wegfallen. Die Einrichtungen sind auf eine zuverlässige Planung jedoch angewiesen.

Zu § 27 (3) Öffnungszeiten in Kindertageseinrichtungen

Die Anzahl der maximalen Schließtage sinkt von 30 auf 25. Dabei sind die Schließtage notwendig, um durch Qualifikationen und Weiterbildungen die Arbeitnehmer*innen auf die kommenden Herausforderungen vorzubereiten und langfristig Qualitätsstandards zu erfüllen. Schließtage können nur dann verringert werden, wenn in die Personalbemessungszeit Fort- und Weiterbildungszeiten einkalkuliert werden.

Zu § 28 (1) Personal / Besetzung

Für uns als Gewerkschaften ist die geplante festgelegte Personalbesetzung im Referent*innenentwurf ein sehr wichtiger Aspekt. Hier ist vorgesehen, dass als „pädagogische Kräfte“ in den Tageseinrichtungen sozialpädagogische Fachkräfte und Ergänzungskräfte im Sinne der Personalvereinbarung eingesetzt werden. Eine Definition „pädagogische Kräfte“ wird leider nicht gegeben. Deshalb fordern wir die Festlegung der Bezeichnungen sozialpädagogische Fachkräfte und Ergänzungskräfte als ausschließliches pädagogisches Personal in unseren Kitas gemäß der Personalvereinbarung.

Dass die Arbeit vom Einsatz sozialpädagogischer Fachkräfte geprägt sein muss, ist aus unserer Sicht sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung, aber wir fordern eine verbindliche Regel, die von einer rechtlichen Soll-Vorschrift, die Ermessensspielräume ermöglicht, hin zu einer Muss-Vorschrift, die in jedem Fall einzuhalten ist. Der Träger hat darüber hinaus sicherzustellen, dass auch in Ausfallzeiten die Besetzung gewährleistet ist. Unserer Ansicht nach bemisst sich diese auf 25% der Betreuungszeit pro Gruppe. Die Verankerung der mittelbaren pädagogischen Arbeit entspricht unserem Verständnis von Qualitätsfestschreibung. Wir fordern schon seit langem, dass die real entstehenden Personalkosten ermittelt und abgerechnet werden.

Zu § 28 (3) Personal / Kindpauschalenbudget - Verfügungszeit

Die vorzuhaltende Verfügungszeit bemisst sich im Entwurf mit 10% der Betreuungszeit pro Gruppe und wird als ein Bestandteil des Kindpauschalenbudgets gerechnet. Diese Höhe ist aus gewerkschaftlicher Sicht nicht hinreichend. Im darauffolgenden Absatz 4 § 28 wird die Fülle der Aufgaben beschrieben, die in dieser Zeit zur Erledigung kommen sollen. Dazu zählen: Individuelle Vor- und Nachbereitungszeit, einschließlich Bildungs- und Entwicklungsdokumentation, Pflege der Erziehungspartnerschaft mit den Eltern, Praxisanleitung und Kooperationen mit der Frühförderung. Unserer Erfahrung nach bemessen sich diese Aufgaben auf einer Höhe von 25% der Betreuungszeit pro Gruppe. Mit der Pauschalerhöhung der Personalkraftstunden zwischen 4h und 11,5h je nach Gruppenform können diese Aufgaben jedenfalls nicht erledigt werden.

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 Referent*innenentwurf keine Fortbildung für Leitungsaufgaben absolvieren. Dabei richtet sich der Orientierungsstandard des Deutschen Qualitätsrahmens bei Leitungsaufgaben in Kindertageseinrichtungen nach DQR 6. Dieser Standard ist uns Gewerkschaften sehr wichtig. Die Fortbildung für Leitungsaufgaben muss 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 Referent*innenentwurf aufgenommen: Sie soll mindestens 5 Wochenstunden pro Gruppe bei 25 Stunden Betreuungszeit betragen, wenn die Betreuungszeit 35 Stunden beträgt dann mindestens 7 Wochenstunden und bei einer Betreuungszeit von 45 Stunden mindestens 9 Wochenstunden. Diese Entscheidung bewerten wir als einen richtigen Schritt. Er reicht aber unter den Gesichtspunkten der anfallenden Leitungsaufgaben für Kolleg*innen, die die Leitung innehaben, von der Anzahl der eingeplanten Wochenstunden 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 überall mit Stundenanteilen hinterlegt werden.

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

Wir befürworten ausdrücklich, dass die Vorlage den Trägern Anreize setzt, um auszubilden und nach Tarif zu bezahlen. So soll das Jugendamt gestaffelte Zuschüsse in Höhe von 4.000 EUR bis zu 8.000 EUR für jeden belegten Praktikumsplatz eines Auszubildenden oder im Anerkennungsjahr Befindlichen erhalten, wenn sie die Schüler*innen tariflich bezahlen. Für uns als Gewerkschaften stellt dieser gestaffelte Zuschuss eine Komponente für ein landesweites Konzept dar, um die Attraktivität und die Wertschätzung des Erzieher*innen-Berufs nachhaltig zu steigern.

Fazit

Der DGB NRW, ver.di NRW und die GEW NRW lehnen den vorliegenden Referent*innenentwurf ab. Die Vorlage stellt keine Abschaffung des bisherigen KiBiz-Systems oder eine neue gesetzliche Grundorientierung dar. Auch stellt er weder die viel kritisierte subjektorientierte Kindpauschale, noch die unterschiedlichen Gruppenformen und -größen in Frage. Folglich bleiben den Kita-Einrichtungen der zeitraubende organisatorische Aufwand und die vage Planungsunsicherheit erhalten. Stattdessen nimmt der Entwurf Modifizierungen, Ergänzungen und Regulierungen an vielen verschiedenen Stellen vor, die die Organisation weiter verkomplizieren. Zwar weisen einige dieser Änderungen in die richtige Richtung, wachsen sich jedoch nicht zu einer veritablen Reform aus und verlieren sich in Flickschusterei.