



Zukunft der Elementarbildung in Österreich

Bundesarbeitskammer
Industriellenvereinigung
Landwirtschaftskammer Österreich
Österreichischer Gewerkschaftsbund
Wirtschaftskammer Österreich

November 2017

Impressum
Medieninhaber und Herausgeber

Bundesarbeitskammer

Industriellenvereinigung

Landwirtschaftskammer Österreich

Österreichischer Gewerkschaftsbund

Wirtschaftskammer Österreich
Abteilung für Bildungspolitik | Wiedner Hauptstraße 63 | 1045 Wien | <http://wko.at/bp>

Wien, November 2017

EINLEITUNG

Die Sozialpartner und die Industriellenvereinigung bekennen sich zur großen Bedeutung der elementaren Bildung. Wir verstehen Lernen als Prozess, der mit der Geburt beginnt und lebenslang dauert.

Gesellschaftliche Anerkennung

Elementare Bildung umfasst alle Altersstufen bis zum Schuleintritt. Sie soll die Fähigkeiten und Talente der Kinder durch altersgerechte Förderung zur Entfaltung bringen – **unabhängig von Geschlecht, sozioökonomischer oder regionaler Herkunft.**

Dabei ist uns nicht nur ein ausreichendes quantitatives Angebot mit umfassenden Öffnungszeiten ein Anliegen, sondern auch hohe pädagogische Qualität – mit bestens qualifizierten MitarbeiterInnen – die durch österreichweite Standards abgesichert ist.

Chancengerechtigkeit im Bildungssystem

Studien zeigen, dass elementare Bildungseinrichtungen eine Schlüsselfunktion für Chancengerechtigkeit im Bildungssystem haben. Entscheidende Weichen für den späteren Bildungsweg werden bereits vor dem Eintritt in die Schule gestellt.

In Österreich wird das **(Aus-) Bildungsniveau der Eltern in besonders hohem Ausmaß vererbt.** Im Sinne der Chancengerechtigkeit müssen in Österreich qualitativ hochwertige Kinderbildungseinrichtungen flächendeckend verfügbar sein.

Volkswirtschaftlicher und individueller Nutzen

Mit Investitionen in elementare Bildung könnten beachtliche Beschäftigungs- und Budgeteffekte generiert werden.

Eine Modellrechnung zeigt, dass durch das Schließen der aktuellen Angebotslücken und eine Verbesserung des Fachkraft-Kind-Schlüssels in den Kleinkindbildungseinrichtungen **zwischen 30.000 und 45.000 Menschen zusätzlich einen Arbeitsplatz** finden könnten. Die daraus entstehenden Einnahmen für die öffentliche Hand würden ab dem fünften Jahr die Kosten für die Verbesserung des Angebots übersteigen.¹

¹ Buxbau, Adi/Pirklbauer, Sybille (2013): Investiver Sozialstaat Wachstum, Beschäftigung und finanzielle Nachhaltigkeit Volkswirtschaftliche und fiskalische Effekte des Ausbaus der Kinderbetreuung in Österreich, AK Wien; <http://tinyurl.com/wirtschaftlicheeffekte>

Investitionen in qualitativ hochwertige frühkindliche Bildung bringen vielfältigen individuellen Nutzen. Empirisch belegt sind positive **Effekte frühkindlicher Förderung** auf:

- kognitive Fähigkeiten des Kindes (Sprechen, Lesen, Schreiben, Mathematik, IQ)
- Lernbereitschaft und Lernfreude des Kindes
- Schulerfolg des Kindes (geringere Wahrscheinlichkeit des Bildungsabbruchs)
- Sozialverhalten des Kindes (soziale Integration, Frustrationstoleranz)

Elementare Bildung wirkt sich somit auf die gesamte weitere Bildungs- und Erwerbskarriere der Kinder positiv aus. Langfristig kommt es zu volkswirtschaftlichen Vorteilen durch höhere Beschäftigungsquoten und Steuerleistungen sowie zu niedrigeren Kriminalitätsraten und besserer Gesundheit. Jeder in frühe Bildung investierte Euro bringt langfristig **mindestens den achtfachen volkswirtschaftlichen Nutzen** („Return on Early Education“).²

Nachholbedarf im internationalen Vergleich

Der internationale Vergleich dokumentiert einen Handlungsbedarf für Österreich. So wird das 2002 vereinbarte EU-weite **Barcelona-Ziel** in der Kleinkindbetreuung (0 bis 3 Jahre) einer Betreuungsquote von 33 Prozent weiterhin deutlich verfehlt (Österreich: 27,9 Prozent).

Zudem hat Österreich durch den ungenügenden Ausbau von Sachleistungen seinen Spitzenplatz in der Familienförderung verloren. Zwar haben sich die **Ausgaben für Elementarbildung in Prozent des BIP** seit 1980 in Österreich verdoppelt, Frankreich, Italien, Irland, Spanien und Belgien steigerten ihre Ausgaben jedoch seither um das 6- bis 10-fache. Alle diese Länder lagen 1980 noch hinter Österreich. Die 2014 erfolgte Aufstockung der Bundesmittel ist ein wichtiger Schritt. Es bedarf jedoch weitergehender Anstrengungen, damit Österreich wieder den **Anschluss an das europäische Niveau** findet.

Auch in Qualitätsfragen hat Österreich Handlungsbedarf. Die Empfehlungen internationaler Organisationen zur **Qualität** werden verfehlt. So variiert das Verhältnis Fachkraft-Kind inklusive Hilfskräfte je nach Bundesland zwischen 1:10 bis 1:17 und liegt damit teilweise deutlich über dem empfohlenen Verhältnis von 1:15 (EC Network on Childcare ENCN) oder 1:10 (National Association for the Education of Young Children NAEYC).³ Während in fast allen EU-Staaten Elementarbildung in der Verantwortlichkeit des **Bildungsministeriums** liegt, ist das nur in Deutschland und Österreich nicht der Fall.

² Dreer E., Schneider F.: JKU, Verstärkte Investitionen in frühkindliche Bildung, Kosten und Nutzen für Oberösterreich, (2012); im Auftrag von IV OÖ und AK

³ Klamert, Stephanie et al (2013): Rechtliche Rahmenbedingungen für elementarpädagogische Einrichtungen im internationalen Vergleich; Studie des IKEB im Auftrag der AK Wien; http://media.arbeiterkammer.at/PDF/Kinderbetreuungsstudie_Dezember_2013.pdf

AUSGANGSLAGE IN ÖSTERREICH

In den vergangenen Jahren wurden mit dem verstärkten Ausbau, der sprachlichen Frühförderung, der Einführung des letzten, verpflichtenden Kindergartenjahres, dem (nicht bindenden) länderübergreifenden Bildungsrahmenplan für elementare Bildungseinrichtungen und dem Projekt Bildungskompass positive Schritte gesetzt. Dennoch ist der Reformbedarf erheblich:

1. Elementarbildung ist keine Bundeskompetenz

Die Kompetenzen für Gesetzgebung und Vollziehung – und damit die Hauptzuständigkeit für den elementaren Bildungsbereich – liegen bei den Ländern. Für einzelne Bereiche sind aber auch Bund, Gemeinden und Träger zuständig. Während im schulischen Bereich das Bildungsministerium die Verantwortung trägt, fehlt im elementaren Bildungsbereich eine solche **Bundeskompetenz**.

2. Neun unterschiedliche Standards

Die massive **Kompetenzzersplitterung** führt dazu, dass es keine bundesweit einheitlichen Rahmenbedingungen für elementare Einrichtungen gibt. Dies erschwert auch die Kooperation zwischen Elementar- und Schulbereich, vor allem im Hinblick auf eine kontinuierliche Förderung des Kindes.

Es gibt österreichweit große Unterschiede bei den strukturellen, organisatorischen sowie pädagogischen Rahmenbedingungen. Dies bewirkt auch deutliche **Qualitätsunterschiede** in den elementaren Bildungseinrichtungen.

3. Zu wenig Plätze, zu kurze Öffnungszeiten

Auch beim **flächendeckenden Angebot** gibt es Handlungsbedarf. Bei den unter-3-Jährigen liegt die Betreuungsquote selbst bei Einrechnung der Tageseltern nur bei 25 Prozent. Auch bei den **Öffnungszeiten** gibt es Mängel sowohl hinsichtlich der täglichen Dauer als auch der langen Schließzeiten in den Ferien. Nur 15 Prozent der Kleinkindplätze und 40 Prozent der Kindergartenplätze sind mit einer Vollzeitbeschäftigung vereinbar – wobei mehr als 70% der VIF-Plätze in Wien angesiedelt sind.⁴

4. Notwendiger Umbau der Finanzierung

Bei den Ausgaben für frühkindliche Bildung liegt Österreich mit einem Anteil am BIP von 0,6 Prozent⁵ leicht unter dem OECD-Schnitt von 0,8 Prozent – und deutlich hinter anderen EU-Staaten, wie etwa Dänemark (1,3 Prozent). Das liegt auch an den **fehlenden Anreizen für Investitionen** in elementare Bildung auf Ebene der Gemeinden. Den steigenden laufenden Kosten bei Verbesserung des Angebots stehen derzeit keine höheren Einnahmen gegenüber.

⁴ Statistik Austria: Kindertagesheimstatistik 2016/17, Berechnung AK

⁵ OECD, Education at a Glance, (2014)

5. Reformbedarf bei der Ausbildung

ElementarpädagogInnen werden in Österreich nicht verpflichtend auf tertiärem Niveau ausgebildet, sondern in einer fünfjährigen Ausbildung in den Bildungsanstalten für Elementarpädagogik (BAFEP).

Trotz Aufwertung der BAFEPs durch die Reform 2016 ist die **Distanz zu Forschungseinrichtungen** zu groß. Die Auszubildenden sind auch aufgrund ihres **jungen Alters** den Herausforderungen und der Übernahme verantwortungsvoller Tätigkeiten in den Einrichtungen vielfach nicht gewachsen. Zu wenige AbsolventInnen starten ihre Berufslaufbahn tatsächlich in den Krippen und Kindergärten bzw. verbleiben im Beruf.

6. Verbesserungsbedarf bei der pädagogischen Qualität

Inhaltliche Qualität und gezielte pädagogische Arbeit in den einzelnen Bildungsbereichen können aufgrund der derzeitigen **Rahmenbedingungen** in den elementaren Bildungseinrichtungen nicht immer verlässlich sichergestellt werden. Die hohen Anforderungen hinsichtlich der vielfältigen Förderung der Kinder, das Eingehen auf ihre individuellen Bedürfnisse und die Erwartungen der Eltern sind oft kaum erfüllbar.

7. Zu wenig Diversität bei den MitarbeiterInnen

Derzeit sind die Kinder in den elementaren Bildungseinrichtungen mit einem fast ausschließlich weiblichen Umfeld konfrontiert. Nur zwei Prozent der Beschäftigten sind **Männer**. Kaum jemand der MitarbeiterInnen hat **migrantischen bzw. mehrsprachigen Hintergrund**. Mit der fehlenden Diversität gehen den Kindern nicht nur unterschiedliche Zugänge und Erlebenswelten verloren, sie läuft auch dem gesellschaftspolitischen Ziel der Gleichstellung zuwider.

8. Holpriger Übergang zur Schule

Übergänge von der Familie in die elementare Bildungseinrichtung und vom Kindergarten in die Schule stellen für viele Kinder einen „**Bruch**“ dar. Beim Wechsel in die Schule mangelt es oft an systematischer Begleitung. Der Austausch zwischen den Institutionen ist erschwert. Für die Kinder ist der Wechsel in die Schule oft auch ein Übertritt in eine andere „pädagogische Wirklichkeit“, der nicht immer leicht zu bewältigen ist. Der 2016/17 entwickelte „Bildungskompass“ ist ein erster Ansatz für bessere Übergänge und wird ab Herbst 2017 in einem Pilotprojekt in Oberösterreich in 50 Kindergartengruppen getestet.

9. Mangelhafte Qualitätssicherung

Obwohl auf Landesebene Qualitätssicherung erfolgt, fehlt eine kontinuierliche, systematische und bundesweite Qualitätssicherung, welche die Einhaltung hoher Standards sowohl intern (z.B. durch Qualitätsbeauftragte) als auch extern (durch Kontroll- und Qualitätssicherungsmechanismen) gewährleistet.

10. Entwicklungsfähige Elternarbeit

Obwohl sich viele PädagogInnen um die Einbindung der Eltern bemühen (z.B. in Form von Elternabenden, Entwicklungsgesprächen), findet diese strukturell zu wenig Berücksichtigung. Oft fehlen auch die notwendigen Ressourcen. Zudem nehmen viele Eltern elementare Einrichtungen nicht als eigenständigen Bildungsbereich wahr. Eine verantwortungsbewusste Bildungskooperation zwischen Familie und Einrichtungen bildet aber die Basis für die optimale Entwicklung der Kinder. Insbesondere bei den Übergängen in die Kinderbildungseinrichtungen bzw. in die Schulen kommt der Familie eine wichtige Rolle zu.

10 PUNKTE FORDERUNGSPROGRAMM DER SOZIALPARTNER UND DER INDUSTRIELLENVEREINIGUNG

Die Sozialpartner und die Industriellenvereinigung fordern zur Umgestaltung und Weiterentwicklung der Elementarbildung folgende Maßnahmen:

1. Elementarbildung in Bundeskompetenz
2. Aus 9 mach 1 – ein Bundesrahmengesetz für elementare Bildungseinrichtungen
3. Flächendeckendes Angebot mit umfassenden Öffnungszeiten
4. Nachhaltige Finanzierung der Elementarbildung
5. Qualifizierungsschub in der Ausbildung
6. Ganzheitliches Lernen und Fördern
7. Mehr Diversität
8. Erfolgreicher Übergang in die Schule
9. Systematische Qualitätssicherung
10. Elternarbeit stärken und ausbauen

1. Elementarbildung in Bundeskompetenz

Änderung der Bundesverfassung mit einer Kompetenzverlagerung zum Bund in Hinblick auf Struktur- und Organisationsfragen: Elementare Bildungseinrichtungen erfüllen einen Bildungsauftrag. Der Bund (Bildungsressort) muss seine Verantwortung vor allem hinsichtlich der Gesetzgebung wahrnehmen, wie das in fast allen EU-Staaten die Regel ist.

Vorletztes und letztes Kindergartenjahr verpflichtend und kostenfrei: Ausgenommen davon ist nur die Verpflegung. Auch für die ersten vier Jahre darf keinem Kind aus Kostengründen die Inanspruchnahme elementarer Bildung verwehrt sein. Mittelfristiges Ziel ist es, die gesamte vorschulische Bildung kostenfrei zu stellen.

2. Aus 9 mach 1 – ein Bundesrahmengesetz für elementare Bildungseinrichtungen

Österreichweites Bundesrahmengesetz mit einheitlichen und verbindlichen Standards auf hohem Niveau: Es regelt u.a. den Bildungsplan für Null- bis Sechsjährige, die Aus- und Fortbildung des Personals (einschließlich der unterstützenden Kräfte), die Kinderanzahl pro Gruppe und Fachkraft-Kind-Schlüssel, Vor- und Nachbereitungszeiten, räumliche Erfordernisse und Ausstattung, Öffnungszeiten und Elternbeiträge sowie perspektivisch den Rechtsanspruch auf einen Platz. Dieses Bundesrahmengesetz soll auch Tageseltern umfassen.

3. Flächendeckendes Angebot mit umfassenden Öffnungszeiten

Ausbau der Plätze in der elementaren Bildung: Ziel ist ein flächendeckendes Angebot auch bei den Unter-3-Jährigen.

Ausweitung der Öffnungszeiten: Für die Eltern der betreuten Kinder muss eine ganzjährige Vollzeitbeschäftigung möglich sein.

Ausbildungsoffensive: Damit soll ausreichend qualifiziertes Personal gesichert werden.

Zusätzliche Betreuungsangebote für Randzeiten und Wochenenden (z.B. Tageseltern): Elementare Bildungsangebote sollen optimal ergänzt werden.

4. Nachhaltige Finanzierung der Elementarbildung

Um die Finanzierung des laufenden Betriebs der elementaren Bildungseinrichtungen sicherzustellen, braucht es eine Verknüpfung der Mittel mit der Leistungserbringung, also dem tatsächlich bereitgestellten Angebot.

Dabei sollen Gemeinden künftig fixe Zuschüsse für jedes betreute Kind erhalten. Die Zuschüsse sollen nach Alter der Kinder und den Öffnungszeiten gestaffelt werden, aber nach den Förderbedarfen der Kinder (Bedarf an Sprachförderung, Behinderung; Bildungsstand der Eltern etc.).

Mittelfristig sollen weitere Schritte für einen direkten Zugang der Kinderbildungseinrichtungen zu den Mitteln geprüft werden.

5. Qualifizierungsschub in der Ausbildung

Anhebung des gesamten Ausbildungsniveaus auf mehreren Ebenen: Dies erfolgt durch eine einheitliche und bessere Ausbildung der unterstützenden Kräfte auch zur pädagogischen Assistenz, eine Öffnung der BAFEP hin zu tertiären Einrichtungen sowie die schrittweise Tertiärisierung für Elementar- und HortpädagogInnen. Für die Ausbildung der Tageseltern sind bundesweit einheitliche Qualitätskriterien vorzusehen, die an die Ausbildungsstandards der pädagogischen Berufe anschließen und somit eine schrittweise Höherqualifizierung ermöglichen.

Mit der im Schulautonomiepaket beschlossenen 3jährigen Ausbildung zur pädagogischen Assistenz müssen sowohl die Definition eines neuen Anforderungsprofils bzw. Berufsbildes sowie eine entsprechende Besoldung Hand in Hand gehen.

Ausbau der Lehrstühle für Elementarpädagogik und Einrichtung von Kooperationsmodellen der Ausbildungsstätten mit PH, FH, und Universitäten: Die Ausbildungsschiene der derzeitigen BAFEP bzw. der BAFEP-Kollegs ist bis zur Erarbeitung und Verwirklichung tertiärer Modelle als (post-) sekundäres Angebot weiter anzubieten.

Verpflichtende Fort- und Weiterbildung für alle Fachkräfte: Die Ausbildungsinhalte des Bildungs-Rahmen-Plans werden in allen Ausbildungs- und Weiterbildungscurricula verankert.

Eine Anhebung der Entlohnung auch im Hinblick auf Höherqualifizierung ist für alle MitarbeiterInnen in diesem Bereich erforderlich.

6. Ganzheitliches Lernen und Fördern

Verbindliche Umsetzung der Inhalte des bundesländerübergreifenden Bildungs-Rahmen-Plans in elementaren Bildungseinrichtungen: Kinder sollen sich spielerisch in unterschiedlichen Lernfeldern optimal entfalten können – sprachlich, musisch, gestalterisch, motorisch oder im Bereich Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik (MINT). Dabei bedarf es auch eines gendersensiblen und interkulturellen Zugangs.

Sprachbildung als Teil eines durchgängigen, strukturierten und nachhaltigen Bildungssprachförderkonzepts: Es erstreckt sich über alle Bildungsstufen und bis zum Ende der Schullaufbahn. Der Fokus ist dabei – unter gleichzeitiger Wertschätzung der jeweiligen Erstsprache – auf das Erlernen von Deutsch als relevanter Bildungssprache zu legen.

Laufende Entwicklungsstandsfeststellungen: Sie sind auch Basis für individuelle Fördermaßnahmen, Sprachbildungsaktivitäten und die Unterstützung beim Übertritt in die Schule. Sie werden unterstützt durch ressourcenorientierte **Beobachtungsinstrumente** und die Dokumentation der individuellen Entwicklungsschritte (z.B. **Portfolios, Bildungskompass**).

7. Mehr Diversität

Mehr Wertschätzung und Anerkennung für elementarpädagogische Berufe als gleichwertige pädagogische Professionen: Zur Erhöhung der Diversität im Berufsfeld sind zudem umfassende Maßnahmen in Bezug auf Geschlecht, Kultur und Sprache, sowie (Zusatz-) Qualifikation notwendig.

Erhöhung des Männeranteils: Dies erfordert klare Zielvorgaben, Förderprogramme für „Männer in die Elementarpädagogik“, den Ausbau der tertiären bzw. post-sekundären Angebote, Schwerpunktsetzungen bei den Ausbildungsinhalten und eine Verbesserung der Außendarstellung.

Diversität als Ressource nützen: Durch den Einsatz von mehrsprachigem, interkulturell bzw. gendersensibel geschultem Personal sowie von PädagogInnen mit Migrationshintergrund kann die Diversität eines Teams in der pädagogischen Arbeit als Ressource genutzt werden.

8. Erfolgreicher Übergang in die Schule

Zwei verpflichtende, Kindergartenjahre für alle Kinder ab Vier („Basisphase“): Sie finden weiterhin in Verantwortung der Kindergärten und im letzten Kindergartenjahr in Kooperation mit der Schule statt. Im zweiten Basisjahr werden altersgerecht und spielerisch vorschulische Inhalte sowie sprachliche, motorische, haptische, emotionale und soziale Vorläuferfähigkeiten mit Fokus auf das Erlangen der Schulfähigkeit vermittelt.

Optimaler Übergang vom Kindergarten in die Schule: Notwendig dafür sind u.a. eine professionelle, wertschätzende und gleichberechtigte Zusammenarbeit der PädagogInnen beider Institutionen, gemeinsame Basismodule in der Ausbildung, gemeinsame Fort- und Weiterbildung, wechselseitiges „Hospitieren“ oder institutionenübergreifende Übergangskonzepte. Dafür sind ausreichende Ressourcen vorzusehen. Vision ist die Weiterentwicklung von der Basisphase und der ersten beiden Schuljahre zu einer gemeinsamen Einheit.

Neustrukturierung der bisherigen Schulreifebestimmung: Sie soll von einer punktuellen Entscheidung hin zu einer gemeinsamen (Kindergarten, Schule) Begleitung und Feststellung der Schulfähigkeit im letzten Kindergartenjahr weiterentwickelt werden. Dokumentationen über den Entwicklungsstand (z.B. Portfolio) sind kein Selektionsinstrument, sondern geben der Schule Auskunft, was das Kind an gezielter Förderung braucht und an Talenten mitbringt. In diesem Sinne muss der Bildungskompass zu einem Instrument weiterentwickelt werden, das eine nachhaltige, über die Bildungsstufen reichende pädagogische Förderung ermöglicht.

9. Systematische Qualitätssicherung

Qualitätssicherungsstelle: Eine beim Bund angesiedelte, weisungsfreie Qualitätssicherungsstelle überprüft Rahmenbedingungen und pädagogische Qualität anhand bestimmter Kriterien.

Qualitätsbeauftragte: Innerhalb der Einrichtungen sollen Qualitätsbeauftragte für die kontinuierliche Qualitätsentwicklung und -feststellung verantwortlich sein.

10. Elternarbeit stärken und ausbauen

Bildungspartnerschaft zwischen Einrichtungen und Familie: Eltern müssen von Anfang an eingebunden werden und ihre Verantwortung für das positive Gelingen elementarer Bildungsprozesse wahrnehmen. Zur partnerschaftlichen und transparenten Zusammenarbeit zwischen Einrichtungen und Familie gehören u.a. Elternabende, Entwicklungsgespräche und Transitionsbegleitung.

Akzeptanz von Elementarpädagogik als eigenständiger Bildungsbereich: Bei den Eltern muss das Bewusstsein gestärkt werden, dass in diesem Bereich Bildungsarbeit geleistet wird.

Langfristig könnten elementare Bildungseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickelt werden: (Beispiel: Großbritannien – Early Excellence Centers – dort werden Familien bei ihrer täglichen Erziehungsarbeit unterstützt und Angebote und Anregungen zur (Weiter-) Bildung angeboten).

Mit dem vorliegenden Maßnahmenprogramm zur Zukunft der Elementarbildung in Österreich kann ein entscheidender Beitrag für die chancengerechte Entwicklung möglichst aller Bildungspotenziale in Österreich geleistet werden: im Interesse des künftigen, persönlichen Erfolgs der jungen Menschen, eines erfolgreichen Wirtschafts- und Arbeitsstandortes Österreich, aber auch einer positiven gesellschaftlichen Weiterentwicklung in allen Regionen.