

**PRESSE-  
KONFERENZ**  
4.12.2013

## **MEHR QUALITÄT IN DER KINDERBETREUUNG**

Internationaler Vergleich, Erfahrungen aus der Praxis  
und politische Forderungen

**RUDI KASKE**  
Präsident der AK Wien

**KARIN SAMER**  
Betriebsratsvorsitzende für den pädagogischen Bereich der Wiener  
Kinderfreunde

**MARGIT POLLAK**  
Vorsitzende Stellvertreterin der GdG-KMSfB/HG 1

**BARBARA SCHRÖDING**  
vida, Landessekretärin Wien



## Österreich hat Aufholbedarf

Die AK und die Gewerkschaften setzen sich seit vielen Jahren dafür ein, mehr Plätze in Kinderbildungs- und -betreuung zu schaffen. Diese müssen aber durchgängig von hoher Qualität sein. Das kann mit einem Bundesrahmengesetz sichergestellt werden, in dem Standards zu Gruppengrößen, Betreuungsschlüssel und anderen Rahmenbedingungen vorgegeben werden, die nirgends unterschritten werden dürfen. Nur dann kann der Auftrag als elementare Bildungseinrichtung von Krippen und Kindergärten auch wirklich erfüllt werden.

Dass Handlungsbedarf besteht, zeigt auch eine neue Studie im Auftrag der AK, die die rechtlichen Rahmenbedingungen für Kindergärten in sechs Ländern mit denen in Österreich vergleicht.

Die AK Wien hat das Institut für Kinderrechte und Elternbildung beauftragt, einen Ländervergleich von Zuständigkeit, Rechten und Qualität bei institutioneller Kinderbetreuung bei 3-6-jährigen Kindern zu erstellen. Betrachtet wurden die Länder Italien, Frankreich, Polen, Finnland, Dänemark, Baden-Württemberg sowie die österreichischen Bundesländer. Die Erhebung erfolgte durch Literaturrecherche sowie durch Interviews mit BildungsexpertInnen der jeweiligen Staaten.

## Zuständigkeit

Im **internationalen Trend** zeigt sich die Anerkennung von Kinderbetreuungs- als Bildungseinrichtungen durch die Zuordnung der Verantwortlichkeit zum **Bildungsministerium**. In der EU ist das nur noch in Deutschland und Österreich nicht der Fall.

Ein grundsätzliches Problem besteht darin, dass in Österreich Kinderbetreuung und Elementarbildung **Ländersache** ist. Internationale Organisationen (OECD, ECNC, UNICEF und ILO) empfehlen dringend, zentrale pädagogische Mindeststandards national zu regeln, um so eine durchgängige Betreuungsqualität zu gewährleisten. Das gilt etwa für Gruppengröße, Betreuungsschlüssel, Personalqualifikation, Räumlichkeiten, Arbeitsbedingungen und Bildungsrahmenplan.

Ein Vergleich Österreichs mit den untersuchten Staaten zeigt, dass die Dezentralisierung nachteilige Auswirkungen auf die Betreuungsqualität hat.

## Größe der Gruppen und Betreuungsschlüssel

Die Qualität von Kinderbildungs- und Betreuungseinrichtungen wird in hohem Maß von der **Größe der Gruppen** und dem **Betreuungsschlüssel** bestimmt. Die Vorgaben dafür werden in Österreich auf Landesebene gemacht, dementsprechend variieren diese. So liegen die maximalen Gruppengrößen für 3- 6-Jährige zwischen 20 und 25 Kinder, das

Betreuungsverhältnis inklusive Hilfskräfte liegt zwischen 1:10 bis 1:17. Das heißt eine Betreuungsperson betreut zwischen 10 und 17 Kinder. Damit liegen die Vorgaben teilweise deutlich über internationalen Empfehlungen, die Betreuungsschlüssel von 1:15 (EC Network on Childcare ENCN) oder gar 1:10 (National Association for the Education of Young Children NAEYC) vorsehen.

In einigen Ländern wie Finnland und Italien werden nur Fachkräfte zur Betreuung eingesetzt.

In Österreich spielt das unterstützende Personal eine wichtige Rolle beim Betreuungsschlüssel. Nur unter Einrechnung des unterstützenden Personals erreicht Österreich die internationalen Empfehlungen. Ohne werden sie klar verfehlt. Dabei steht das unterstützende Personal großteils nicht für die Betreuung zur Verfügung bzw. ist die Betreuung durch das unterstützende Personal eigentlich nicht vorgesehen. Kinderfreunde-Betriebsrätin Karin Samer: „Wenn wir das unterstützende Personal nicht hätten, würde der Betrieb zusammenbrechen.“

	Verhältnis Fach- und Hilfskräfte zu Kindern Empfehlung laut ENCN 1:15 Laut NAEYC 1:10	Verhältnis Fachkräfte zu Kindern Empfehlung laut ENCN 1:15 Laut NAEYC 1:25
Dänemark	1:6	1:10
Finnland	1:7	1:7
Baden-Württemberg	1:12	1:12
Italien	1:14	1:14
Österreich Schnitt	1:13	1:24
Polen	1:25	1:25
Frankreich	1:13	1:26

ENCN- und NAEYC-Empfehlungen erfüllt	Eine von beiden erfüllt	Keine Empfehlung erfüllt
--------------------------------------	-------------------------	--------------------------

## Ausbildung

Bei der **Ausbildung** der BetreuerInnen hinkt Österreich geradezu dramatisch hinterher. Zwar ist die Ausbildung der **PädagogInnen** der einzige Bereich, der vom Bund einheitlich geregelt wird, allerdings werden hierzulande die PädagogInnen nur auf Oberschulstufe ausgebildet.

Internationale Empfehlungen sehen jedoch einen Anteil von 50% Fachkräften mit Ausbildung auf Hochschulniveau vor. Zumindest ist mit der neuen Möglichkeit, Bachelor-Studiengänge für Elementarpädagogik einzurichten, ein erster vorsichtiger Schritt in die richtige Richtung gemacht. Es bedarf aber nationaler Zielsetzungen zu der Zahl der Ausbildungsplätze und dem künftigen Anteil an AkademikerInnen am Betreuungspersonal.

Dringender Handlungsbedarf besteht auch beim **unterstützenden Personal**, das im Alltag bei Weitem nicht nur Hilfstätigkeiten verrichtet, sondern wesentlich in die Betreuung der Kinder eingebunden ist. Nur in fünf Bundesländern gibt es überhaupt eine Ausbildungsverpflichtung,

wobei diese zwischen 60 und 430 Stunden variiert. Ein einheitliches Mindestcurriculum, das für alle Bundesländer verbindlich gilt, wäre dringend erforderlich.

## Inhaltliche Standards

Auch bei den **inhaltlichen Standards** gibt es in Österreich Verbesserungsbedarf. So empfiehlt NAEYC und OECD einen nationalen Bildungsplan mit lokaler Ausformung. Das ist auch international üblich, wie der Ländervergleich zeigt: Dänemark, Finnland, Italien, Polen und Frankreich haben dieses Modell. Nur in Deutschland geben die Länder Vorgaben vor, die von den Einrichtungen genauer umgesetzt werden.

In Österreich gibt es zwar einen Bildungsrahmenplan der 0-6-Jährigen, er hat aber keine rechtliche Verbindlichkeit. Nur das Modul für die 5-Jährigen (für das kostenlose Vorschuljahr) ist von den Ländern verpflichtend umzusetzen.

## Rechtsanspruch, Kosten & Öffnungszeiten

Doch auch die besten elementaren Bildungsangebote nützen nichts, wenn sie nicht auch in Anspruch genommen werden können. Deswegen gibt es in vielen Ländern einen **Rechtsanspruch** auf einen Betreuungsplatz – allerdings zeigt sich in der Praxis, dass eine ausreichende Zahl an Plätzen noch wichtiger ist. Zudem dürfen Rechtsanspruch und Ausbau nicht zulasten der Qualität gehen. Voran sind hier wiederum die skandinavischen Staaten Dänemark und Finnland, wo bereits vor dem ersten Geburtstag des Kindes ein solcher Anspruch besteht. In Frankreich und Polen gibt es dieses Recht ab dem 3. Geburtstag, in Deutschland seit heuer schon ab dem 2. Lebensjahr.

Nur in Italien besteht kein solcher Anspruch. In Österreich existiert er nur im Rahmen des verpflichtenden Vorschuljahres für die 5-Jährigen. Das ist aber nach Meinung vieler ExpertInnen zu kurz für eine gute frühkindliche Bildung.

## Kosten

Nicht zuletzt sind auch die **Kosten** von großer Bedeutung bei der Frage nach dem Zugang. Idealerweise sollte es auch hier vereinheitlichte Elternbeiträge geben, wie das in Frankreich, Dänemark und Finnland der Fall ist. In Frankreich ist die Ecole maternelle noch dazu kostenlos, in den beiden skandinavischen Ländern gibt es Elternbeiträge in Abhängigkeit vom Einkommen.

Eine einheitliche Regelung fehlt in Italien, Polen und Österreich (mit der Ausnahme des kostenlosen letzten Kindergartenjahres). Das führt teils zu großen Kostenunterschieden und zu ungleichem regionalen Zugang zu den Betreuungsangeboten. Aber auch häufig zu **sozialen Ungleichheiten**.

Das Bildungsnetzwerk der EU weist darauf hin, dass es einen grundsätzlichen Widerspruch gibt: Auf der einen Seite will man sozialen Ungleichheiten im Zugang zum Bildungsangebot entgegenwirken. Man will mit Angeboten zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung die Bildungschancen von soziokulturell benachteiligten Kindern verbessern. Gleichzeitig werden aber Elternbeiträge für die Teilnahme an diesen Angeboten eingehoben. Es soll daher Gebührenbefreiung oder -anpassung geben, damit der Zugang für alle gesichert ist.

## **Öffnungszeiten**

Auch die zeitliche Verfügbarkeit ist ein Qualitätsmerkmal von Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen, denn eine Entlastung für Eltern stellt der Kindergarten nur dann dar, wenn er auch hinsichtlich der Öffnungszeiten passt. Bei den täglichen Öffnungszeiten liegt Österreich dabei mit durchschnittlich 8,7 Stunden hinter Dänemark, Finnland und Polen, wo die Kindergärten täglich 10 Stunden geöffnet haben, allerdings besser als Frankreich und Italien, wo Betreuungseinrichtungen nur 6-8 Stunden Öffnungszeit bieten.

Auch bei den Ferienzeiten liegt Österreich deutlich schlechter, als die skandinavischen Staaten und Polen. In Polen und Finnland haben die Einrichtungen nämlich das ganze Jahr geöffnet, in Dänemark sind sie gerade einmal 9 Tage geschlossen. Dem gegenüber liegt die durchschnittliche Zahl der Schließtage in Österreich mit 40 Tagen weit über der Dauer eines Jahresurlaubes – in einzelnen Bundesländern sind es noch deutlich mehr. Damit befindet sich Österreich auch hier in der Gesellschaft von Italien und Frankreich, die gleich viel oder noch mehr Schließtage haben.

Einzig in Wien herrschen skandinavische Verhältnisse: Tägliche Öffnungszeiten von mehr als elf Stunden und nur 3 Ferienschließtage im Jahr sind hierzulande einsame Spitze.

## **Arbeitsbedingungen**

Der Kindergarten als Bildungseinrichtung wird mittlerweile in aller Munde geführt, in der Bewertung der Arbeit der Fachkräfte findet das jedoch keinen angemessenen Niederschlag. So zeigt ein Vergleich der untersuchten Länder, dass Kindergartenfachkräfte in Italien, Frankreich, Polen, Baden-Württemberg und Dänemark annähernd gleich viel verdienen wie LehrerInnen. In Österreich und Finnland sind sie jedoch deutlich schlechter entlohnt. Laut AMS-Gehaltskompass verdienen KindergartenpädagogInnen in Österreich schon beim Berufseinstieg rund 200 Euro weniger als VolksschullehrerInnen.

Ein genauer Überblick über die Einkommenssituation ist aber kaum möglich, da es neben den unterschiedlichen Landesregelungen für den öffentlichen Bereich für private Träger zumeist nur einen Mindestlohn tarif gibt. Der regelt allerdings nur eine absolute Untergrenze in der Entlohnung, aber nicht so wichtige Aspekte wie Vorbereitungszeiten oder Zulagen.

Gute Arbeitsbedingungen haben nicht nur mit Geld zu tun, sondern auch mit den Voraussetzungen unter denen täglich die Arbeit mit den Kindern erbracht wird. Große Gruppen,

geringe Betreuungsschlüssel und hohe Arbeitsbelastung sind nicht nur potentielle Stressfaktoren, Studien zeigen auch, dass Betreuungspersonen mit hoher Arbeitsbelastung ihre Aufgaben weniger gut erfüllen können. Zudem bilden gute Arbeitsbedingungen die Voraussetzung, um qualifizierte Fachkräfte als MitarbeiterInnen zu gewinnen und dauerhaft zu halten. Nur so kann eine hohe Betreuungs- und Bildungsqualität sichergestellt werden.

### **Die Gewerkschaften berichten aus der Praxis:**

Für die Rahmenbedingungen der „ersten“ Kinderbildungs- und betreuungseinrichtung sind alle neun Bundesländer zuständig! Ebenso ist die „erste“ Kinderbildungs- und betreuungseinrichtung keinem eigenen Ministerium zugeordnet. Die Zuständigkeit wird zwischen Bildungs-, Wirtschafts-, Sozial- und Wissenschaftsministerium hin und her gespielt! ElementarpädagogInnen und das unterstützende Personal brauchen dringend einheitliche Rahmenbedingungen um – nach wissenschaftlichen Erkenntnissen - qualitativ hochwertige Bildungsarbeit leisten zu können, die den Kindern - egal wo sie herkommen - auch zusteht, und die sich Eltern bundesweit erwarten dürfen!

Um die Zuständigkeit des Bundes zu erlangen, hat ÖGB Präsident Erich Foglar gemeinsam mit den Gewerkschaften - GdG-KMSfB, GPA-djp und vida - eine parlamentarische Bürgerinitiative zur Änderung der Bundesverfassung und Schaffung eines Bundesrahmengesetzes an NR Präsidentin Mag.a Barbara Prammer im Mai 2013 übergeben. Derzeit wird die Bürgerinitiative im parlamentarischen Ausschuss behandelt, Unterstützungen sind online auf der Parlamentshomepage

([http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/BI/BI\\_00067/index.shtml#tab-Uebersicht](http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/BI/BI_00067/index.shtml#tab-Uebersicht)) möglich. Bei der Umsetzung des Bundesrahmengesetzes müssen die besten Länderbedingungen als Grundlage herangezogen werden.

Ein weiterer wesentlicher Punkt ist die Ausbildung der ElementarpädagogInnen und des unterstützenden Personals. Die Ausbildung der ElementarpädagogInnen soll auf tertiärer Ebene umgesetzt werden. Das unterstützende Personal muss endlich eine einheitliche hochwertige Ausbildung auf Bundesebene sowie eine einheitliche Berufsbezeichnung erhalten. Es muss gewährleistet sein, dass die unterstützende Kraft (derzeitige Bezeichnungen u.a.: HelferIn, BetreuerIn, Stützkraft, AssistentIn) eine bundesweit anerkannte Ausbildung erhält. Fakt ist, dass in Zukunft die unterschiedlichsten Professionen in Kinderbildungs- und betreuungseinrichtungen miteinander tätig sein müssen.

Für Träger im privaten Bereich muss als erster Schritt ein einheitlich gültiger Kollektivvertrag für diesen Bereich endlich umgesetzt werden, u. a. einheitliches Gehaltsschema, die Regelung der Entgeltfortzahlung, Urlaubsansprüche, Vorbereitungs- u. Reflexionszeiten, Leitungsadministrationszeiten, Kündigungsfristen, verpflichtende Fort- und Weiterbildungszeiten etc.

## Fazit

Der internationale Vergleich zeigt, dass auch in Österreich im Sinne der Sicherung einer hohen Betreuungsqualität bundesweite Standards durch ein Rahmengesetz geschaffen werden müssen. Damit eine solche Regelung zur Qualität auch umgesetzt werden kann, braucht es finanzielle Mittel. AK und Gewerkschaften sprechen sich für einen dringend benötigten Ausbau der Kinderbetreuung, aber auch für eine Qualitätsverbesserung aus. Mit 100 Millionen Euro jährlich, wie sie mit dem Ministerratsvortrag zugesagt wurden, könnten in beiden Bereichen erhebliche Verbesserungen erzielt werden.

## Daher fordern AK und Gewerkschaften

- ▶ **Qualitätsstandards österreichweit:** Stufenplan für die Vereinheitlichung mit dem Ziel einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Regelung von Mindeststandards (Gruppengrößen, Betreuungsschlüssel, Vorbereitungszeit, etc.) Nur so kann der Bildungsrahmenplan auch tatsächlich umgesetzt werden.
- ▶ **Einheitliche Ausbildungsstandards für das unterstützende Personal:** Das unterstützende Personal ist in Österreich unverzichtbar in der Betreuung der Kinder. Ohne diese KollegInnen würde Österreich keine internationale Empfehlung zum Betreuungsschlüssel erreichen. Daher sind auch Ausbildung und die Berufsbezeichnung entsprechend österreichweit einheitlich zu sichern.
- ▶ **Hochschul-Ausbildung für PädagogInnen:** Die Ausbildung von PädagogInnen auf Hochschulniveau soll auf den Weg gebracht werden. Vom Kinderhilfswerk UNICEF gibt es die Empfehlung, dass zumindest die Hälfte der PädagogInnen über eine Hochschulausbildung verfügen soll.
- ▶ **Weiterer Ausbau der Kinderbetreuung:** mehr Kleinkindbetreuung, bessere Öffnungszeiten, weniger Ferienschlusszeiten und mehr Personal für einen besseren Betreuungsschlüssel.
- ▶ **Zweites beitragsfreies, verpflichtendes Kindergartenjahr:** Ein zweites Kindergartenjahr bringt mehr Zeit, wirklich alle Kinder gut zu fördern und auch auf die Schule vorzubereiten. Um gerechte Bildungschancen für alle Kinder zu sichern, sollte es daher ein zweites beitragsfreies Kindergartenjahr geben. Allerdings müssen die Voraussetzungen geschaffen werden, dass das nicht zulasten der Qualität geht. Wir brauchen beides: Den Ausbau der Kindergartenplätze und eine Verbesserung der Qualität.
- ▶ **Finanzielle Rückendeckung für Gemeinden:** Diese sollen künftig Zuschüsse nach der Zahl der betreuten Kinder erhalten, was bedeutet: je besser das Betreuungsangebot, desto mehr Geld (Stichwort aufgabenorientierter Finanzausgleich).
- ▶ **Kollektivvertrag:** Für den privaten Bereich soll es einen Kollektivvertrag für alle Bundesländer geben.