

07.06.2020 / BK

Stellungnahme der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung des Sondervermögens „Ausbau ganztägiger Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Grundschulalter“ (Ganztagsfinanzierungsgesetz – GaFG)

Vorbemerkung

In der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft organisieren sich bundesweit Beschäftigte in Kitas, der Sozialen Arbeit, Lehrkräfte aller Schulformen sowie Menschen aus der Weiterbildung und den Bereichen Hochschule und Forschung.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, Stellung zum aktuellen Entwurf zu beziehen.

A) Allgemeine Bewertung

Die Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft nimmt den Gesetzentwurf zur Kenntnis und begrüßt, dass die Bundesregierung den Rechtsanspruch auf ganztägige Bildung und Betreuung im Grundschulalter voranbringen will.

Dazu hat sich die Bundesregierung im Koalitionsvertrag zur 19. Legislaturperiode entschieden, den Rechtsanspruch über das SGB VIII umzusetzen und Länder und Kommunen finanziell zu unterstützen.

Bei diesem Weg ist die Errichtung eines Sondervermögens für die notwendigen Investitionen folgerichtig.

Allerdings werden die angesetzten 2 Mrd. Euro in den Jahren 2020 und 2021 nicht ausreichen, um bundesweit flächendeckend eine Infrastruktur zu ermöglichen, die auf vergleichbare Qualitätsstandards für alle Grundschul Kinder abzielt.

Nach der Einschätzung des Deutschen Jugendinstituts (DJI) sind dafür Investitionskosten von mindestens 7,5 Mrd. Euro nötig. Diese Einschätzung des DJI ist aus Sicht der GEW sachlich fundiert und realistisch. Damit bleibt es bei den Ländern und Kommunen, die fehlenden 5,5 Mrd. Euro aufzubringen. Es ist zu befürchten, dass die erheblichen Unterschiede bei der finanziellen Leistungsfähigkeit der Länder und Kommunen hier bereits zu deutlichen qualitativen Unterschieden bei der Infrastruktur für den Ganztag führen werden, insbesondere, wenn die Verteilung der bereitgestellten Mittel sich nicht an der Leistungsfähigkeit der Länder orientiert, sondern gleichmäßig in den bisher angewandten Wegen (z.B. Königsteiner Schlüssel) erfolgt. Eine Verteilung entsprechend

der Zahl der betroffenen Kinder je Land scheint hier sinnvoller und ist für die Länder sicher nachvollziehbar, führt aber auch nicht zu einer Lösung des o.g. Problems. Der Weg, ein Sondervermögen zu errichten, ermöglicht dabei, die unterschiedliche Leistungsfähigkeit und Ausgangslage in den Ländern und Kommunen zu berücksichtigen und wird daher von der GEW ausdrücklich begrüßt.

Von daher begrüßt die GEW auch, dass die Bundesregierung im Rahmen des Konjunkturpakets den Ausbau beschleunigen und weitere Mittel für den Jugendhilfebereich zur Verfügung stellen will.

Hinzu kommt bereits jetzt ein erheblicher Investitionsstau bei der schulischen Infrastruktur. Nach Berechnungen der GEW fehlen hier aktuell 44,2 Mrd. Euro für alle Schulen. Da der Ganztags in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Schultag steht, beispielsweise Gebäude und Gelände gemeinsam genutzt werden können, müssen diese Bedarfe bei der schulischen Infrastruktur berücksichtigt werden, wenn ein qualitativvoller Ganztags ermöglicht werden soll, auch wenn diese Kosten im föderalen System ausschließlich den Ländern und Kommunen zur Last fallen und rechtlich unabhängig von den Kosten des Ganztags zu betrachten sind.

Verschärfend kommen die Auswirkungen der aktuellen Coronakrise auf die Finanzlage der Kommunen hinzu. Gemäß der aktuellen Steuerschätzung drohen den Kommunen Ausfälle von rund 15,6 Mrd., im Jahr 2023 immer noch von rund 7,9 Mrd.. Des Weiteren entstehen den Kommunen im Augenblick noch nicht berechenbare Mehrausgaben, z.B. wegen des notwendigen Ausbaus der Gesundheitsämter und der wegbrechenden Einnahmen der kommunalen Unternehmen (Schwimmbäder, ÖPNV...). So kommen z.B. allein auf die Kommunen in NRW für 2020 Ausfälle von ca. 4,8 – 5,8 Mrd. € zu (Junkernheinrich/Micosatt 2020; Berechnungen von Birger Scholz) zu.

So lange diese Ausfälle nicht im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs kompensiert werden und die Kommunen nicht nachhaltig und langfristig entlastet werden, droht aus Sicht der GEW die Gefahr, dass der Ganztagsausbau trotz der zur Verfügung gestellten Mittel nur sehr zögerlich in Angriff genommen wird. Insbesondere bei den langfristigen Kosten für den Ganztags (z.B. Personalkosten) wird bei den Kommunen auf Grund der derzeitigen Situation große Unsicherheit herrschen. Aus Finanznot darf das Fachkräftegebot des SGB VIII nicht unterlaufen werden. Es ist daher aus Sicht der GEW notwendig, den Jugendhilfebereich insgesamt mit mehr finanziellen Mitteln auszustatten.

B) Zur Stellungnahme des Bundesrates

Die Stellungnahme des Bundesrates zu § 2 erscheint der GEW sinnvoll. Zu einem bedarfsgerechten Ausbau gehört auch, bereits bestehende Angebote baulich zu verbessern und an aktuelle pädagogische Standards anzupassen.

C) Zu Fragen des Personals und des Standards der Angebote

Zur Frage der qualitativen Ausgestaltung des Ganztags, insbesondere zu den aus Sicht der GEW notwendigen Rahmenbedingungen für Personal und Umsetzung, werden wir uns ausführlich äußern, wenn ein Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des SGB VIII vorliegt. Wir verweisen jedoch schon an dieser Stelle auf das Papier der GEW „Forderungen der GEW zum Rechtsanspruch auf Ganztags-

betreuung im Grundschulalter über das Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII)“ vom 27. August 2019, welches wir dieser Stellungnahme beifügen.

D) Abschließende Bewertung

Die Errichtung eines Sondervermögens für die Investitionskosten im Zusammenhang mit dem Ganztags in Verbindung mit dem SGB VIII ist aus Sicht der GEW folgerichtig, jedoch werden die zur Verfügung gestellten Mittel bei weitem nicht ausreichen. Es besteht daher die Befürchtung, dass bereits bei der Infrastruktur erhebliche Unterschiede in der Qualität des Ganztags für Kinder und Beschäftigte entstehen. Das Ziel, möglichst gleichwertige Lebensbedingungen für alle Kinder im Bundesgebiet herzustellen, droht so bereits bei der Schaffung der Infrastruktur in den Hintergrund zu treten. Verschärft wird die Situation durch die derzeitige Coronakrise, die zu erheblichen Unsicherheiten für die Kommunen führt.

Es ist aus Sicht der GEW dringend geboten, die Mittel deutlich aufzustocken und die Verteilung nicht „gießkannenartig“, z.B. nach dem Königsteiner Schlüssel, vorzunehmen, sondern die Leistungsfähigkeit und Bedarfe der einzelnen Länder und Kommunen zu berücksichtigen.

Anlage:

Forderungen der GEW zum Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter über das Sozialgesetzbuch VIII



Forderungen der GEW zum Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter über das Sozialgesetzbuch (SGB VIII)

Die GEW steht weiterhin zu ihrer Forderung der Einführung gebundener, inklusiver Ganztagschulen. Für die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf Ganztagsbetreuung über das SGB VIII, wie er derzeit von der Bundesregierung vorgebracht wird und im Koalitionsvertrag vorgesehen ist, fordert die GEW verbindliche Qualitätsstandards. Gebundene, teilgebundene sowie Ganztagsgrundschulen und Horte in schulischer Verantwortung dürfen nicht benachteiligt werden. Alle Maßnahmen sind inklusiv auszugestalten und dürfen Kinder mit Behinderungen, mangelnden Deutschkenntnissen und Förderbedarf nicht ausschließen.

Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung über das Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) laut Koalitionsvertrag

Aus familienpolitischer Sicht ist der Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung im Grundschulalter zu begrüßen.

Die geplante Verankerung des Rechtsanspruchs im SGB VIII ist aber zunächst nicht als eine bildungspolitische Maßnahme zu sehen. Es geht in erster Linie um die Einlösung eines Betreuungsanspruches. Ausgegangen wird von einer Halbtagschule und einem additiven Betreuungsangebot aus Mitteln der Jugendhilfe. Auch, wenn dies nicht optimal den bildungspolitischen Vorstellungen der GEW entspricht, lassen sich auch aus diesem Ansatz sinnvolle Bildungs- und Betreuungskonzepte entwickeln, wie z.B. die qualitativ hochwertige Hortbetreuung in vielen Kommunen zeigt.

Hierzu sind allerdings verbindliche pädagogische und organisatorische Standards notwendig. In diesem Zusammenhang ist das Fachkräftegebot des SGB VIII positiv zu werten.

Allerdings sind auch jetzt schon die Ausgaben aus dem SGB VIII steigend, so dass sich Probleme der Finanzierung für die Kommunen als Träger der Jugendhilfe ergeben werden. Der Bund muss hier die Länder und Kommunen angemessen unterstützen.

Um einen kostenbasierten Wettbewerb zwischen verschiedenen externen Kooperationspartnern zu vermeiden, fordert die GEW eine Tariftreuregelung. Nur so kann sichergestellt werden, dass bei der Auswahl der Kooperationspartner tatsächlich die Bedürfnisse der Kinder sowie die pädagogische Eignung des Personals im Vordergrund steht.

Die dem Ganzttag zugeschriebenen Wirkungen auf das Sozial- und Lernverhalten kommen nur bei entsprechender Qualität und strukturierter Zusammenarbeit zwischen Schule und Jugendhilfe zum Tragen. Dies ist das Ergebnis mehrerer Studien¹

Die bestehenden gebundenen Ganzttagsschulen dürfen im Zuge der Umsetzung des Rechtsanspruches auf Ganztagsbetreuung über das SGB VIII nicht finanziell benachteiligt werden. Auch sie sollten Bundesmittel erhalten.

Fachkräftegebot einhalten, Qualität sichern

Der Fachkräftemangel im sozialpädagogischen Bereich erschwert die Umsetzung des Rechtsanspruches erheblich. Es besteht die Gefahr, dass nach Wegen gesucht wird, das Fachkräftegebot zu umgehen. Deshalb müssen Bund und Länder bereits jetzt für eine ausreichende Zahl an geeigneten, gut ausgebildeten Fachkräften sorgen. Dazu müssen die Ausbildungskapazitäten der Fach- und Hochschulen weiter erhöht werden. Dabei ist zu beachten, dass auch genügend Lehrkräfte für den Bereich Sozialpädagogik ausgebildet werden müssen. Die sozialen und pädagogischen Berufe müssen weiter aufgewertet werden, um mehr Menschen für diese Tätigkeiten zu gewinnen. Dazu gehört auch, von Anfang an attraktive Arbeitsbedingungen zu ermöglichen. So ist es nach Meinung der GEW notwendig, einen sinnvollen Personalschlüssel (1:10) verbindlich festzulegen.

Die Kooperation mit Lehrkräften sowie gemeinsame Fortbildungsmaßnahmen und Konzeptentwicklungen sind bisher nicht bundesweit strukturell verankert. Es besteht die Befürchtung, dass die Bildungsministerien keine Bedingungen schaffen, Vor- und Nachmittag stärker zu vernetzen, so dass die Nachmittagsbetreuung, ein additives Betätigungsfeld der Jugendhilfe ohne einheitliches, auf Bildung und Entwicklung bezogenes Konzept bleiben könnte. Um positive Effekte auf die Lernbiographie und Entwicklung der Kinder sowie das soziale Klima in der Schule zu erzielen, ist eine gemeinsame pädagogische Koordination und Konzeption aller Beteiligten notwendig. Auch die Zusammenarbeit mit außerschulischen Kooperationspartnern muss koordiniert werden. Der Lebensort „Ganzttag“ kann ohne sozialräumliche Vernetzung nicht den Lebensrealitäten von Kindern und Familien entsprechen.

Der gute Ganzttag braucht multiprofessionelle Teams und eine erweiterte Schulleitung, an der die sozialpädagogischen Fachkräfte gleichberechtigt mitwirken. Auch müssen die sozialpädagogischen Fachkräfte die Möglichkeit haben, ihre Fachlichkeit in der Schulkonferenz, bzw. den Klassenkonferenzen einzubringen. Lehrkräfte müssen durch Stundenermäßigungen in die Lage versetzt werden, eng mit den Fachkräften im Nachmittag zu kooperieren.

Wo ein gebundener Ganzttag politisch oder von Familien nicht gewünscht ist, ist der Rechtsanspruch durch qualitativ hochwertige Angebote der Jugendhilfe zu erfüllen, z.B. durch Horte, deren Ausstattung und Bildungsauftrag durch die Landes-Kita-Gesetze und das SGB VIII abgesichert sind. Hier werden enge Kooperationsangebote mit der Schule als sinnvoll erachtet (Kooperationshort).

Daraus folgt, dass die GEW rein additive Betreuungsangebote, wie z.B. die Mittags- und Hausaufgabenbetreuung durch nicht- oder wenig ausgebildete Kräfte aus tarifpolitischen und pädagogischen Erwägungen ablehnt.

Zusammenfassung

Die GEW fordert die Einführung verbindlicher Qualitätsstandards für einen guten Ganzttag, der auch Mindeststandards der Arbeitsbedingungen und des Beschäftigungsumfangs einschließt:

Personelle Ausstattung für den Ganztag:²

- Einhaltung des Fachkräftegebots nach SGB VIII.
- angemessene, pädagogisch sinnvolle Personalbemessung (1:10 für Kinder ab 6 Jahren)
- verbindliche Kooperationszeiten (Herabsetzung der Unterrichts- und Betreuungszeiten)
- Vor- und Nachbereitungszeiten für alle am Ganztag beteiligten Kräfte.
- Zeiten für Koordination und Beratung für die multiprofessionelle Zusammenarbeit
- Zeitkontingente für das schulische und sozialpädagogische Personal für die gemeinsame Konzeptentwicklung
- ein verpflichtendes Konzept zur Umsetzung eines ganzheitlichen Bildungs- Erziehungs- und Betreuungsanspruchs an allen Schulen und Ganztageeinrichtungen.

Geeignete räumliche Ausstattung:

- bei Neubauten soll das Prinzip der Barrierefreiheit berücksichtigt werden.
- geeignete Speise- und Freizeiträumlichkeit
- angemessene, kindgerechte Außenanlagen
- Arbeits- und Sozialräume für alle Beschäftigten
- Klassenräume sollen für Lern- und Förderangebote genutzt werden können.
- Bauliche Maßnahmen sind bereits jetzt einzuleiten, um einen guten Ganztag ab 2025 zu ermöglichen.

Arbeitsbedingungen und Tarifpolitische Forderungen:

- Tarifverträge für alle Fachkräfte und weitere Beschäftigte im Ganztag
- sichere Arbeitsverhältnisse, keine prekären Beschäftigungsverhältnisse
- Vermeidung von Teilzeitstellen, insbesondere mit ungünstigen Arbeitszeiten – z.B. „geteilte Dienste“ mit langen Unterbrechungen am selben Tag.

- regelmäßige Fortbildungsangebote inkl. pädagogische Fallbesprechungen
- gemeinsame Supervision und Möglichkeit zur Intervention

Gebundener Ganztag als favorisiertes Modell

Aus bildungspolitischer Perspektive fordert die GEW weiterhin die Einführung von gebundenen inklusiven Ganztagschulen, die allen Kindern an jedem Schultag einen unentgeltlichen und durchgehend strukturierten und rhythmisierten Ganztag bietet. Insofern wertet die GEW das im Koalitionsvertrag vereinbarte Vorhaben, den gesetzlichen Anspruch auf Ganztagsbetreuung von Kindern im Grundschulalter bis 2025 einzuführen, vor allem als familien- und arbeitsmarktpolitische Maßnahme.

Der gebundene Ganztag erleichtert die Entwicklung eines inklusiven Konzepts und eine enge Kooperation zwischen schulpädagogischen und sozialpädagogischen Fachkräften. Gerade Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen oder mit Förderbedarf brauchen mehr Zeit zum Lernen. 2014 hat der GEW-Hauptvorstand „Eckpunkte zur Entwicklung der inklusiven Ganztagesgrundschule“ beschlossen, die die Vorstellungen der GEW zur gebundenen, inklusiven Ganztagesgrundschule ausformulieren: Der gebundene inklusive Ganztag erfordert eine durchgängige systemische Zuweisung von Lehrkräften für Sonderpädagogik, verlässliche personelle Ressourcen für die Schulsozialarbeit, ggf. therapeutische Fachkräfte sowie kleinere Lerngruppen (max. 20 Schüler*innen pro Klasse). Unsere Forderungen gelten analog für den freiwilligen Ganztag. Hilfreich ist das jahrgangsübergreifende Lernen, da es in besonderer Weise dazu geeignet ist, die verschiedenen Lernvoraussetzungen der Schüler*innen zu berücksichtigen. (vgl. Beschluss des GEW Hauptvorstands „Eckpunkte zur Entwicklung der inklusiven Ganztagesgrundschule“ vom November 2014)

¹ DIPF/DJI/IFS/Justus-Liebig-Universität (2019): StEG- Studie zur Entwicklung von Ganztagschulen. Ganztagschulen 2017/2018. Deskriptive Befunde einer bundesweiten Befragung. Frankfurt a.M., Dortmund, Gießen, München.

² Die Forderungen beziehen sich dabei auf den sozialpädagogischen Teil des Ganztags sowie die Kooperation mit Lehrkräften. Zu den Bedingungen für Lehrkräfte im Unterricht verfügt die GEW bereits über entsprechende Forderungen.

Beschluss des Geschäftsführenden Vorstands der GEW vom 27. August 2019

GEW Hauptvorstand • Reifenberger Str. 21 • D-60489 Frankfurt am Main
Verantwortlich: Dr. Ilka Hoffmann / Björn Köhler
Telefon 069-78973-0 • www.gew.de • info@gew.de

November 2019