



März 2018

Kristin Ideler, ver.di Hessen Fachbereich Gemeinden

Stellungnahme zu Gesetzesentwürfen HKJGB und ChancenG im Sozial- und Integrationspolitischen Ausschuss 8.3.2018

Sehr geehrte Damen und Herren,

Kinder sind die Zukunft unserer Gesellschaft. Ihre Entwicklung und Entfaltung bestmöglich zu fördern muss unser gemeinsames Ziel sein. Gesetzesänderungen in der frühkindlichen Bildung sollten demnach neben Chancengleichheit insbesondere die Förderung einer guten Qualität von Bildung, Betreuung und Erziehung in den Vordergrund stellen.

Qualität u. a. durch einen verbesserten Personalschlüssel kann aber nur durch eine deutlich höhere Beteiligung des Landes Hessen an den Betriebskosten von Kindertageseinrichtungen verwirklicht werden. Die Kommunen sind bereits jetzt jenseits ihrer finanziellen Belastungsgrenzen. Daher erachten wir ein grundlegendes finanzielles und konzeptionelles Umsteuern bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen frühkindlicher Bildung in Hessen für notwendig.

Das HKJGB insbesondere die Regelungen des HessKiföG, welche seit dem 1. Januar 2014 in Kraft traten, haben nach unserer derzeitigen Einschätzung, zu einer erheblichen Verschlechterung der pädagogischen Arbeit geführt. Dies geht bereits zu Lasten der betreuten Kinder und der Gesundheit des pädagogisch ausgebildeten Fachpersonals. Zudem hat sich u. a. aufgrund schlechter Arbeits- und Rahmenbedingungen ein Fachkräftemangel in hessischen Kitas manifestiert, der die Einrichtungen vor handfeste Probleme stellt, ihren Betrieb dauerhaft aufrecht zu erhalten. Ein notwendiger weiterer Ausbau von Betreuungskapazitäten gerät damit zunehmend ins Stocken.

Insbesondere bitten wir bei politischen Debatten zur frühkindlichen Bildung zu berücksichtigen, dass 95% der pädagogischen Fachkräfte in Kindertageseinrichtungen Frauen sind. Die Auswirkungen der HKJGB-Änderungen, welche Sie am 8. März – dem internationalen Frauentag – diskutieren beeinflussen damit tiefgreifend die Arbeits- und Lebensbedingungen von diesen an die 50.000 weiblichen Beschäftigten. Bitte seien Sie sich daher bei Ihrer Debatte auch Ihrer Verantwortung für die Gleichstellung von Frauen in einer typischen Frauenarbeitsbranche bewusst.

Weil uns die Geschlechtergerechtigkeit als Gewerkschaft ein zentrales Anliegen ist, wollen wir als Einstimmung auf unsere fachliche Stellungnahme zu den Gesetzesänderungen zunächst den „weibliche Stimmen aus der Kita-Praxis“ Gehör verschaffen, wofür stellvertretend die beiden folgenden Zitate von weiblichen pädagogischen Fachkräften stehen.

„Als Kita-Leitung einer neungruppigen Einrichtung mit 165 Kindern in verschiedenen Krippen- und Kitagruppen in Mittelhessen bin ich mittendrin in der aktuellen Diskussion um die „pseudo“ gebührenfreien Kitas ab August 2018. Ich erlebe die Hilf- und Ratlosigkeit meines Trägers in der praktischen Umsetzung aber gleichzeitig spüre ich auch den bedingungslosen Wunsch nach Einsparungen im personellen Bereich. Das HessKiföG hat uns schon jetzt deutlich an den Rand unserer Kapazitäten gebracht. Nach der restlosen Umsetzung im Sommer 2017 hat unser Träger mal eben 100 Personalstunden gekürzt! Wir haben unsere pädagogische Konzeption auf Grundlage des hessischen Bildungs- und Erziehungsplans (BEP) aufgebaut, für uns als Team einer so großen Einrichtung der absolut richtige Weg, um beispielsweise auch Kinder mit Migrations- und Fluchthintergrund besser zu integrieren. Nur seit dem HessKiföG ist die Konzeption das Papier nicht mehr wert auf dem sie geschrieben steht: wir betreuen bzw. „hüten“ die Kinder nur noch. Die gezahlten Qualitätspauschalen verwendet der Träger ausschließlich für die Betriebskosten. Da bleiben die Kinder auf der Strecke. Jetzt auch noch dieses nicht zu Ende gedachte Programm der Gebührenbefreiung von sechs Stunden für Kinder ab drei Jahren obendrauf! Dabei wären in hessischen Kitas derzeit viel dringender Qualitätsverbesserungen notwendig. Die Eltern berichten, dass sie gerne für gute Qualität bezahlen wollen. Wichtig ist es, die Landesmittel zur Finanzierung deutlich erhöhen, da sonst mein Träger bei der Umsetzung der Gebührenfreiheit weitere Kürzungen bei den Personalstunden vornehmen wird.“

„Ich arbeite in einer Kita in Mittelhessen mit 100 Plätzen für Kinder von 3-6 Jahren. Als erfahrene Erzieherin in Gruppenleitung weiß ich: Wir brauchen Zeit für einen gelungenen Dialog mit Kindern. Bei der derzeitigen Gruppengröße und den ständigen Personalengpässen ist dies nur noch selten möglich. Denn der Alltag in unserer Kita sieht so aus, dass wir bei einer Öffnungszeit von 10 Stunden am Tag die Hälfte der Öffnungszeit alleine mit der ganzen Gruppe sind. Wir können dann nur noch die Aufsichtspflicht gewährleisten und der Bildungsanspruch rückt in den Hintergrund. Stellen Sie sich vor, sie haben 25 Kinder in der Gruppe und jedes Kind hat zeitgleich ein anderes individuelles Bedürfnis. Ein Kind möchte ein Buch vorgelesen bekommen, das nächste braucht Unterstützung beim Basteln, es gibt Streit in der Puppenecke beim Rollenspiel, auf dem Bauteppich schmeißt ein Kind mit Bauklötzen um sich und das Kind, das gerade auf Ihrem Schoß sitzt, macht in die Hose. Nicht zu vergessen das Kind, das auf der Toilette auf Sie wartet und abgeputzt werden will. Und auch die mittelbare pädagogische Arbeit bleibt mehr und mehr auf der Strecke. Das am Nachmittag vereinbarte Elterngespräch müssen Sie schon zum dritten Mal wegen Personalmangel absagen. Sie hatten eigentlich vor mit einer Kleingruppe am Projekt „Wir erforschen unseren Körper“ weiter zu arbeiten. Aber ihre Kollegin ist leider krank geworden. Was tun sie zuerst? Und fällt diese Schadensbegrenzung unter qualitativ hochwertige Arbeit? Ich und meine Kolleginnen befinden uns mittlerweile tagtäglich in diesen Situationen. Wir lieben unsere Arbeit und geben alles, sind aber frustriert, weil wir aufgrund dieser Arbeitsbedingungen nicht so arbeiten können, wie es der Bildungsplan vorschreibt. So können wir leider weder unseren Ansprüchen noch denen der Kinder und der Eltern gerecht werden. Wir benötigen daher mittelbare pädagogische Zeit im Gesetz für Vorbereitungszeiten, zum kollegialen Austausch, für Projektvorbereitungen, Sprachscreening, Dokumentationen, Elterngespräche, Fortbildungen, Recherchen u.v.m. Wir erleben es zudem in unserer täglichen Arbeit, dass aufgrund der

Rahmenbedingungen (25 Kinder in einer Gruppe) und der ständig weiter steigenden Anforderungen an uns, die Ausfallzeiten und Langzeiterkrankungen stetig ansteigen. Mit dieser Entwicklung einher geht leider auch ein deutlicher Fachkräftemangel und schon heute bleiben viele Stellen unbesetzt. Oft ergreifen interessierte junge Leute nach einem Praktikum bei uns schließlich doch einen anderen Beruf. Unter diesen Arbeitsbedingungen und für den Lohn sei ihnen das `zu viel Stress`. Eine andere Einrichtung in unserer Stadt musste aus Personalmangel kürzlich vier Wochen lang schließen und über einen längeren Zeitraum konnte dort nur ein Notdienst für wenige Kinder angeboten werden. Diese Abwärtsspirale aufgrund der zu hohen Belastungen muss gestoppt werden. Investieren Sie daher jetzt in eine bessere Personalbemessung.“

Daran anknüpfend möchten wir bezogen auf die vorliegenden Gesetzesentwürfe nun verschiedene fachlichen Aspekte zu bedenken geben.

Gesetzesentwurf Drucksache 19/5472 von den Fraktionen CDU und Bündnis 90/DIE GRÜNEN

Ein kostenfreier Zugang zu den Institutionen frühkindlicher Bildung von Anfang an und damit die Chancengleichheit von Kindern und ihr Grundrecht auf freie Entfaltung sind wichtige politische Anliegen. Daher haben wir uns im Prozesse der Neufassung der hessischen Verfassung auch dafür ausgesprochen dort ein Anrecht auf kostenfreie Bildung von der Kita an zu verankern.

Die teilweise Gebührenfreistellung von einem sechsständigen Einrichtungsbesuch von Kindern ab drei Jahren verursacht jedoch für die Kommunen mehr Kosten als von der Landesregierung refinanziert werden. Auch ist am vorliegenden Entwurf zu kritisieren, dass die Maßnahme aus Mitteln des kommunalen Finanzausgleichs finanziert werden soll. Geld, das den Kommunen ohnehin zweckungebunden zusteht. Erfolgen sollte die Finanzierung daher aus originären Landesmitteln. Zudem erhöht sich durch die zeitlich eingeschränkte Kostenfreiheit der Verwaltungsaufwand, da die von den Eltern wahrgenommenen Betreuungsmodule über den sechsständigen Kitabesuch hinausgehen. Und auch das Recht des Kindes auf freie Entfaltung und umfassende Bildung sollte nicht durch eine Stundenbegrenzung eingeschränkt werden. Daher empfehlen wir eine ganztägige Freistellung in Verbindung mit umfassenden Maßnahmen zur Qualitätssteigerung. Wir befürworten auch die stufenweise Einführung gestaffelt nach Altersgruppen in Verbindung mit Qualitätssteigerungen, wie es der Entwurf des ChancenG §31 vorsieht.

Im Entwurf der Fraktionen CDU/GRÜNE ist weiterhin vorgesehen die BEP-Qualitätspauschale in §32 Abs. 3 schrittweise zu erhöhen und durch das Knüpfen an neue Bedingungen weiterzuentwickeln. Wir begrüßen die Grundidee der Landesregierung mehr Geld für die Qualität in hessischen Kitas bereitzustellen. Allerdings lehnen wir es ab, wie oben im Statement der Kita-Leitung verdeutlicht wurde, dies mit dem Instrument der Qualitätspauschale zu tun. Denn Träger nutzen diese, wie auch im HessKiföG-Evaluationsbericht nachzulesen war, um eine unzureichende personelle Grundausrüstung der Einrichtungen zu kompensieren. Des Weiteren werden im Gesetzesentwurf die neu gestellten Bedingungen für eine erweiterte BEP-Qualifizierungspflicht der Einrichtungskräfte eingeführt. Dies bedeutet für die Einrichtungen einen höheren Verwaltungsaufwand und die Verausgabung zusätzlicher Finanzmittel zur Kompensation des Personals während der Schulungszeit. Beides wird im Entwurf nicht angemessen refinanziert. So

schmählern die Auflagen den Qualitätsfortschritt, welcher eigentlich mit der Erhöhung der Pauschale intendiert war.

Unklar bleibt zudem im Gesetzesentwurf, warum sich der Verwaltungsaufwand durch eine Klarstellung im Hinblick auf Nachweispflichten sowie eine Reduzierung der Meldepflichten gegenüber dem Jugendamt signifikant verringern sollte (§§ 25a ff). Hier wurde bereits nach Inkrafttreten des Gesetzes nachgesteuert ohne dass sich die Belastung der Träger an Verwaltungsaufwand spürbar reduziert hätte (vgl. HessKiföG Evaluationsbericht). Denn der Aufwand ergibt sich v. a. aus der individuellen kindbezogenen Berechnung zu einem Stichtag. Diese Systematik soll jedoch in ihrer Form beibehalten werden und steht bei dem Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU und GRÜNE nicht zur Debatte. Daher regt ver.di an, zur gruppenbezogenen Berechnung zurückzukehren und bei Nachweispflichten und der Gewährung der Zuweisung zu berücksichtigen, dass Kinder an 365 Tagen im Jahr geboren werden und es aufgrund von Zu- und Wegzügen in Kitas sowie dem Bildungsauftrag der Inklusion eine virulente Fluktuation gibt, welche die Gesetzgebung bei der Konzeption ihrer Verfahren anzuerkennen hat. Auch erscheint uns eine dynamische prozentuale Bezuschussung der Personalkosten durch das Land eine gute Alternative zu sein, für eine Verwaltungsvereinfachung zu sorgen, wie wir in Abschnitt zum ChancenG näher ausführen werden.

Positiv ist im Gesetzesentwurf, dass die Zuschüsse für die Fachberatung angehoben werden sollen. Dieser Vorschlag findet sich auch im 2. Gesetzesentwurf dem ChancenG, jedoch finden wir die dort vorgeschlagenen 1000 Euro je beratender Einrichtung pro Jahr, angemessener, als die von CDU und GRÜNEN vorgeschlagene Erhöhung um lediglich 50 Euro auf künftig 550 Euro insgesamt. Denn eine gut funktionierende Fachberatung ist ein wichtiger Baustein für die Qualitätsförderung in hessischen Kitas.

Wir halten es über den Entwurf der Landesregierung hinausgehend für notwendig, die Unterstützung von Hortbetreuung durch eine Grundpauschale wieder zu ermöglichen. Der Satz „Für Kinder ab Schuleintritt, die in einer Hortgruppe betreut werden, wird keine Grundpauschale gewährt“ wäre im HKJGB ersatzlos zu streichen. Nur so lassen sich für Schulkinder benötigte Betreuungskapazitäten in Horten erhalten, da die Betreuungsumfänge und Qualitäten des Paktes für den Nachmittag erst im Aufbau sind und von den jahrzehntelangen Erfahrungen des Hortbetreuungssystems durch den gezielten, fortwährenden Aufbau von Betreuungskooperationen zwischen Schulen und Horten profitieren können.

Gesetzesentwurf Drucksache 19/5467 „ChancenG“ der SPD-Fraktion

Das ChancenG beinhaltet den Vorschlag einer neuen Kooperationsbeziehung zwischen Land und Kommunen für die Finanzierung der frühkindlichen Bildung in Hessen. Vorgeschlagen wird eine anteilige Finanzierung des Landes bei den Personalkosten, die sich schrittweise auf bis zu 82,5% im Jahr 2022 erhöhen soll. Ein analoges Verfahren wird in der Kindertagespflege mit einem Prozentsatz von bis zu 66,6% vorgeschlagen. Die systemische Wende weg von der Festbetragsfinanzierung hin zur Anteilsfinanzierung befürwortet ver.di uneingeschränkt. Denn diese dynamische Finanzierungsform ermöglicht es, die Träger bei der steigenden Ausgabenlage u. a. durch regelmäßig stattfindende Gehaltssteigerungen, Personalentwicklungen zur stellv.

Leitung und den Ausbau der eigenen Ausbildungskapazitäten finanziell zu unterstützen. Die Grundlegende Neufassung des §32 im ChancenG ist zudem ein wichtiger Beitrag den Fachkräftemangel zu beheben und den vorhandenen Personalstamm zu halten und weiter zu entwickeln.

Sehr zu befürworten ist die im Gesetzesentwurf der SPD-Fraktion eingeführte höhere Faktorisierung von Inklusionskindern mit 5,0 von 0-2 Jahren und von 3,0 ab zwei Jahren, da in der HessKiföG-Evaluation deutliche Mängel bei der Berücksichtigung der Bedarfe von behinderten Kindern bei der Gruppengröße und im Fachkraftschlüssel festzustellen waren.

Ebenso ist die Rückkehr zur gruppenbezogenen Berechnungsweise bei der Personalausstattung und das Inkludieren von fachlichen Aspekten für die Berechnung von Personalzuschlägen als sehr positiv zu bewerten. Denn es sollen beim personellen Mindestbedarf 20 Prozent Zuschlag für mittelbare pädagogische Tätigkeiten sowie stufenweise ein auf 20 Prozent ansteigender Zuschlag für Ausfallzeiten vorgesehen werden. Auch die anteilige Leitungsfreistellung von fünf Stunden pro Gruppe soll die personelle Ausstattung der Einrichtungen verbessern.

Wir finden diese geänderte Berechnungsgrundlage für die Personalausstattung nachvollziehbar und vom Grundsatz her angemessen. Jedoch sollten beim Zuschlag für Ausfallzeiten die im HessKiföG-Evaluationsbericht festgestellten Ausfallzeiten von 24% Berücksichtigung finden und die Leitungsfreistellung sollte aus fachlichen Gründen nicht auf ein Vollzeitäquivalent begrenzt werden, da dies größere Einrichtungen benachteiligt und auch in kleineren Einrichtungen oft ein Leitungs-Team vorhanden ist, welches eine stellv. Leitung mitbeinhaltet, welche auch ein anteiliges Freistellungskontingent erhalten sollte.

In Ergänzung des ChancenG erachten wir es für sinnvoll, im HKJGB eine stufenweise Gruppenverkleinerung vorzusehen, wenn der Ausbau der derzeit aufgrund der Gesetzeslage noch zu schaffenden Betreuungskapazitäten abgeschlossen ist. So regen wir an, ab dem Jahr 2022 eine Gruppenverkleinerung für U3-Kinder von 6-10 und für Ü3-Kinder von 12-20 im Gesetz vorzunehmen.

Die Mehrausgaben des ChancenG sollen durch zu erwartende Entlastungen beim Länderfinanzausgleich finanziert werden, was ver.di befürwortet, da die Kommunen bei der Kinderbetreuung finanziell dringend entlastet werden müssen und sich durch den Finanzierungsvorschlag auch die finanzielle Neubelastung des Landeshaushaltes in Grenzen hält.

Aus den vorgenannten Gründen halten wir die Ausrichtung des ChancenG für unterstützenswert. Das Grundanliegen der **Drucksache 19/5624 der FDP Fraktion** ist ebenfalls zu befürworten, ist jedoch vom Grundanliegen her, eine landesweiten Elternvertretung für Kindertageseinrichtungen zu schaffen, bereits im ChancenG enthalten. Und da das ChancenG damit die weitergehende Vorlage ist befürworten wir eine Verabschiedung des ChancenG.

Wir fordern die Regierungsparteien auf, ihren Entwurf für eine Änderung des HKJGB zu überarbeiten und die von uns positiv hervorgehobenen Aspekte des ChancenG entsprechend zu berücksichtigen. Es gilt heute mehr denn je, die Rahmenbedingungen für Eltern, Kinder und Fachkräfte in der frühkindlichen Bildung in Hessen zukunftsfähig zu machen.