

Educare: betreuen – erziehen – bilden

Tagungsbericht

Publikationen in der EDK-Schriftenreihe «Studien + Berichte» enthalten Sichtweisen und Erkenntnisse von Sachverständigen und sind nicht mit einer Stellungnahme von Organen der EDK gleichzusetzen.

Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)
Bern 2005

Herausgeberin:
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK)

Titel der französischen Ausgabe:
Educare: encadrer – éduquer – former

Zu beziehen bei:
Generalsekretariat EDK, Zähringerstrasse 25, Postfach 5975, 3001 Bern

© Generalsekretariat EDK

Druck:
Ediprim AG, Biel

Inhalt

Vorwort	7
Einleitung	8
1. Teil: Referate	11
Referat 1: Bildung von Anfang an: Neuorientierung des Bildungsauftrags von Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren	12
1 Nationale und internationale Trends und Perspektiven	12
1.1 Argumente und Hintergründe für eine Bildungsreform im Elementarbereich	12
1.2 Gewandeltes Verständnis von Kindheit, Erziehung und Bildung	13
1.3 Die bildungs- und fachpolitische Debatte in Deutschland	15
1.4 Internationaler Trend: Bildungspläne für die frühe Kindheit	20
2 Zeitgemäße Bildungspläne	21
2.1 Grundsätze und Prinzipien von Bildungsplänen	21
2.2 Themen und Inhalte von Bildungsplänen	31
3 Weiterentwicklung und Reform des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren	33
3.1 Sicherung der pädagogischen Qualität	33
3.2 Neuordnung des Verhältnisses zwischen Familie und Einrichtungen	37
3.3 Weiterentwicklung der Tageseinrichtungen für Kinder zu Familienzentren	37
3.4 Institutionsübergreifende Bildungspläne	39
3.5 Mehr Investitionen in den Elementarbereichen	40
3.6 Reform der Professionalisierung der Fachkräfte	40
3.7 Forschungsförderung	41
Referat 2: Die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor dem Hintergrund aktueller Schulentwicklungsprozesse: Tagesstrukturen als Voraussetzung, Instrument oder Strategie für Chancengleichheit?	42
1 Voraussetzung	44
1.1 Arbeit und Familie	44
1.2 Die Frage der Blockzeiten – Hinweis für die Notwendigkeit von Tagesstrukturen	45
2 Strategien	47
2.1 Soziopolitische und -ökonomische Bedingungen	47
2.2 Eine Frage des Standpunktes	49
3 Instrument	51
3.1 Die Frage der Wirkung und die Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche	51
3.2 Ganztätigkeit ist nicht erklärungsbedürftig	53

4	Umgang mit Voraussetzungen und die Nutzung von Instrumenten	54
5	Fazit	56
2. Teil: Arbeitsgruppen		57
Arbeitsgruppe 1: Tagesstrukturen: Ein Baustein für den Lern- und Lebensraum Schule – Bericht zum Atelier des Kantons Basel-Stadt		58
1	Die Vision	58
2	Die Ausgangslage im Kanton Basel-Stadt	62
	2.1 Der Ausbaustand 2004	62
	2.2 Politisch manifeste Rahmenbedingungen bzw. Erwartungen	64
3	Der Auftrag für den nächsten Schritt	65
4	Ergebnisse der Arbeitsgruppe vom 18. November 2004	66
5	Ein Rückblick in die Zukunft	67
Arbeitsgruppe 2: Strategie und Modell Kanton Tessin		68
1	Einleitung	68
2	Aufgetretene Fragen im Anschluss an das Referat	70
Arbeitsgruppe 3: Vorentwurf für ein Gesetz des Kantons Waadt über familienergänzende Betreuungsstrukturen für Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren		73
1	Einleitung	73
2	Gewährleistung der Qualität der Kinderbetreuung	74
3	Vernetzung von Tagesbetreuungsstrukturen	75
4	Eine Stiftung für die Tagesbetreuung von Kindern	76
5	Fazit	77
Arbeitsgruppe 4: Strategie und Modell Kanton Zürich		79
1	Teil 1: Grundlagen	79
	1.1 Allgemeiner Kontext	79
	1.2 Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie beeinflussen bzw. das Thema «Bilden – unterrichten – erziehen – betreuen» prägen	82
2	Teil 2: Arbeitsgruppen	86
	2.1 Gesetzliche Grundlagen	86
	2.2 Finanzierung	87
	2.3 Kooperation und Koordination	88
	2.4 Bildungspolitische Implikationen	88
	2.5 Nutzenanalysen	90
	2.6 Diskussion in der Arbeitsgruppe	94

Arbeitsgruppe 5: Der OECD-Ländervergleich zwischen der Schweiz, Portugal und Neuseeland zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Ergebnisse und mögliche Rückschlüsse für die Schweiz	97
1 Zum Aufbau und Ablauf des Ateliers	97
2 Kontext und Entstehung des OECD-Ländervergleichs	98
2.1 Definition von Vereinbarkeitspolitik	98
3 Die Empfehlungen der OECD für die Schweiz	98
3. Teil: Ergebnisse	109
1 Podiumsdiskussion: Familienergänzende Betreuung – wozu, für wen und wie?	110
1.1 Ein anderes Bildungswesen oder mehr familienergänzende Betreuung?	110
1.2 Eine Volksschule für wie viele unterschiedliche Familienformen?	112
1.3 Tagesstrukturen à la carte oder Ganztagesbildung?	113
1.4 Kindertagesstätten im Frühbereich als Orte der Erziehung und Bildung?	114
2 Bericht über die Tagung	116
2.1 Gleichstellungs- und familienpolitische Einstellungen zur Tagesbetreuung	117
2.2 Kinderbetreuung aus elementarpädagogischer und schulpädagogischer Sicht	120
2.3 Ergebnisse und Schlussfolgerungen	122
Personenspiegel	131

Vorwort

Die erste der vier strategischen Prioritäten für die interkantonale Zusammenarbeit, welche die EDK in ihrem Tätigkeitsprogramm für 2005 festgelegt hat, besteht darin, die Ziele und Eckwerte der obligatorischen Schule landesweit zu vereinheitlichen. Teil davon ist die Einführung einer früheren und flexibleren Einschulung. Die Erziehung und Bildung der Vier- bis Achtjährigen wird in Form der Basis- und Grundstufe in der EDK-Ost und in weiteren Kantonen praktisch erprobt. Dass im Feld der frühen Förderung die Schule nicht alle Aufgaben alleine lösen kann, haben nebst anderem die Ergebnisse von PISA 2000 und PISA 2003 gezeigt. Eine Klärung von Begriffen und Schnittstellen in den Bereichen der familienergänzenden sowie der vor- und ausserschulischen Betreuung ist zusammen mit der Sozialdirektorenkonferenz (SODK) in Arbeit, so dass Grundlagen für allfällige Kooperationen geschaffen werden können.

Nebst den pädagogischen Motiven der Förderung von Kindern im Vorschul- und im schulpflichtigen Alter sind gesellschaftliche Motive für eine familienergänzende Betreuung auszumachen, die Entwicklungen im Arbeitsmarkt, gesellschaftliche Veränderungen im Verständnis der Familienrollen und Forderungen der Gleichstellung ernst nimmt. Diese Entwicklungen sind von allgemeiner Bedeutung, so dass ein breites Interesse an Diskussionen und Klärungen zu Fragen der Organisation von Betreuung, Erziehung und Bildung besteht. Als wichtig für das Verständnis der familienergänzenden Betreuung hat sich die Zwecksetzung erwiesen: geht es in erster Linie um das Abdecken von Bedürfnissen der Erwachsenen oder um die angemessene Förderung und Betreuung der Kinder? Auch wer beides will, kommt nicht um Entscheidungen und Priorisierungen in dieser Frage herum.

Der vorliegende Band basiert auf einer Tagung, die von der NW EDK organisiert und durchgeführt worden ist. Gerne publiziert die EDK diese Dokumente in französischer und deutscher Sprache, damit eine gesamtschweizerische Diskussion angeregt werden kann. Die in den Arbeitsgruppen vorgestellten konkreten kantonalen Modelle einer familienergänzenden Betreuung decken drei Sprachregionen ab, was als Indiz dafür zu interpretieren ist, dass die Thematik tatsächlich von gesamtschweizerischer Bedeutung ist und auch in allen Landesteilen wahrgenommen wird.

Die Tagung wurde von einer Arbeitsgruppe geplant, organisiert und durchgeführt, welche ebenfalls die vorliegende Publikation vorbereitet hat. Unser Dank geht an die Mitglieder dieser Arbeitsgruppe: Beat Wirz, Stv. Leiter der Stabsstelle Bildung, Generalsekretariat der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft; Ueli Keller, Stab Schulen, Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt; Urs Meier, Stab Schulentwicklung, Volksschulamt, Bildungsdirektion des Kantons Zürich; Pia Müller, Sekretariat der NW EDK; Heinz Rhy, Leiter Koordinationsbereich Qualitätsentwicklung bei der EDK.

Hans Ambühl
Generalsekretär EDK

Walter Weibel
Regionalsekretär NW EDK

Einleitung

Die Nordwestschweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (NW EDK) führte am 18. November 2004 auf Schloss Ebenrain in Sissach BL eine Tagung zum Thema «Educare: betreuen – erziehen – bilden» durch. Der vorliegende Bericht dokumentiert die Zusammenkunft und enthält die Materialien, welche den Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmern als Grundlage für die Diskussionen im Plenum, in fünf Arbeitsgruppen und an einem Abschlusspodium dienten. Der frei erfundene Anglizismus entspringt dem Zusammenzug aus den beiden Wörtern «education» (was sowohl Erziehung als auch Bildung der Kinder mit einschliesst) und «care» (to be taken into care = in Pflege gegeben werden). Das Wort ist an einer früheren NW-EDK-Tagung zum Thema «FEB und Schule» am 23. Januar 2003 im Stapferhaus auf Schloss Lenzburg AG kreiert worden. (Das Kürzel steht für familienergänzende Betreuung.)

Von seiner Herkunft her betrachtet, steht «educare» für eine Kontroverse, die damals auf Schloss Lenzburg in den Diskussionen aufgebrochen ist. Diejenigen, die am Begriffspaar «FEB und Schule» festhielten, sprachen sich gegen eine strukturelle «Verschmelzung» von Unterricht und Betreuung aus. Sie wollten die beiden Bereiche klar voneinander unterschieden sehen, weil Eltern die freie Wahl haben sollen, ob sie zusätzlich zum Schulunterricht familienergänzende Betreuungsangebote in Anspruch nehmen oder nicht. Diejenigen, die vorschlugen, das Begriffspaar «FEB und Schule» durch «educare» zu ersetzen, meinten demgegenüber, aufgrund des eingetretenen gesellschaftlichen Wandels sei für die Schweiz absehbar, dass immer mehr Frauen und Männer, wenn sie eine Familie gründen, berufstätig bzw. erwerbstätig bleiben werden. Die Familien seien somit auf eine erweiterte öffentliche Unterstützung nicht nur in der Betreuung, sondern gleichfalls in der Erziehung und Bildung ihrer Kinder angewiesen.

Die Plenarversammlung NW EDK beschloss daraufhin, eine Folgetagung durchzuführen. An der Tagung seien unter Berücksichtigung internationaler und nationaler Entwicklungen verschiedene politische Strategien für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu prüfen. Und speziell solle der Frage nachgegangen werden, ob Krippen und Tagesheime für Kleinkinder im Frühbereich und ob die Volksschule für Kinder und Jugendliche im schulpflichtigen Alter eine zugleich Betreuung, Erziehung und Bildung umspannende Funktion übernehmen sollten.

Die Tagungsunterlagen vom 18. November 2004, die mit dem vorliegenden Bericht einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden, sind in drei Hauptabschnitte gegliedert. Der erste Teil beinhaltet die beiden Hauptreferate, der zweite Teil dokumentiert die Arbeit der fünf Arbeitsgruppen und der dritte Teil umfasst neben der gekürzten protokollarischen Fassung der Podiumsdiskussion einen Bericht über die Tagung.

Die Fragestellung für die beiden Hauptreferate lautete: Falls das Anliegen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie – international vergleichend – untersucht und diskutiert wird, gibt es dann für Staaten im Übergang zur Wissensgesellschaft eine Strategie für die familienergänzende Betreuung, die anderen klar vorzuziehen ist? Oder bestehen im internati-

onalen Vergleich viele unterschiedliche und erfolgreiche Konzepte nebeneinander? Prof. Dr. Wassilios E. Fthenakis, Direktor des Staatsinstituts für Frühpädagogik und ein ausgezeichneter Kenner der internationalen Debatte, hat in seinem Referat die gestellte Frage im Zusammenhang mit dem Frühbereich behandelt. Dr. Sabina Larcher, Assistentin am Pädagogischen Institut der Universität Zürich und zusammen mit Prof. Dr. Jürgen Oelkers Koautorin des schweizerischen PISA-2000-Themenberichts «Die besten Ausbildungssysteme», nahm sich im zweiten Hauptreferat derselben Leitfrage an, bezog sich dabei aber auf die Kinder im schulpflichtigen Alter.

Der zweite Abschnitt dokumentiert die fünf Ateliers, abgedruckt werden die Impulsreferate sowie die Diskussionsergebnisse. Am Beispiel von vier Kantonen werden die Politiken und die Modelle für die familienergänzende Betreuung in Basel-Stadt, im Tessin, in Zürich und Waadt vorgestellt und erläutert. Zur Sprache kommen u.a. die rechtlichen Grundlagen für die Angebote an familienergänzender Tagesbetreuung; die politischen Ziele, die mit der familienergänzenden Betreuung verfolgt werden, die Planungen für den weiteren Aus- und Aufbau der Angebote, die Finanzierungsmodelle sowie die Koordination und die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und kommunalen Behörden, weiteren Beteiligten und den Anbietern. Die Fachleute, welche die Ateliers vorbereiteten und die Arbeitsgruppen leiteten, waren ausserdem darum gebeten worden, auch darzulegen, ob und in welchem Ausmass andere als bildungs- und sozialpolitische Ziele das Angebot der familienergänzenden Betreuung bzw. dessen Ausbau oder dessen qualitative Weiterentwicklung steuern. Ein weiteres Atelier war dem Bericht und der Diskussion über die Ergebnisse des OECD-Ländervergleichs «Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie» zwischen Neuseeland, Portugal und der Schweiz vorbehalten. Das Staatssekretariat für Wirtschaft und das Bundesamt für Sozialversicherung hatten die OECD-Studie im Oktober 2004 – kurz vor der Tagung – der Öffentlichkeit übergeben.

Der letzte Teil des vorliegenden Berichts fasst die Ergebnisse der Tagung zusammen. Einesteils in Form eines Protokolls über die Podiumsdiskussion zu den Referaten und den Arbeitsgruppenbeiträgen; andernteils mithilfe eines Tagungsberichts. Die Tagung hat gezeigt, dass es einen Unterschied macht, ob die «familienergänzende Betreuung» vorwiegend unter dem Aspekt der Arbeitsmarkt-, Gleichstellungs- und Familienpolitik diskutiert und bewertet wird oder ob – im Sinne einer eigenständigen sozialen Gruppe – dabei immer auch Mass genommen wird an den Aufwuchsbedingungen und an der Förderung der Kinder und Jugendlichen in der modernen Gesellschaft. Es werden jedenfalls noch andere Vorstellungen geweckt und es entstehen schliesslich auch voneinander abweichende Modelle und Konzepte, je nachdem, ob familienergänzende Betreuung als ein Anliegen von Erwachsenen mit z.T. weit auseinander gehenden Einstellungen und Haltungen oder als ein sozial-, elementar- und schulpädagogisches Anliegen für Kinder und Jugendliche behandelt wird. Dieses letztere Anliegen, das in Bezug auf staatliches Handeln bildungs- und sozialpolitische Ziele umschreibt, scheint in den zurückliegenden zehn bis zwanzig Jahren in der Schweiz zu wenig Beachtung gefunden zu haben. Es gilt oder gälte demnach, Unterlassenes nachzuholen.

1. Teil: Referate

Referat 1: Bildung von Anfang an: Neuorientierung des Bildungsauftrags von Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren

Professor Dr. Dr. Dr. Wassilios E. Fthenakis

1 Nationale und internationale Trends und Perspektiven

1.1 Argumente und Hintergründe für eine Bildungsreform im Elementarbereich

Kinder haben ein Recht auf Bildung. Von der Qualität der Antwort, die ein Land auf die Frage nach der Bildung seiner Kinder bereithält, hängen massgeblich die Lebenschancen des Einzelnen und die Zukunft des Landes ab. Die Qualität von Bildung und die Produktivität hängen in einem Land eng miteinander zusammen. Seit den 90er-Jahren sind die Lernprozesse in früher Kindheit und damit die frühe Bildung international im Blickpunkt der Bildungspolitik. Nur ein Land, das dem Recht des Kindes auf Bildung von Anfang an bestmöglich Rechnung trägt und dabei den Bildungsbedürfnissen seiner Kinder zentralen Stellenwert einräumt und diese angemessen absichert, kann seiner Zukunft zuversichtlich entgegensehen.

Tief greifende gesellschaftliche und familiäre Veränderungen und daraus resultierende Herausforderungen veranlassen uns, die Frage nach der Angemessenheit bisheriger Bildungskonzepte und der Organisation des Bildungssystems aufzuwerfen. Zu nennen sind insbesondere:

- *Demografischer Wandel:* Geburtenrückgang und Überalterung der Gesellschaft sind eine fortschreitende Entwicklung in vielen Staaten der westlichen Welt. Sie verändern das Geschlechter- und Generationenverhältnis. Sie fordern auch die Bildungssysteme heraus, die Begegnung, den Dialog und das Miteinander der Generationen bewusst und gezielt zu gestalten. Bildung hat heute einen zentralen Beitrag zum Zusammenhalt auch zwischen den Generationen zu leisten.
- *Gesellschaftlicher Wandel:* Die Welt, auf die hin wir unsere Kinder bilden und erziehen, unterliegt einem permanenten Wandel. Der gegenwärtige Wandel ist weit mehr als nur ein Übergang von der Industrie- zur Wissensgesellschaft. Er betrifft die Art und Weise, wie wir unsere Welt wahrnehmen und interpretieren. Kinder wachsen heute in einer kulturell vielfältigen, sozial komplexen, hoch technisierten Welt auf, die beschleunigten Wandel aufweist, individuelle Freiheit zum hohen Gut erhebt, räumliche und zeitliche Besonderheiten anerkennt und die Orientierung in hohem Masse zur individuellen Herausforderung werden lässt.
- *Überwindung nationaler Curricula:* Bisherige Bildungskonzepte und -pläne waren primär auf die engen Grenzen der Nation ausgerichtet. Durch die Dominanz der Muttersprache und durch die Stärkung ethnischer Identität sollte ein Beitrag zum

nationalen Zusammenhang mittels Bildung geleistet werden. Mit der EU-Erweiterung, der Globalisierung der Wirtschaft und dem Anstieg internationaler Mobilität benötigen Kinder heute, neben ihrer sozialen und kulturellen Einbettung, auch interkulturelle und Fremdsprachenkompetenz.

- *Veränderte Anforderungen der Wirtschafts- und Arbeitswelt:* Wirtschafts- und Arbeitswelt sind einem permanenten Wandel unterworfen, aus denen veränderte Anforderungen an den Einzelnen und an das Bildungssystem resultieren. Anspruchsvoller gewordene Aufgaben verlangen ein hohes Mass an Konzentrationsfähigkeit, logisch-analytischem Denken, Problemlöse- und Orientierungsfähigkeiten in komplexen Zusammenhängen. Eine veränderte dezentrale Arbeitsorganisation bedarf der Teamarbeit und Kommunikationsfähigkeit über rein fachbezogene Angelegenheiten hinaus. Es werden zunehmend Eigeninitiative, Lernbereitschaft, Verantwortungsübernahme, Kreativität und Innovationsfreude erwartet. Gefragt sind demnach nicht nur Wissenserwerb, sondern darüber hinaus Lern- und andere Metakompetenzen.
- *Kontext, in dem Kinder aufwachsen:* Es erweist sich zunehmend als erforderlich, sensibler als bisher den kulturellen, ethnischen und sozialen Hintergrund der Kinder zu reflektieren. Angemahnt werden Bildungskonzepte, die auf soziale Phänomene wie Armut, soziale Ausgrenzung, Migration und Mobilität angemessen eingehen. Viele Problemstellungen, die in den Bildungsinstitutionen zur Bewältigung anstehen, stellen kontextuelle Herausforderungen an das Bildungssystem dar, die bislang nur unzureichend reflektiert wurden, sich jedoch für die Bildung des Einzelnen und für die Effizienz eines Bildungssystems von grundsätzlicher Bedeutung erweisen.
- *Diskontinuitäten in der kindlichen Biografie und familiale Wandlungsprozesse:* Der sich seit einiger Zeit vollziehende Wandel von Familienstrukturen (z.B. Ein-Eltern-Familien) und Beziehungen, die zunehmend diskontinuierlich verlaufenden Familienbiografien (z.B. Trennung, Scheidung, Wiederheirat), von denen immer mehr Kinder betroffen sind, richten neue Erwartungen an das Bildungssystem, Kindern die Kompetenz zur Bewältigung von Übergängen und Veränderungen zu vermitteln.

1.2 Gewandeltes Verständnis von Kindheit, Erziehung und Bildung

Eine Fülle neuer Forschungsbefunde (z.B. Neurowissenschaft, Entwicklungspsychologie, Kindheits- und Familienforschung), internationale Bildungsstudien (Schülerleistungsvergleiche TIMSS, PISA, IGLU; OECD-Studien: Starting Strong, Bildung auf einen Blick), die Kinderrechtsbewegung, die seit Verabschieden der UN-Kinderrechtskonvention im Jahr 1989 weltweit Verbreitung findet, sowie international herausragende Reformen im Elementarbereich haben Diskussionen auf zwei Ebenen ausgelöst:

- Auf politischer Ebene geht es um eine Neubewertung des Stellenwerts früher Bildung im Bildungssystem sowie um eine Neuordnung des Bildungsverlaufs. Allen Kindern frühzeitig bestmögliche Bildungserfahrungen und -chancen zu bieten, zählt heute zu den Hauptaufgaben verantwortungsvoller Bildungspolitik.
 - *Neubewertung des Stellenwerts früher Bildung:* Der Elementarbereich als erste Stufe im Bildungssystem benötigt mehr Orientierung und Unterstützung. Inhalte und Qualität der Bildungs- und Erziehungsarbeit in Kindertageseinrichtungen

sollten nicht der Beliebigkeit überlassen bleiben; je nach Engagement des verantwortlichen Fachpersonals und Trägers vor Ort nimmt man dadurch erhebliche Qualitätsunterschiede zwischen Kindertageseinrichtungen in Kauf. Frühpädagogische Curricula sind die notwendige Voraussetzung für die Entwicklung und Absicherung von Bildungsqualität in Tageseinrichtungen. Sie gewährleisten Kindern optimale und vergleichbare Bildungschancen in jeder Einrichtung, aber auch in anderen vorschulischen Bildungsorten (z.B. Familie, Tagespflege, Spielgruppen). Bereits mehrere Staaten innerhalb und ausserhalb Europas haben solche Curricula bzw. Pläne erstellt und eingeführt. Einige davon sind Spitzenländer der PISA-Studie. Frühe Bildung geniesst auf der politischen Agenda dieser Staaten erste Priorität.

- *Neuordnung des Bildungsverlaufs*: Auf dem Weg des lebenslangen Lernens ist nach der Familie der Elementarbereich die zweite und die Grundschule die dritte Station. Bildung auch schon im vorschulischen Alter wird heute als Aufgabe gesehen, die Eltern, Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gemeinsam fordert und verpflichtet. International zeigen sich jene Bildungssysteme als zukunftsweisend und volkswirtschaftlich ertragreich, die von unten her aufgebaut und im Stufenverlauf miteinander verzahnt und aufeinander abgestimmt sind. Sie verlangen, den im Zuge des Übergangs zur Wissensgesellschaft unausweichlichen Bildungsreformprozess am Fundament anzusetzen. Bildung in den ersten zehn Lebensjahren ist erfolgreich und nachhaltig, wenn Elementar- und Primarbereich auf der gleichen bildungstheoretischen und -philosophischen Grundlage aufbauen, die Bildungsprozesse in der vorschulischen Kindertageseinrichtung und in der Grundschule entwicklungsangemessen und kontinuierlich gestalten, die vertikale Organisation des Bildungsverlaufs neu ordnen, das Bildungskonzept fortentwickeln und eine stärkere Integration von Jugendhilfeangeboten mit den Bildungsangeboten anstreben. Im Zuge dieses längerfristigen Reformprozesses, der in Finnland 40 Jahre und nach Erfahrung anderer Staaten im Schnitt 20 bis 25 Jahre in Anspruch genommen hat, wurde die Finanzierung in der Bildungspyramide umgedreht und ein Bildungssystem mit starkem Fundament geschaffen. Es zeigt sich, dass es viel sinnvoller ist, früh in grundlegende Bildungsprozesse zu investieren, als später mit hohem Aufwand bei mässigem Erfolg Schulversagen auszugleichen und Bildungsversäumnisse zu kompensieren.
- Auf fachlicher Ebene geht es um die Neukonzeption von Bildungsprozessen bei Erweiterung der Themenschwerpunkte und Neukonzeption von Übergängen. Neuere Ergebnisse aus unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen legen nahe, die Gestaltung von Bildungskonzepten und -plänen grundlegend zu reformieren. Viele dieser Befunde sind bereits seit geraumer Zeit bekannt, aber noch nicht befriedigend umgesetzt worden.

1.3 Die bildungs- und fachpolitische Debatte in Deutschland

1.3.1 Die Bedeutung der PISA-Studie

Die öffentliche Diskussion über Bildung in Deutschland wird in jüngster Zeit von den Ergebnissen der ersten Erhebungswelle der PISA-Studie geprägt. Im Rahmen einer internationalen OECD-Studie wurden eklatante Mängel im Leistungsvermögen deutscher Jugendlicher aufgedeckt, sowohl in den Basisfähigkeiten als auch im Bereich der fächerübergreifenden Kompetenzen und Schlüsselqualifikationen. Darüber hinaus wurde ersichtlich, dass in kaum einem anderen Land das Leistungsvermögen der Jugendlichen in so starkem Umfang durch die Förderungsbedingungen des Elternhauses geprägt ist wie in Deutschland. Der Schule gelingt es demnach offensichtlich nicht, fehlende Anregung in der häuslichen Umgebung zu kompensieren (Deutsches PISA-Konsortium, 2001)¹.

In Zusammenhang mit der PISA-Studie wurde in der öffentlichen Diskussion sehr bald behauptet, dass bereits der Kindergarten als erste Bildungseinrichtung seinem Bildungsauftrag nicht angemessen gerecht werde. Es ist jedoch nicht möglich, die Einflüsse des Elementarbereichs auf die Ergebnisse der PISA-Studie zu bestimmen, zum einen weil es sich um eine Querschnittsuntersuchung handelt, zum anderen weil die Einflussnahme des Kindergartenbesuchs nicht einmal zumindest retrospektiv erfasst wurde. Die PISA-Studie stellt somit nicht die internationale Referenzstudie für den Elementarbereich dar.

Im Hinblick auf lernmethodische Kompetenzen ist PISA dennoch von Relevanz, da die Bedeutung von Schlüsselqualifikationen aufgezeigt wird. Es wird zudem verdeutlicht, dass es in vielen anderen Ländern anscheinend besser zu gelingen scheint, die «harten» Bildungsziele des Erwerbs von Wissen und abfragbarer kognitiver Fertigkeiten mit «soft skills», wie selbst gesteuertem Lernen, zu verbinden.

PISA basiert auf einem Modell, wonach Fertigkeiten und Fähigkeiten erfasst werden, die zukünftiges Lernen fördern und erleichtern. In Anbetracht dessen, dass sich nicht vorhersagen lässt, welches Wissen Kinder von heute als Erwachsene brauchen werden, wird in der PISA-Studie wie in der aktuellen internationalen Bildungsdiskussion ein dynamisches Modell von Bildung vertreten, das ein kontinuierliches Weiter-, Um- und Neulernen als notwendig für die gesamte Lebensspanne annimmt. Dafür unerlässlich ist die Fähigkeit, das eigene Lernen zu organisieren und zu regulieren, sowohl in Gruppen als auch individuell.

1.3.2 Reformvorschläge des Forums Bildung

Fast zeitgleich mit den Ergebnissen der PISA-Studie wurden 2001 die Empfehlungen des Forums Bildung veröffentlicht (Arbeitsstab Forum Bildung, 2001)², die Anstöße für eine

¹ Deutsches PISA-Konsortium (2001): PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich. Opladen: Leske & Budrich.

² Arbeitsstab Forum Bildung: Empfehlungen des Forums Bildung. Bonn 2001. http://bildungplus.forumbildung.de/files/empf_27-11-A-B.pdf.

Bildungsreform liefern sollten. Das Forum Bildung versteht sich als eine Reaktion auf die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse, die zu einer Entwicklung der westlichen Industrienationen zu Wissensgesellschaften geführt haben. Es widmet sich den daraus resultierenden notwendigen Reformen im Bildungsbereich, die die nachwachsende Generation auf die Erfordernisse der Arbeitswelt in diesen neuen gesellschaftlichen Zusammenhängen vorbereiten soll.

Für den Elementarbereich ergaben sich folgende Erkenntnisse: Wenn die Einrichtungen der Tagesbetreuung ihre Aufgaben als Bildungseinrichtung wahrnehmen sollen, ist es erforderlich, dass sie den heutigen Status als eher informelles Lernumfeld verlassen und Erkenntnisse einbeziehen, wie effizientes Lernen ermöglicht werden kann. Die Vermittlung lernmethodischer Kompetenzen ist dabei an den Erwerb von Inhalten zu knüpfen, und es müssen Methoden zur Verfügung gestellt werden, mit denen Erzieher dieser didaktischen Aufgabe gerecht werden können. Auch im Kindergarten sind Lernziele klar zu definieren und Erfahrungsbereiche einzugrenzen, die einer Evaluation unterzogen werden können. Betreffend die Vermittlung von Schlüsselqualifikationen sind Einrichtungen der Tagesbetreuung gegenüber der Schule klar im Vorteil, da eine Leistungsbeurteilung in Form von Noten nicht gegeben und auch nicht anzustreben ist.

Eine abschliessende Empfehlung des Forums Bildung richtet sich von daher darauf, die Tageseinrichtungen zur Unterstützung der frühen Bildung von Kindern deutlich besser zu nutzen. Insbesondere seien die Motivation und die Fähigkeit zu kontinuierlichem und selbst gesteuertem Lernen früh zu fördern. Im Weiteren wird die intensive Förderung kindlicher Interessen genannt, vor allem in Naturwissenschaften, Technik, Fremdsprachen und in musisch-kreativen Fächern.

1.3.3 Die Delphi-Studien des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF)

Dass in der aktuellen Bildungsdiskussion weitgehend Einigkeit über den vorrangigen Stellenwert des lebenslangen Lernens und der dazu erforderlichen lernmethodischen Kompetenzen herrscht, geht massgeblich auf die Delphi-Studien aus den Jahren 1996 bis 1998 zurück. (Bundesministerium für Bildung und Forschung, 1998a; 1998b)³

In der *Wissensgesellschaft* wird Wissen zunehmend als zentrale Ressource und Legitimation des Handelns im sozialen Raum verstanden. Der Einsatz von Wissen leistet schon heute einen erheblichen Beitrag zum gesellschaftlichen Wertschöpfungsprozess.

Auf der psychologischen Ebene resultieren daraus spezifische Auswirkungen, da die Besonderheit dieser Ressource darin liegt, dass sie vom Menschen geschaffen wird. Auf

³ Bundesministerium für Bildung und Forschung (1998a): Delphi-Befragung 1996–1998: Abschlussbericht zum Bildungs-Delphi. München und Bonn. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bundesministerium für Bildung und Forschung (1998b): «Potentiale und Dimensionen der Wissensgesellschaft: Auswirkungen auf Bildungsprozesse und Bildungsstrukturen». München: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

dieser Grundlage ändern sich die gesellschaftlichen Motive der Erzeugung von Wissen grundlegend. So werde zweckfreies Suchen nach Wissen und Erkenntnis im Sinne von Grundlagenforschung zunehmend zurücktreten, während Wissen zunehmend systematischer als universales Instrument zur Problemlösung genützt werde. Hierfür ist ein hoch komplexes und spezialisiertes *Fachwissen* erforderlich.

Dem steht auf der Seite des Individuums eine völlig neue Form des Wissens gegenüber, die im Delphi als *Allgemeinwissen* bezeichnet wird, welches die Grundlage zur Orientierung in der Wissensgesellschaft darstellt. Dieses Verständnis des Begriffs unterscheidet sich deutlich von der gebräuchlichen Definition. Allgemeinwissen kennzeichnet nun jene Form von Wissen, die notwendig ist, um angesichts der gegenwärtigen Informationsflut die Komplexität des Wissens zu reduzieren und für den Einzelnen überschau- und handhabbar zu machen.

Im *Bildungs-Delphi* wurde von Expertinnen und Experten eingeschätzt, welche Kenntnisse, Fähigkeiten und Qualifikationen im Bildungssystem des Jahres 2020 vermittelt und erworben werden sollten. Den hierbei hervorgehobenen Stellenwert der lernmethodischen Kompetenzen begründen die Expertinnen und Experten vor allem mit der Notwendigkeit lebenslangen Lernens, das angesichts der immer kürzeren Halbwertszeit von Wissen zunehmend wichtiger werde. Hinzu kämen die sich stetig wandelnden Anforderungen in der Berufswelt und die damit einhergehende wachsende Bedeutung eigenverantwortlichen und selbst gesteuerten Lernens. Von daher müssten die traditionellen statischen «Bildungs-Vorrats-Modelle» durch dynamische «Bildungs-Erneuerungs-Modelle» ersetzt werden.

Als unverzichtbare Bildungsziele werden vier Bereiche angesehen:

- *Intelligentes Wissen* bezieht sich auf ein gut organisiertes, vielfältig vernetztes und flexibel anwendbares System von Kenntnissen, Fähigkeiten und Fertigkeiten. Grundlage hierfür ist ein inhaltsbezogenes Lernen.
- Für den *Erwerb situativer Strategien zur Nutzung von Wissen* ist von Bedeutung, dass neben dem inhaltlichen Wissen auch situative Anwendungskontexte gelernt werden, da nur auf diese Weise das Wissen flexibel und kompetent nutzbar wird.
- Der *Erwerb metakognitiver Kompetenzen* umfasst das Lernen von Schlüsselkompetenzen, wie z.B. Arbeits- und Lerntechniken, Strategien der Informationsbeschaffung oder Kompetenzen zum Umgang mit elektronischen Medien.
- Schliesslich werden *Handlungs- und Wertorientierungen* auf der Grundlage von Persönlichkeitsbildung, Verhaltensformung und moralischer Erziehung erworben.

Auch darüber, wie zeitgemässe Lernziele effektiv erreicht werden können, liegen Aussagen im Bildungs-Delphi vor. Hierbei werden die in den Schulen praktizierten herkömmlichen Lernformen als dringend reformbedürftig eingeschätzt und die besondere Bedeutung der vorschulischen Erziehung herausgestellt. Die sozialintegrative Funktion des Kindergartens und die Ganzheitlichkeit von Bildung und Erziehung sind Grundkonzepte, die vor dem Hintergrund der Delphi-Studie erneut an Bedeutung gewinnen.

1.3.4 Schlüsselqualifikationen und lebenslanges Lernen

Kompetenzen, die in den Delphi-Studien als zukunftsrelevant eingeschätzt und konzeptionell entwickelt wurden, werden in der einschlägigen Literatur auch als *Schlüsselqualifikationen* bezeichnet. Eine annähernd einheitliche operationale Definition dieses Begriffs ist allerdings heute nicht mehr zu erwarten und zu leisten. Gemeint sind ausserfachliche und übergreifende Kompetenzen, die eine Person in Zukunft, unabhängig von ihrer fachlichen Qualifikation und angesichts sich verändernder Bildungs- und Arbeitsbedingungen, befähigen, langfristig flexibel eine Vielzahl von verschiedenen Positionen einnehmen zu können. So beschleunigt sich im Zuge der technologischen Entwicklung und mit wachsender Praxisnähe von Wissen das Tempo, in dem Wissensinhalte an Bedeutung verlieren, während abstraktes und übergreifendes Wissen eine längere Gültigkeit besitzt.

Um Schlüsselqualifikationen als Vorbereitung auf die Arbeitswelt und als Grundlage lebenslangen Lernens zu fördern, wird von den Expertinnen und Experten des Bildungs-Delphi und des Forums Bildung eine Veränderung des schulischen Unterrichts in dem Sinne gefordert, dass Lernen zunehmend in offenen und komplexen Situationen ermöglicht wird. Vor dem Hintergrund konstruktivistischer Lernansätze wird eine aktive Auseinandersetzung der Schülerin oder des Schülers mit seiner Umwelt und mit den Lerninhalten angestrebt, mit dem Ziel der Anwendung von Wissen in Problemsituationen und der Gewährleistung seiner Übertragbarkeit auf ähnliche Problemsituationen. Eine Verallgemeinerung und Abstrahierung des Wissens geschieht auf der Grundlage des Handelns in verschiedenen Problemsituationen, die Überschneidungen und die Möglichkeit zur Analogiebildung aufweisen. Dem Erwerb von Wissen über Instruktion wird dabei eher eine ergänzende Funktion zugewiesen.

Der Elementarbereich ist betreffend dieser Forderungen gegenüber der Schule im Vorteil. Hier ist es nicht notwendig, Freiräume für neue Arbeitsformen zu schaffen. Der Erwerb von Grundwissen gemeinsam mit der Vermittlung von Schlüsselqualifikationen muss allerdings spezifiziert werden.

1.3.5 Die bundesdeutsche Fachdiskussion über Bildung im Elementarbereich

Die Diskussion im Elementarbereich war bereits vor Erscheinen der PISA-Studie darauf gerichtet, das Gewicht der im Kinder- und Jugendhilfegesetz verankerten Trias «Betreuung, Erziehung, Bildung» stärker auf den Bildungsauftrag von Tageseinrichtungen zu verlagern.

Ein Teil der deutschsprachigen Arbeiten über pädagogische Ansätze zur Förderung von Bildungsprozessen weist eine landesspezifische Besonderheit auf, die sich im internationalen Diskurs nicht findet. So wird der Begriff der Bildung von Prozessen wie Lernen, Entwicklung oder Erziehung deutlich abgegrenzt. Das zentrale Stichwort in der deutschen Diskussionslinie, die vor allem von Laewen (2002; Laewen & Andres, 2002a, 2002b)⁴ und Schäfer (2001, 2002)⁵ vertreten wird, ist die «*Selbst-Bildung*». Dem gegenüber steht

die Position von Fthenakis (2001, 2002)⁶, der eine an internationalen Argumentationslinien orientierte Auffassung vertritt.

Das Bildungsverständnis von Schäfer unterscheidet sich in zwei wesentlichen Punkten von Fthenakis. Zum ersten strebt Schäfer einen dekontextualisierten Bildungsbegriff an. Demnach sei Bildung unabhängig vom sozialen und historischen Kontext. Nach Fthenakis seien hingegen frühkindliche Bildungsprozesse auf den Kontext auszurichten, in dem sie stattfinden. Demnach sei sowohl die heutige Lebenswelt der Kinder zu berücksichtigen als auch die Gesellschaftsform, auf die sie pädagogisch vorzubereiten sind.

In der Folge führt Schäfer zum zweiten ein entwicklungspsychologisches Bild des Kindes ein, das im Wesentlichen durch konstruktivistische Argumentationslinien in der Tradition von Piaget geprägt ist. Frühkindliche Bildung sei von daher in erster Linie «Selbst-Bildung». Alles Wissen werde vom Kind nach Massgabe seiner kognitiven Fähigkeiten konstruiert. Der Ansatz von Fthenakis ist hingegen sozialkonstruktivistisch. Demnach wird das Kind als von Geburt an in soziale Beziehungen eingebettet betrachtet, und Lernen sowie die Konstruktion von Wissen werden als interaktionale und ko-konstruktive Prozesse aufgefasst.

Obwohl Schäfer auch sozialen Prozessen in der Bildung von Kindern durchaus einen Stellenwert beimisst, lautet seine zentrale pädagogische Konsequenz, Erwachsene müssten die Eigenständigkeit der Kinder im Umgang mit der Welt ertragen und sie soweit mittragen, dass Kinder ihre eigenständigen Möglichkeiten einsetzen und produktiv weiterentwickeln können. Fthenakis stellt demgegenüber die Interaktionsprozesse zwischen Kind und Erwachsenen von Geburt an in den Mittelpunkt. Es gehe dabei in erster Linie darum, pädagogische Leitlinien zu finden, um den Interaktionsprozess entwicklungs- und kompetenzfördernd zu gestalten.

Ebenfalls dem Konzept der «Selbst-Bildung» verpflichtet ist der Beitrag von Laewen. Das Bildungsverständnis von Fthenakis sieht er als am Bedarfsdenken der älteren Generation und der Arbeitswelt orientiert an. Es werde den Interessen des Kindes jedoch nicht gerecht.

Indem Laewen die Bildungsprozesse auf die Seite des Kindes verlegt und den Pädagoginnen und Pädagogen die Erziehung überlässt, macht er zugleich deutlich, dass sein Ansatz

⁴ Laewen, Hans-Joachim (2002): *Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit*, Weinheim, Berlin, Basel: Leineweber. – Laewen, Hans-Joachim; Andres, Beate (2002a): *Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit. Bausteine zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen*. Weinheim, Belz. – Laewen, Hans-Joachim; Andres, Beate (2002b): *Forscher, Künstler, Konstrukteure. Werkstattbuch zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen*. Luchterhand: Neuwied.

⁵ Schäfer, Gerd (2001): *Frühkindliche Bildung*. In: Klein und Gross, Heft 9, S. 6–11. – Schäfer, Gerd (2002): *Bildung beginnt mit der Geburt*. In: Kein und Gross, Heft 1, S. 10–15.

⁶ Fthenakis, Wassilios E. (2001): *Moderne Bildung in Kindertageseinrichtungen: zur gegenwärtigen Bildungsdebatte in Deutschland*. *Bildung, Erziehung, Betreuung von Kindern in Bayern*. 6. Jg., Nr. 2, 2001, S. 5–6. – Fthenakis, Wassilios E. (2002): *Frühpädagogik international. Bildungsqualität im Blickpunkt*. Opladen: Leske + Budrich.

nicht beansprucht, ein Bildungskonzept im engeren Sinn zu sein, denn die pädagogischen Interventions- und Gestaltungsmöglichkeiten erscheinen a priori als sehr begrenzt. Bildungsprozesse des Kindes können demnach lediglich vermittelt über die Erziehungsbemühungen der Erwachsenen beeinflusst werden, und zwar indem der Erwachsene die Umwelt des Kindes und die Interaktion mit ihm gestaltet. Es handelt sich hierbei jedoch allenfalls um Anregungen, die vonseiten des Erziehenden ausgehen. Fördermassnahmen sind nicht vorgesehen.

Von daher handelt es sich beim Konzept der Bildung als «Selbst-Bildung» nicht um eine Neubestimmung des Bildungsauftrags von Tageseinrichtungen für Kinder. Entsprechend fehlt es auch an einer Bestimmung der Kompetenzen, die Kinder in den Vorschuljahren entwickeln sollten. Schlüsselqualifikationen sind in diesem Konzept nicht enthalten.

Im Weiteren werden keine Bildungs-, sondern Erziehungsziele definiert, die jedoch rein subjektiv gefasst sind, sodass keine Gewähr gegeben ist, dass sie eine über die subjektiv eingeschätzte Relevanz hinausgehende Bedeutung haben. Die Verantwortung für implizit dennoch in den Materialien enthaltene Bildungsziele und -inhalte wird gleichfalls den Erzieherinnen und Erziehern bzw. der Einrichtung übertragen.

Die Arbeiten von Laewen zeigen letztlich, auch wenn dies gerade nicht intendiert ist, dass für eine Neubestimmung des Bildungsauftrags von Tageseinrichtungen für Kinder eine Eingrenzung von Bildungsinhalten und -zielen unerlässlich ist. Ebenfalls notwendig ist die Entwicklung von Methoden und pädagogischen Arrangements, die das Erreichen von Bildungszielen sicherstellen.

1.4 Internationaler Trend: Bildungspläne für die frühe Kindheit

Bis zu Beginn der 90er-Jahre bot das Curriculum für die frühe Kindheit auf internationaler Ebene wenig Anlass zu Kontroversen. Der staatliche Einfluss auf die Frühpädagogik erstreckte sich eher auf Strukturfragen. Pädagogische Fachkräfte hatten folglich in curricularen Fragen grosse Entscheidungsfreiheiten. Im Praxisfeld selbst herrschten relativ einheitliche Ansichten darüber vor, was ein angemessenes Curriculum für die frühe Kindheit ausmacht.

Die Auffassung, was wichtig und richtig für die Erziehung der Kleinkinder sei, beruhte zu einem grossen Teil auf Erkenntnissen der Entwicklungspsychologie. Man griff gerne auf die international bekannten pädagogischen Ansätze z.B. von Fröbel, Montessori, Piaget, Wygotski u.a. zurück, um das eigene Handeln in den Tageseinrichtungen für Kinder zu begründen. Dort, wo die staatlichen Erziehungsbehörden unterstützende Curriculum-Materialien entwickelt hatten, entsprachen diese der vorherrschenden Ideologie. Sie konzentrierten sich in der westlichen Welt auf entwicklungsorientierte Ergebnisse und auf eine kindzentrierte und auf Spiel begründete Pädagogik, die das ganze Kind im Blick hatte.

Die international geführte politische wie fachliche Debatte hat zur Veränderung dieser Situation beigetragen. So lässt sich eine zunehmende Tendenz in Richtung (gemässigter)

Regulierung des Bildungssystems beobachten, die darauf hinausläuft, einen Bildungsplan zu entwerfen, der nicht wie ein schulisches Curriculum konzipiert, sondern so weit gefasst ist, dass er der einzelnen Fachkraft Orientierung, aber auch Raum für Kreativität bietet. Beispielhaft dafür ist Schweden, wo 1998 für alle staatlichen Einrichtungen ein verbindlich geltender Bildungsplan verabschiedet wurde. Vergleichbare Entwicklungen lassen sich seit 1996 in Neuseeland, Norwegen, Finnland, Australien, Frankreich, Dänemark und vielen weiteren Ländern feststellen.

In Deutschland ergriff Bayern als erstes Bundesland die Initiative, für alle Einrichtungen im vorschulischen Bereich einen Bildungsplan zu entwickeln und ihn ab Kindergartenjahr 2005/06 landesweit verbindlich einzuführen. Inzwischen folgten diesem Beispiel die meisten Bundesländer.

2 Zeitgemässe Bildungspläne

2.1 Grundsätze und Prinzipien von Bildungsplänen

Die Grundsätze und Prinzipien, die einen zeitgemässen Bildungsplan charakterisieren, bilden die gemeinsame Grundlage für die Bildungs- und Erziehungsarbeit in vorschulischen Kindertageseinrichtungen. In Abweichung zu schulischen Lehrplänen gelten sie nicht nur für die jeweilige Bildungsinstitution, sondern auch für alle weiteren Orte, in denen Bildungs- und Erziehungsprozesse für Kinder unter sechs Jahren stattfinden. Sie stellen somit den Orientierungs- und Bezugsrahmen für das pädagogische Handeln aller Beteiligten dar (einschliesslich der Eltern bzw. Familien).

2.1.1 Das Bild vom Kind

Die entwicklungspsychologische wie auch die neurowissenschaftliche Forschung belegen, dass das Neugeborene als «kompetenter Säugling» zur Welt kommt. Ausgestattet mit weitgehend funktionierenden Sinnesorganen ist er auf Kommunikation, Interaktion und damit auf den Dialog mit Erwachsenen vorbereitet. Bereits unmittelbar nach der Geburt beginnt der Säugling seine Umwelt zu erkunden, er tritt in Austausch mit seiner sozialen Umwelt und beginnt selbst, einen aktiven Beitrag zur Aneignung seiner Umwelt zu leisten.

Von Anfang an äussern Kinder ihre Bedürfnisse, gestalten ihre Bildung und Entwicklung aktiv mit und übernehmen dabei entwicklungsangemessen Verantwortung, denn der Mensch ist auf Selbstbestimmung und Selbsttätigkeit hin angelegt. Bereits sehr kleine Kinder sind eher aktive Mitgestalter ihres Verstehens als passive Teilhaber an Umwelt-ereignissen. Kinder haben von Natur aus viele Stärken und Ressourcen und zugleich ist jedes Kind anders. Kinder wollen von sich aus lernen. Sie lernen mit Begeisterung und mit bemerkenswerter Leichtigkeit und Geschwindigkeit. Ihr Lerneifer, ihr Wissensdurst und ihre Lernfähigkeit sind gross. Sie haben viele intelligente Fragen und sind reich an Ideen und Einfällen. Mit zunehmendem Alter und Wissenserwerb werden sie zu Exper-

tinnen und Experten, deren Weltverständnis in Einzelbereichen dem der Erwachsenen ähnelt. In ihrem Tun und Fragenstellen sind Kinder höchst kreative Erfinder, Künstler, Physiker, Mathematiker, Historiker und Philosophen. Sie wollen im Dialog mit anderen an allen Weltvorgängen teilnehmen, um ihr Weltverständnis sukzessiv zu erweitern.

Kindliche Entwicklung erweist sich aus heutiger Sicht als ein komplexes und individuell verschieden verlaufendes Geschehen. Jedes Kind bietet ein Spektrum einzigartiger Besonderheiten durch sein Temperament, seine Begabungen, Bedingungen des Aufwachsens und seine Eigenaktivitäten. Es hat sein eigenes Tempo, kann sich in einem Bereich schneller entwickeln als in anderen.

Kinder haben Rechte. Ihre Rechte sind universell, denn sie gelten weltweit für alle Kinder. Die UN-Kinderrechtskonvention haben fast alle Staaten im nationalen Recht verankert, Deutschland 1991. Kinder haben insbesondere ein Recht auf bestmögliche Bildung von Anfang an; ihre Persönlichkeit, Begabung und ihre geistig-körperlichen Fähigkeiten voll zur Entfaltung zu bringen, ist oberstes Ziel ihrer Bildung. Kinder haben ein Recht auf umfassende Mitsprache und Mitgestaltung von allen Entscheidungen, die sie betreffen.

2.1.2 Das Verständnis von Bildung

Kinder lernen von Geburt an. Lernen und Entwicklung gehen zusammen, ohne Lernen findet keine Entwicklung statt. Zur Entfaltung ihres reichen Lern- und Entwicklungspotenzials sind Kinder auf ihre Umwelt angewiesen. Bildung im Kindesalter gestaltet sich als sozialer Prozess, an dem sich Kinder und Erwachsene aktiv beteiligen. Nur in gemeinsamer Interaktion, im sozialen Dialog und im ko-konstruktiven Prozess findet Bildung, nicht zuletzt als Sinnkonstruktion statt. So verstanden sind Bildungsprozesse eingebettet in den sozialen und kulturellen Kontext, in dem sie jeweils stattfinden und den die beteiligten Kinder und Erwachsenen einbringen. Entwicklung folgt damit nicht nur dem biologischen Reifungs- und Wachstumsprozess in den körperlichen und mentalen Strukturen (natürliche Entwicklungslinie). Auch der Kulturkreis, in den das Kind hineingeboren wird, und die von ihm hervorgebrachten Werkzeuge (z.B. Sprache, Schrift, Zahlen, Medien) und sozialen Praktiken sind von Anfang an in die Entwicklung einbezogen und treiben diese voran (kulturelle Entwicklungslinie). Normen und Werte beeinflussen und gestalten kindliche Entwicklung mit.

Dieser Bildungsansatz, Bildung als sozialen Prozess eingebettet in den jeweiligen Kontext zu verstehen, wirkt sich auf die Bildungsinhalte und deren Vermittlungsformen aus. Er erweitert zugleich die Zielsetzung, die mit einem Bildungsplan verfolgt wird: Neben der Stärkung individueller Autonomie werden auch die Mitgestaltung der sozialen und kulturellen Umgebung und die entwicklungsangemessene Übernahme von Mitverantwortung betont.

In ihren Zielen und Inhalten folgt Bildung heute einem weiten, ganzheitlichen Verständnis, das Erziehung mit umfasst. Die Dimensionen dieses ganzheitlichen Bildungsverständnisses sind:

- *Persönliche Dimension:* Welche Stärken bzw. Kompetenzen und Ressourcen des Kindes sind zu stärken und aufzubauen, die ihm eine positive Persönlichkeitsentwicklung und hohe Lebensqualität garantieren?
- *Interaktionale Dimension:* Bildung findet vorwiegend in Interaktion mit anderen Kindern und Erwachsenen statt wie auch in Auseinandersetzung mit der sozialen, kulturellen und Sachumwelt. Bildung fokussiert demnach auf Interaktionen und vermittelt auf diese Weise dem Kind die Kompetenz, diesen Prozess mitzugestalten und mitzuverantworten.
- *Kulturelle Dimension:* Welche gesellschaftlichen Werte sollen Kinder als eigene Wertvorstellungen verinnerlichen, um ein positives, produktives Zusammenleben in einer interkulturellen Gemeinschaft zu sichern?
- *Wissensdimension:* Was sollen Kinder wissen, um sich in einer Wissensgesellschaft zurechtzufinden, ihre Lebensaufgaben kompetent und im sozialen Austausch zu bewältigen?
- *Partizipatorische Dimension:* Welche Gelegenheiten brauchen Kinder, um Entscheidungsfähigkeit, Mitgestaltung und Verantwortungsübernahme einüben zu können?

Kinder erwerben Kompetenzen, Werthaltungen und Wissen an vielen Bildungsorten. Damit sind alle Orte, an denen die Bildung und Erziehung der Kinder geschieht, im Blickfeld:

- *Informelle Bildungsorte:* Alle Lernformen im Lebensalltag der Kinder ausserhalb organisierter und formalisierter Lernformen (z.B. Familie, Gleichaltrigengruppe, Medienwelt)
- *Non-formale Bildungsorte:* Organisierte Lernformen, die freiwilliger Natur sind und Angebotscharakter haben (z.B. Kindertageseinrichtung, Musikschule)
- *Formale Bildungsorte:* Alle Lernformen in Bildungsinstitutionen, die sich durch formalisierte Lernformen wie Unterricht und Leistungsbeurteilung auszeichnen (z.B. Schule).

Bildung ist das Produkt eines komplexen Wechselspiels aller vor- und nachgelagerten und sich ergänzenden Bildungsorte, in denen sich das Kind von Geburt an bewegt.

2.1.3 Bildung als lebenslanger Prozess und hoher Stellenwert der frühen Bildung

Bildung und Lernen ist in einer Wissensgesellschaft ein offener, lebenslang andauernder Prozess. Lernen erfolgt nicht nur in der Kindheit und Jugend, sondern findet bis ins hohe Alter statt. Allerdings erweisen sich in der menschlichen Entwicklungsbiografie die ersten zehn bis zwölf Lebensjahre als die lernintensivsten und entwicklungsreichsten Jahre. In diesen Jahren wird der Grundstein für lebenslanges Lernen gelegt. Einzelne Entwicklungsabläufe stehen in Zusammenhang mit der Entwicklung und mit dem Wachstum und damit mit der Differenzierung des Gehirns zusammen. Auf seine innere Ausformung hat die Umwelt grossen Einfluss. Die Lernerfahrungen des Kindes und seine genetischen Anlagen führen zur Selektion der anfangs wahllosen Nervenzellverbindungen (Synapsen) und zu Veränderungen in der Gehirnstruktur (Umweltanpassung). Welche Verbindungen

zugrunde gehen oder sich verstärken, hängt von ihrer stimulierenden Nutzung ab. Stärker bilden sich die durch äussere Lernanreize stimulierten Gehirnareale aus, denn das Gehirn formt sich entlang der Aufgabenstellungen, die es zu lösen hat. Je reichhaltiger äussere Lernanreize sind, desto differenzierter formt sich die Gehirnstruktur aus und sie entscheidet über die Verarbeitungskapazität des Gehirns und seine Lernfähigkeit im späteren Leben. Das Säuglingsgehirn lernt mit allen Sinnen, was ihm die Umwelt liefert. Im Alter von vier bis acht Jahren hat es den Höchststand seiner Lernaktivitäten und seiner Lerngeschwindigkeit erreicht. In jener Zeit gibt es «sensible» und «kritische Phasen», in denen stimulierende Anreize starken Einfluss erzielen. Es sind optimale Zeiträume für grundlegende Lernschritte (z.B. Zweitsprache, Raumorientierung, elementares mathematisches Denken, ästhetisches Verständnis, Steigerung der Musikalität). Wichtig ist, diese sensiblen Phasen durch frühe Bildung offensiv zu nutzen und nicht verstreichen zu lassen. Je solider und breiter die Basis aus jener Zeit ist, desto leichter lernt das Kind danach. Frühe Bildungsversäumnisse sind später nur mehr mit hohem Aufwand wettzumachen.

2.1.4 Stärkung kindlicher Autonomie und sozialer Mitverantwortung

Bildung soll dazu beitragen, dem Kind zu helfen, sich selbst zu organisieren, ein Bild über seine Stärken und Schwächen zu gewinnen und dadurch ein gesundes Selbstwertgefühl zu entwickeln. Jedem Kind sind grösstmögliche Freiräume für seine Entwicklung zu bieten. Gleichzeitig sind viele Gelegenheiten zu schaffen, in denen das Kind lernt, in sozialer Verantwortung zu handeln – d.h. die Konsequenzen seines eigenen Handelns für die anderen und sich selbst zu reflektieren. Kinder lernen sich einzubringen und Entscheidungen für sich und andere zu fällen, wenn ihnen Mitsprache und Wahlmöglichkeiten gegeben werden. Sie lernen Verantwortung für sich und andere zu übernehmen, wenn ihnen Verantwortung übertragen wird. Bildung ist darauf zu richten, dem Kind Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten, vor seinen Eltern, vor seiner kulturellen Identität, seiner Sprache, vor den kulturellen Werten des Landes, in dem es lebt, und gegebenenfalls des Landes aus dem es stammt, vor anderen Kulturen als der eigenen sowie vor der natürlichen Umwelt zu vermitteln. Sie ist ferner darauf zu richten, das Kind auf ein verantwortungsvolles Leben in einer freien Gesellschaft im Geist der Verständigung, des Friedens, der Toleranz, der Gleichberechtigung der Geschlechter und der interkulturellen Verständigung vorzubereiten.

2.1.5 Stärkung lernmethodischer Kompetenz

Im Vordergrund steht nicht der Wissenserwerb, sondern der Erwerb der lernmethodischen Kompetenz. Schon früh können Kinder lernen, wie man lernt, und somit auf ein Leben vorbereitet werden, in dem lebenslanges Lernen unverzichtbar ist. Sie erwerben Strategien, ihr Lernen selbst zu steuern. Dies erfolgt stets in bestimmten Situationen und an bestimmten Inhalten. Die Themenschwerpunkte des Bildungsplans entsprechen den von der Forschung identifizierten Wissensbereichen, in denen bereits sehr kleine Kinder erste Vorstellungen entwickeln (Psychologie des eigenen Ich und sozialen Miteinanders, Sprache, Musik, Zahlenkonzepte, Biologie, Physik), und ihrem alterstypischen Verständnis

für bestimmte Fragen. In ihrer Breite werden die Themenschwerpunkte auf verschiedenen Entwicklungsniveaus der Kinder immer wieder aufgegriffen und neu dargeboten.

2.1.6 Stärkung des kompetenten Umgangs mit Veränderungen und Belastungen

Das Interesse der Human- und Sozialwissenschaften an den Bedingungen für positive Entwicklung und hohe Lebensqualität leitet die Kehrtwende ein von der Frage «Was macht krank und schwach?» hin zur Frage «Was erhält gesund und macht stark?». Seit einiger Zeit ergründet Resilienzforschung, warum sich manche Kinder trotz schwieriger Lebensverhältnisse erstaunlich gesund und positiv entwickeln, während andere davon beeinträchtigt werden, und warum manche Erwachsene trotz schwieriger Kindheit, schwerer Schicksalsschläge und belastender Lebensumstände in der Balance bleiben, während andere seelisch und körperlich erkranken. Der Unterschied liegt im Vorhandensein bzw. Fehlen menschlicher Stärken und sozialer Ressourcen. Sie wirken als schützender Puffer gegen schädliche Einflüsse auf das seelische Immunsystem. Sie wirken sich positiv auf das eigene Leben und das anderer aus. Sie machen belastbar, erhalten gesund und sichern ein produktives, erfülltes Leben. Diese so genannte Resilienz ist nicht angeboren. Von zentraler Bedeutung für ihren Erwerb ist die Qualität der Beziehungen, die Kinder in ihrer Familie und anderen Bildungsorten erfahren. Kinder können sich nur in einem Umfeld störungsfrei entwickeln und aktiv lernen, in dem sie sich sicher und geborgen fühlen.

Vor diesem Hintergrund gilt es, jene Kompetenzen zu stärken, die das Kind befähigen, mit Belastung und Veränderung konstruktiv umzugehen. Es lernt, darin Herausforderungen zu sehen und seine Kräfte zu mobilisieren bzw. eigene und soziale Ressourcen zu nutzen, die ihm eine erfolgreiche Bewältigung ermöglichen. Es lernt, Ernährung, Bewegung und Sport sowie Ruhepausen für Erholung und Entspannung gezielt einzusetzen, um seine Gesundheit zu erhalten und bei Stressbelastung zu regenerieren.

Gezielter Begleitung bedürfen die Übergänge zwischen den Bildungsorten, bei denen sich Kinder in kurzer Zeit an viele neue Situationen anpassen müssen. Bereits im Säuglingsalter können Kinder zu mehreren Personen auch ausserhalb der Familie eine Bindung und Beziehung aufbauen. Gelingende Übergänge erzeugen zugleich Bewältigungskompetenzen für weitere Übergänge im Lebenslauf.

2.1.7 Das Verhältnis von Entwicklung und Bildung

Bildung zielt auf den Kompetenz- und Wissenserwerb und damit auf die Stärkung der Entwicklung des Kindes ab. Bildung kann die kindliche Entwicklung massgeblich vorantreiben. Die Leitfrage, was Kinder stärkt, schafft positive, motivierende Bildungsperspektiven. Sie zollt dem Kind als aktivem Mitgestalter seines Lebens durch effektiven Gebrauch seiner Stärken und Ressourcen hohen Respekt. Sie eröffnet die Chance, Bildung vorrangig auf die Stärkung der positiven Entwicklung des Kindes hin auszurichten. Sie folgt dem Grundsatz, Kinder dort abzuholen, wo sie stehen, d.h. Bildungsprozesse bei den Stärken und Ressourcen der Kinder anzusetzen und diese gezielt zu stärken und aus-

zubauen. Von der Zielgerichtetheit und Qualität der Bildung hängen positiver Entwicklungsfortschritt und Wohlergehen des Kindes ab. Es ist nicht mehr abzuwarten, bis Kinder ein bestimmtes Entwicklungsniveau erreicht haben, um Lernaufgaben zu bewältigen, mit Kulturwerkzeugen sinnvoll umzugehen und Lernerfolge zu erzielen – ausschlaggebend sind ihre bisherigen Lernerfahrungen und ihr aktueller Wissensstand, an dem sie anknüpfen können. Welche geistigen Fähigkeiten und Leistungen Kinder an den Tag legen, darüber entscheiden Stimulation, Herausforderung und Interaktion zwischen Kindern und Erwachsenen. Reichhaltige, vielfältige und anspruchsvolle Aufgaben, die an ihrer jeweiligen intellektuellen, sozialen und emotionalen Entwicklung ansetzen, bringen Kinder in ihrem inhaltlichen Expertentum und damit in ihrer Entwicklung weiter. Erwachsene stehen daher in der Verantwortung, die Bildungsprozesse der Kinder aktiv mitzugestalten. Jeder der Bildungsorte hat seine Stärken und seine Grenzen. Wenn sie sich in ihren verschiedenen Stärken zusammentun, dann bewirken sie mehr als jeder Einzelne allein.

2.1.8 Das Lernen im Kindesalter

Für Kinder optimal sind Lernformen, deren Inhalte an ihrem Leben sowie an ihren Interessen und Kompetenzen anknüpfen, die selbst gesteuertes Lernen fördern, Kindern Gestaltungsmöglichkeiten einräumen, Teamarbeit ermöglichen und eine Lernkultur etablieren, in der Fehler und freies Explorieren gestattet sind. Lernen und Spielen erweisen sich daher nicht als Gegensätze, sondern als zwei Seiten derselben Medaille. In den Jahren bis zur Einschulung herrschen spielerische, informelle Lernformen vor. Beiläufiges Lernen der Kinder bei ihrem Spiel wird zum spielerischen Lernen, dem mehr systematische Begleitung und didaktische Aufbereitung zuteil wird. Grundlagen elementarer Bildung von Kindern bis zur Einschulung sind und bleiben sinnliche Wahrnehmung, Bewegung und Spiel. Freispiel ist wichtig, muss jedoch in angemessenem Verhältnis zu erwachsenen-initiierten, geplanten Lernaktivitäten stehen. Die Tendenz, besser zu lernen, wenn man sich wohl fühlt und am Thema interessiert ist, ist bei kleineren Kindern extrem ausgeprägt. Ihr Handeln und Lernen geschehen entwicklungsbedingt noch ohne Vorsatz und Planung; sie nehmen fast nichts Neues auf, wenn sie sich unwohl fühlen bzw. meinen, dass ein Thema sie nichts angeht. Ihr Wohlbefinden und damit ihre Lernbereitschaft hängen entscheidend von den Einstellungen und Handlungen ihrer erwachsenen Bezugspersonen ab. Die Erwachsenen haben die Aufgabe, die kindlichen Lerninteressen wach zu halten, zu pflegen und herauszufordern. Kleinere Kinder profitieren viel, wenn ihnen vielfältige Lernangebote ständig zugänglich sind und sie möglichst oft selbst entscheiden können, welche sie aktuell nutzen.

Die meisten Kinder können mühelos mehrsprachig aufwachsen. Sie lernen Sprachen «frei» und am Sprachvorbild ihrer erwachsenen Bezugspersonen. Neugeborene sind prinzipiell aufgeschlossen für den Erwerb jeder Sprache in ihrer Umgebung, was sich etwa nach neun Monaten verliert. In den ersten Lebensjahren spielt die Prosodie (Satzmelodie) beim Spracherwerb eine zentrale Rolle. Kinder, die vor dem vierten Lebensjahr mit zwei Sprachen aufwachsen, legen nicht nur diese beiden im selben neuronalen Netzwerk ab, sondern auch jede weitere Sprache danach. Wer die erste Fremdsprache später lernt, muss dafür ein neues Nervennetz aufbauen, was eine grosse Anstrengung für das Gehirn ist.

- *Kinder lernen viel von anderen Kindern.* Aus den sozialen Beziehungen und individuellen Unterschieden der Kinder ergeben sich wichtige Lerngelegenheiten (z.B. gemeinsames Reden und Tun, gegenseitige Unterstützung, Vorbildwirkung älterer auf jüngere Kinder), über gemeinsame Interaktionen werden bedeutsame Lernprozesse ausgelöst.
- *Die Vorbildwirkung der Erwachsenen auf Kinder ist gross.* Kinder entwickeln eine besondere Sensibilität darüber, wie sich Erwachsene ihnen gegenüber verhalten. Wie sie mit ihnen umgehen, so gehen Kinder mit anderen um. Das Modell der Erwachsenen wird von den Kindern imitiert. Die Vermittlung von Regeln durch die Erwachsenen gelingt nicht, wenn sie diese selbst nicht einhalten. Erwachsene vermögen Kinder für ein Thema erst dann zu begeistern, wenn sie das Thema selbst interessiert. Zugleich sind Kinder fasziniert von Expertinnen und Experten, von ihnen lernen sie besonders viel. Kooperatives Lernen ist Kindern ein Bedürfnis. Kinder lernen sich selbst und die Welt in erster Linie durch gemeinsame Lernaktivitäten mit anderen schrittweise kennen und verstehen. Die gemeinsame Aufgabenlösung mit Erwachsenen und anderen Kindern und der soziale Austausch, der hierbei stattfindet, bieten Kindern ein ideales Lernumfeld.
- *Kinder lernen nachhaltig, was sie interessiert und emotional bewegt.* Ihr Interesse lässt sich wecken, wobei Kinder selten bloss die Fakten interessieren, sondern Kontext, Geschichten und Zusammenhänge um sie herum. Von äusseren Lernanreizen profitieren Kinder am meisten, wenn sie am Lernprozess aktiv beteiligt sind und möglichst viel selbst handeln, denken und experimentieren dürfen. Hier kommt der Grundsatz zum Tragen: «Zeige mir und ich erinnere. Lasse es mich selbst tun und ich verstehe». Kinder erinnern sich besonders gut an das, womit sie sich aufmerksam beschäftigt haben. Die Intensität der Beschäftigung mit einem Thema, die Involvierung des Kindes im Lernprozess, entscheidet über Dauer und Ausmass späterer Erinnerung.
- *Für Kinder entscheidend ist die emotionale Atmosphäre, in der sie lernen.* Emotionen, die Lernaktivitäten begleiten und aus Lernerfahrungen hervorgehen, werden mitgelernt und prägen das weitere Lernverhalten. Kinder lernen am besten und sind am kreativsten, wenn sie sich wohl fühlen und mit Freude lernen. Wenn sie in vorschulischen Lernprozessen spielerisch mit Inhalten (z.B. Mathematik, Naturwissenschaften) experimentieren können, dann ermöglicht ihnen dies später einen kreativen Umgang mit diesem Wissen. Wenn sie dabei einen positiven Bezug zu Zahlen entwickeln, so ist dieser von Anfang an positive Bezug zur Mathematik für alle Lernschritte in der Schule von zentraler Bedeutung. Mit Freude lernen heisst nicht, dass Lernen stets Spass machen muss, es kann auch mühsam und anstrengend sein. Doch aus erzielter Leistung und aus den daraus gewonnenen Einsichten können Selbstvertrauen und tiefe Befriedigung sowie Lust und Motivation auf neue Herausforderungen erwachsen.
- *Freiraum für entdeckendes Lernen ist für Kinder wichtig; Lernen, Selbstständigkeit und Kreativität gedeihen am besten in einem entspannten Lernklima.* Wenn sie eigenaktiv an ihren Aufgabenstellungen knobeln und dabei nicht nur vorgegebene Wege gehen, sondern gemeinsam mit anderen Kindern nach Regeln und Mustern spüren und eigene Lösungswege finden, dann erleben sie Lernen als Abenteuer. Wenn ihre Neugier mehr Freilauf hat, kommen sie auf viele Ideen, Dinge zu erkunden und

Entdecktes zu präsentieren. Ihre Lernneugier für ein Thema wird geweckt und gestärkt. Eigene Lösungen zu finden, ist Voraussetzung, dass Kinder sich selbstständiges Fragen und Denken angewöhnen, Eigenverantwortung für ihre Lernprozesse übernehmen, Aufgaben motiviert und mit Ausdauer verfolgen und sich als erfolgreiche, manchmal gar als kreative Forscher erleben. Die Wissensnetze, die sie hierbei knüpfen, sind solider und dauerhafter. Um das entdeckende Lernen der Kinder zu erhalten, sind die Erwachsenen aufgerufen, regelmässig zu erschliessen, was Kinder bewegt und interessiert, was sie wissen, denken und verstehen, jederzeit gemeinsam mit den Kindern günstige Lernumgebungen, Themen und Lernmaterialien unter Beteiligung der Kinder zu konstruieren, das Interesse am Lerngegenstand mit den Kindern zu teilen, sich mit den Kindern im steten Austausch zu befinden und dabei ihre Lernprozesse gezielt zu moderieren. Liebevoll, anregend und zusammen mit den Kindern gestaltete Lernumgebungen steigern Wohlbefinden, Lernmotivation und Effizienz ihrer Lernprozesse. Medien sind für Kinder wichtige Quellen ihres Lernens; zugleich kann hoher Medienkonsum ihr Lernen und ihre Entwicklung beeinträchtigen.

- *Kinder können auch dann lernen, wenn sie Fehler machen dürfen und Aufgaben erhalten, die sie zur eigenen Fehlerkorrektur anregen.* Ihre Fehler sind oft Anzeichen, dass sie sich mit einer Sache produktiv auseinandersetzen und auf dem richtigen Weg sind (z.B. Schreibenlernen). Viele Fehler entstehen, wenn Kinder kaum verstandene Regeln blind anwenden (z.B. Mathematik). Kindgerechte Verfahren setzen z.B. auf den Einbezug visueller und anderer sinnlicher Lernkomponenten oder auf klug ausgewählte Beispiele, die Kindern helfen, Regeln, Muster und andere Gesetzmässigkeiten selbst herauszufinden und zu verstehen (Vorbild: wissenschaftliche Kindermuseen).
- *Kinder wollen und können sich mit der Komplexität der realen Welt auseinandersetzen.* Authentische und wissenschaftsähnliche Aufgabenstellungen treiben ihr Lernen voran. Sich mit Themen aus vielen Perspektiven ganzheitlich zu befassen, fördert vernetztes Denken und nachhaltiges Lernen. In ihrer Kombination regen vielseitige, bereichsübergreifende Zugangsweisen sowie Verarbeitungsformen mit allen Sinnen und intellektuellen Fähigkeiten den kindlichen Lernprozess immer wieder aufs Neue an. Hierbei ist es wichtig, Lerninhalte in grössere Zusammenhänge einzubetten, d.h. Themen mit Blick aufs Ganze und das Ganze im Licht von Details zu erarbeiten. Je mehr Bezüge zu einem Thema hergestellt werden und je breiter ein Thema bearbeitet wird, umso besser gelingen kindliche Lernprozesse.
- *Kinder brauchen Wiederholung.* So können sie gelerntes Wissen immer wieder anwenden und einüben. Variierte Aufgabenstellungen und verschiedene Herangehensweisen sowie eigenes Ausprobieren und gemeinsames Reflektieren sind geeignete Wege.
- *Kinder brauchen Bewegung und Abwechslung.* Täglich ausreichend Bewegung ist von essenzieller Bedeutung für Lernen und Entwicklung im Kindesalter. Wenn sich beim Lernen Phasen der Spannung und Entspannung sowie der Geistestätigkeit und der körperlichen Bewegung abwechseln, so werden Lernprozesse unterstützt und gefördert.

2.1.9 Umgang mit individuellen Unterschieden und mit soziokultureller Vielfalt

Bildung und Entwicklung verlaufen individuell unterschiedlich. Unterschiede z.B. in Geschlecht, in Herkunft, Kultur, Religion, in Entwicklungstempo, in Stärken und Schwächen bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit. Ihre Berücksichtigung hat viele positive Effekte auf die Entwicklung des Kindes. Unterschiede sind grundsätzlich zu bejahen und uneingeschränkt anzuerkennen, sie können eine bereichernde Lernsituation bieten und zu mehr gemeinsamem Gewinn führen. Es bedarf demnach eines wertschätzenden Umgangs mit Unterschieden.

- *Soziale Integration:* Bildungseinrichtungen stehen in der Verantwortung, sozialer Ausgrenzung angemessen zu begegnen und allen Kindern faire, gleiche und gemeinsame Lern- und Entwicklungschancen zu bieten. Das Konzept der integrativen Bildung und Erziehung hat sich international durchgesetzt. Alle Kinder, d.h. deutsche Kinder, Kinder mit Migrationshintergrund, Kinder mit Behinderung, Kinder mit erhöhten Entwicklungsrisiken und Kinder mit besonderen Begabungen, besuchen dieselbe Bildungseinrichtung und profitieren durch gemeinsames Leben und Lernen.
- *Individuelle Begleitung:* Auf die individuellen Unterschiede der Kinder einzugehen und jedes einzelne Kind optimal zu begleiten, ermöglicht das Prinzip der inneren Differenzierung. Es basiert auf einem differenzierten Bildungsangebot und einer individuellen Lernbegleitung auch bei gemeinsamen Lernaktivitäten. Jedes Kind hat andere Entwicklungspotenziale und Lernbedürfnisse, hat seine eigenen Wege und Geschwindigkeiten bei seinen Lern- und Entwicklungsprozessen. Diese lassen sich nur durch systematische Beobachtung und Dokumentation seiner Lern- und Entwicklungsprozesse erkennen und erschliessen und durch individuelle Lernbegleitung zur vollen Entfaltung bringen. Bildungseinrichtungen haben Kinder und Eltern in diese Prozesse stets mit einzubeziehen, um Fortschritte zu erkennen.
- *Kulturelle Offenheit:* Zwei- und Mehrsprachigkeit sowie interkulturelle Kompetenz helfen Kindern, sich zu weltgewandten, weltoffenen Persönlichkeiten zu entwickeln. Lernaktivitäten, bei denen sich Kinder mit verschiedenem kulturellem Hintergrund begegnen, sind geeignet, um interkulturelle Kompetenz einzuüben. Im sozialen Austausch erleben sie kulturelle Vielfalt und Verschiedenheit als unerschöpfliche Quelle der Bereicherung.

2.1.10 Das Prinzip der Entwicklungsangemessenheit

Bildungsangebote sind so zu gestalten, dass sie der sozialen, kognitiven, emotionalen und körperlichen Entwicklung des Kindes entsprechen. Überforderung des Kindes ist ebenso fehl am Platz wie Unterforderung. Es gilt, dieses Prinzip nicht nur bei der Gestaltung der einzelnen Lern- und Bildungsaktivitäten zu beachten, sondern insbesondere auch bei der Gestaltung der Räume, der Lernumgebung und des Tagesgeschehens.

2.1.11 Das Demokratieprinzip

Das Demokratieprinzip prägt das Bildungsgeschehen und trägt die Idee von «gelebter Alltagsdemokratie» in sich. Es basiert auf einer Kultur der Begegnung, die demokratischen Grundsätzen folgt, und damit auf Partnerschaft und Kooperation. Wenn das Bildungsgeschehen zugleich eine sozial-konstruktivistische Orientierung erfährt, vereint sich diese Kultur der Begegnung mit einer Kultur des Lernens, die auf das Wohlbefinden und die Engagiertheit aller Akteure setzt. Partnerschaft gründet auf Gegenseitigkeit, Gleichberechtigung und Wertschätzung. Sie bedeutet, sich auf gleicher Augenhöhe respektvoll begegnen und als Partnerin und Partner zusammenwirken, denn jeder hat besondere Stärken und kann etwas einbringen. Partnerschaft erfordert angemessene Beteiligung an Entscheidungsprozessen in gemeinsamen Angelegenheiten mit dem Ziel ko-konstruktiver Aushandlung und Mitbestimmung. Beschwerde- und Streitkultur sowie eine Kultur der Konfliktlösung sind weitere Aspekte von Partnerschaft. In Bildungseinrichtungen sind alle Partner: die Kinder, Eltern, Pädagoginnen und Pädagogen, Trägerinnen bzw. Träger und weitere Beteiligte. Für die einzelnen Beziehungsebenen gilt:

- *Erwachsenen-Kind-Verhältnis:* Bildung und Erziehung sind ein auf Dialog ausgerichtetes Geschehen, in dem sich Kinder und Erwachsene als Partner respektvoll begegnen. Die Rolle der Erwachsenen zeichnet sich durch bedingungslose Akzeptanz, feinfühlig und liebevolle Zuwendung, angemessene Unterstützung und reflektierende Beobachtung des Kindes aus. Trotz Vorsprung und Erziehungsverantwortung nehmen sie nicht mehr die alleinige Expertenrolle ein. Kommunikations- und Lernprozesse werden gemeinsam getragen. Es ist eine wechselseitige Partnerschaft, bei der sie gemeinsam Wissen, Verständnis und Sinn ko-konstruieren und beide Lernende wie auch Lehrende sein können. In Lerngemeinschaften mit anderen erkennen Kinder, dass sie mehr erreichen, als jeder Einzelne von ihnen allein, wenn sie ihre Stärken mit anderen im Team zusammentun und Lösungswege kooperativ entwickeln und gemeinsam aushandeln. Nicht Konflikte und fehlende Übereinstimmung treiben die Bildung und Entwicklung von Kindern voran, sondern Einigung bei Meinungsunterschieden, geteilte Verantwortung und demokratischer Diskussionsstil, der Kooperation und gegenseitigen Respekt ausdrückt. Nur durch geteiltes Engagement kann es Erwachsenen gelingen, mit Kindern die Ziele und Werte der Gesellschaft zu reflektieren. Damit Kinder die Bedeutung eines Lebens in demokratischer Gemeinschaft verstehen, ist es für sie wichtig, zu lernen, den Status quo zu hinterfragen. Sie sind herauszufordern und zu ermutigen, nachzufragen und zu überlegen, ob Dinge besser werden können, wenn man sie anders macht. Dies setzt eine Haltung zum Lernen voraus, die es Kindern erlaubt, Neues zu schaffen und zu erfinden, sich in der Kommunikation und Kooperation mit anderen herausgefordert und geachtet zu fühlen.
- *Verhältnis der Bildungsorte:* Ihre wechselseitigen Beziehungen zum Kind machen Elternhaus, Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege zu Partnern in gemeinsamer Verantwortung. Optimal ist ein regelmässiger Austausch über das Kind mit dem Ziel, häusliche und institutionelle Bildungsprozesse stärker aufeinander zu beziehen, aufeinander abzustimmen und miteinander zu verzahnen. Eltern und Pädagoginnen bzw. Pädagogen können gemeinsam beraten, wie sie Anforderungen besser gerecht

werden, Schwierigkeiten besser begegnen können, und sich gegenseitig Einblicke gewähren und Anstöße geben. Sie werden zu Ko-Konstrukteuren der Bildung des Kindes. Bildungsvereinbarungen, in denen sich Eltern und Bildungseinrichtungen von Anbeginn auf partnerschaftliche Kooperation in Bezug auf das Kind verständigen, legen einen guten Grundstein. Eine gute Zusammenarbeit wirkt sich positiv auf die gesamte Entwicklung des Kindes aus.

- *Verhältnis aller Akteure in Bildungsinstitutionen:* Der Beteiligung von Eltern und Kindern an der Entwicklung der Bildungseinrichtungen (Kindertagesstätte, Kindertagespflege) kommt eine herausragende Bedeutung zu. Wenn Träger, Pädagoginnen und Pädagogen, Eltern und Kinder diese zum Gegenstand permanenter konstruktiver Aushandlung und Mitbestimmung machen, dann stellt diese eine positive Grundlage für Lern-, Entwicklungs- und Veränderungsprozesse dar.

2.2 Themen und Inhalte von Bildungsplänen

Ein Bildungsplan, der den dargestellten Grundsätzen und Prinzipien folgt, versucht, einen Orientierungsplan für die Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen, die Eltern und die Grundschulen bereit zu stellen und mit geeigneten Angeboten die kindliche Entwicklung zu stärken und kindliche Meta-Kompetenz zu fördern.

2.2.1 Kindliche Basiskompetenzen

Hierzu zählen individuumsbezogene Kompetenzen und Ressourcen als auch Kompetenzen, die Kinder befähigen, im sozialen Kontext verantwortungsvoll zu handeln.

Die individuumsbezogenen Kompetenzen umfassen: Selbstwertgefühl, positives Selbstkonzept, Autonomieerleben, Selbstwirksamkeit, Selbstregulation, Neugier und individuelle Interessen, Denkfähigkeit und Problemlösefähigkeit sowie Kreativität. All dies sind Basiskompetenzen, die sich im Wesentlichen in den ersten acht Jahren entwickeln. Ferner werden die Übernahme von Verantwortung für die eigene Gesundheit und für das eigene Wohlergehen grob und feinmotorische Kompetenzen wie auch die Fähigkeit zur Regulierung von körperlicher Anspannung vermittelt.

Zu den Basiskompetenzen, die ein Kind befähigen, verantwortungsvoll im sozialen Kontext zu handeln, zählen soziale Kompetenzen (u.a. Aufbau von guten Beziehungen zu Erwachsenen und zu anderen Kindern; Empathie und Perspektiveübernahme; Fähigkeit, verschiedene Rollen einzunehmen, Kommunikations- und Kooperationsfähigkeit sowie Konfliktmanagement); die Entwicklung von Werten und Orientierungskompetenz (z.B. Werthaltungen, moralische Urteilsbildung; Unvoreingenommenheit; Sensibilität und Achtung von Andersartigkeit und Anderssein; Solidarität); die Fähigkeit und Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme (Verantwortung für das eigene Handeln; Verantwortung anderen Menschen gegenüber, Verantwortung für Umwelt und Natur) sowie die Verantwortung zur demokratischen Teilhabe (z.B. Erwerb von Grundkenntnissen über Staat und Gesellschaft; Einbringen und Überdenken des eigenen Standpunktes).

2.2.2 Lernmethodische Kompetenzen und Resilienz

Zu den zentralen Aufgaben des Bildungsplans zählt die Vermittlung von Kompetenzen zur Erschließung und Aneignung von Wissen. So ist die Vermittlung von lernmethodischer Kompetenz – der Fähigkeit, zu wissen, wie man lernt, wie man Wissen erwirbt und organisiert, wie man es zur Lösung komplexer Problemsituationen einsetzt und es sozial verantwortet – unerlässlich für eine Aktualisierung des Wissens und das Ausfiltern des Unwichtigen oder Überflüssigen. Die Förderung von Lern- und Entwicklungsprozessen gehört ebenfalls zu den wichtigen Aufgaben: Förderung der Widerstandsfähigkeit (Resilienz), d.h. jener Kompetenz, die es dem Kind erlaubt, mit Risikosituationen so umzugehen, dass es zu einer Minimierung von Risiken und zu einer Maximierung des Nutzens kommt. In einer Zeit, in der Kinder zunehmend und akzeleriert verlaufende Veränderungen zu verarbeiten haben, erweist sich die Förderung der Bewältigung von Übergängen als zentral.

2.2.3 Förderperspektiven und Förderschwerpunkte

Im Bildungsplan werden Förderperspektiven themenübergreifender Art (z.B. Beteiligung von Kindern; Lernfelder gelebter Demokratie; interkulturelle Erziehung; geschlechtsbewusste Erziehung; Förderung von Kindern mit Entwicklungsrisiken bzw. [drohender] Behinderung; Förderung von Kindern mit Hochbegabung) systematisch behandelt, so dass jede Fachkraft die pädagogischen Möglichkeiten, die darin enthalten sind, erkennt und zur Stärkung der kindlichen Entwicklung nutzen kann.

Hinzu kommen themenbezogene Förderschwerpunkte, zu denen sowohl traditionelle als auch neue Themen zählen: sprachliche Bildung und Förderung; ethische und religiöse Bildung und Erziehung; mathematische Bildung; naturwissenschaftliche und technische Bildung; ästhetische, bildnerische und kulturelle Bildung und Erziehung; musikalische Bildung und Erziehung; Umweltbildung und Umwelterziehung; Bewegungserziehung und -förderung, Sport; gesundheitsfördernde Bildung und Erziehung.

2.2.4 Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit den Eltern

Ansätze zur Beobachtung und Dokumentation der Lern- und Entwicklungsprozesse des Kindes, ein verändertes Verständnis von Kooperation zwischen Familie und Tageseinrichtung im Sinne einer Bildungs- und Erziehungspartnerschaft mit den Eltern sowie Angaben zur Gemeinwesenorientierung, Kooperation und Vernetzung sowie zur Abwendung von Gefährdungen des Kindeswohls runden die Inhalte des Bildungsplans ab.

3 Weiterentwicklung und Reform des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder unter sechs Jahren

Das System der Tageseinrichtungen für Kinder bedarf nicht nur des weiteren Ausbaus, sondern gleichzeitig auch der inhaltlich-pädagogischen Erneuerung. Im Folgenden soll – in Ergänzung zum empfohlenen Bildungsplan – auf einige weitere zentrale Aspekte für die Weiterentwicklung und die Reform des Elementarbereichs hingewiesen werden.

3.1 Sicherung der pädagogischen Qualität

Um Bildungsprozesse zu ermöglichen, bedarf es Einrichtungen von hoher pädagogischer Qualität. In der aktuellen Diskussion um pädagogische Qualität konzentriert man sich vorwiegend auf strukturelle Aspekte, während prozessuale Dimensionen von Qualität eine untergeordnete Rolle spielen. Zudem werden bei den Einrichtungen die kontextuellen Faktoren von Qualität weitgehend vernachlässigt, obwohl man weiss, dass sie die pädagogische Qualität in hohem Masse mitbestimmen.

3.1.1 Strukturelle Faktoren der Erziehungsqualität

Zu den strukturellen Faktoren, die nachgewiesenermassen die pädagogische Qualität beeinflussen, zählen insbesondere:

- *die Gruppengrösse:* Als gut dokumentiert gelten die Beziehungen der Gruppengrösse zur Qualität der Interaktionsmuster und zu den Entwicklungsverläufen der Kinder. Kinder in kleineren Kindergartengruppen sind kooperativer, beteiligen sich an differenzierteren sozialen Spielen, zeigen mehr soziale Kompetenz und ein adäquateres Problemlöseverhalten bei der Bewältigung sozialer Probleme als Kinder in grösseren Gruppen. Studien deuten darauf hin, dass diese Zusammenhänge durch das Verhalten der Erzieherinnen und Erzieher vermittelt werden. So sind die Erzieherinnen und Erzieher, die kleine Gruppen betreuen, responsiver, weniger restriktiv, häufiger interaktiv mit den Kindern und anregender mit Blick auf die soziale und sprachliche Entwicklung der Kinder. Vor dem Hintergrund dieser empirischen Befunde wurden Obergrenzen für die Gruppengrösse definiert. In der nachfolgenden Tabelle sind die pädagogischen Standards aus der US-amerikanischen Forschung wie auch die Empfehlungen des Kinderbetreuungsnetzwerkes der EU dargestellt.

Pädagogische Standards für die Gruppengrösse		
	Alter der Kinder	Gruppengrösse
Amerikanische Standards, 1992	0 bis 24 Monate	6 Kinder
	25 bis 36 Monate	12 Kinder
	37 bis 60 Monate	18 Kinder
Standards des Kinderbetreuungsnetzwerkes der EU, 1996	24 bis 36 Monate	5 bis 8 Kinder
	36 bis 48 Monate	8 bis 12 Kinder
	48 bis 60 Monate	12 bis 15 Kinder

- *der Personalschlüssel*: Ein günstiger Betreuerschlüssel wirkt sich zunächst vorteilhaft auf das Verhalten der Erzieherinnen und Erzieher aus. Sie verhalten sich fürsorglich, sensibel, nicht-restriktiv und auch responsiv. Sie bieten den Kindern zudem mehr Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer sozialen, verbalen und kognitiven Fähigkeiten. Dieses optimierte Erziehverhalten bewirkt seinerseits eine verbesserte Qualität der Beziehung zu den Kindern. Auch bezüglich des Personalschlüssels in den Einrichtungen sind Standards vorgeschlagen worden.

Pädagogische Standards für den Personalschlüssel		
	Alter der Kinder	Personalschlüssel
Amerikanische Standards, 1992	0 bis 24 Monate	1 Fachkraft: 3 Kinder
	25 bis 36 Monate	1 Fachkraft: 6 Kinder
	37 bis 60 Monate	1 Fachkraft: 8 Kinder
Standards des Kinderbetreuungsnetzwerkes der EU, 1996	0 bis 24 Monate	1 Fachkraft: 3 Kinder
	24 bis 36 Monate	1 Fachkraft: 3 bis 5 Kinder
	36 bis 48 Monate	1 Fachkraft: 5 bis 8 Kinder
	48 bis 60 Monate	1 Fachkraft: 6 bis 8 Kinder

- *die Qualität der Ausbildung von Fachkräften*: Das Niveau der Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte steht in engem Zusammenhang zu den in der Betreuungssituation erreichten Entwicklungszielen. Die fachliche Kompetenz der Erzieherinnen und Erzieher wirkt sich demnach etwa auf die soziale Kompetenz der Kinder aus. Auch wurde die Wirkung spezifischer Betreuertrainings für die Erzieherinnen und Erzieher auf die Leistungsfähigkeit und das Kooperationsverhalten der Kinder nachgewiesen. Mehrere Studien kommen überdies zu dem Ergebnis, dass das Niveau der Ausbildung in positiver Beziehung zu der Gesamtqualität einer Einrichtung steht.
- *die Stabilität der Betreuung*: Stabilität meint einerseits die Kontinuität der Betreuung einer Gruppe durch dieselben Erzieherinnen und Erzieher, andererseits aber auch die Kontinuität der Betreuer-Kind-Beziehungen durch Verbleib der Kinder in derselben Gruppe bzw. Einrichtung. Stabile Betreuungsbeziehungen kommen dem Bedürfnis der Kinder nach einer dauerhaften Beziehung entgegen. Langfristig erleichtert eine frühe Stabilität der Betreuung die Anpassung des Kindes an die Schule. Kinder in

einer kontinuierlichen Betreuungssituation sind auch aktiver in Peer-Interaktionen involviert und zeigen deutlich seltener aggressives Verhalten.

- *Gesundheit und Sicherheit:* Sanitäre Massnahmen und Hygienestandards in den Einrichtungen stehen nachweislich im Zusammenhang mit den Infektionsraten der betreuten Kinder. Gerade grosse Einrichtungen müssen in besonderer Weise auf die Gesundheit und Sicherheit achten, denn mit der Grösse der Einrichtung steigt die Ansteckungsgefahr.
- *Aspekte der Raumgestaltung:* Auch die Raumgestaltung trägt zur pädagogischen Qualität bei. Grosszügig gestaltete Kindergartenräume fördern das Einzelspiel der Kinder. Klar definierte räumliche Strukturen (z.B. klare Abgrenzung der Gruppenräume, spezifische Aktivitätsbereiche, grossflächige Bereiche für Gruppenaktivitäten, Abstellmöglichkeiten) fördern positivere Interaktionen zwischen Erzieherinnen bzw. Erziehern und Kindern, steigern das Explorationsverhalten der Kinder und verbessern die Kooperation zwischen den Kindern.
- *die Strukturierung des Betreuungsablaufs:* Die Betreuungssituation kann primär auf das freie Spiel der Kinder ausgerichtet sein oder aber auf ein strukturiertes Lernen. Freies Spiel trägt generell nicht so stark zur kognitiven Entwicklung der Kinder bei wie strukturiertes Lernen. Als besonders positiv mit Blick auf die sprachliche und kognitive Entwicklung der Kinder erweist sich die Kombination von vorhersehbaren Ablaufformen und Programmangeboten. Die Betätigungen selbst sollten dem Entwicklungsstand der Kinder angemessen sein, ihre Erfahrungen und Interessen berücksichtigen und dazu anregen, die Umwelt aktiv zu erkunden.

3.1.2 Prozessuale Faktoren der Erziehungsqualität

Die prozessualen Dimensionen von pädagogischer Qualität beziehen sich auf Aspekte der sozialen Interaktion zwischen Erzieherin bzw. Erzieher und Kind. Im Einzelfall lassen sich unterscheiden:

- *die Erzieherin/Erzieher-Kind-Interaktion:* In internationalen Studien konnten deutliche Zusammenhänge zwischen dem Ausmass dieser Interaktionen und Indikatoren der kindlichen Entwicklung festgestellt werden. Eine emotionale und informative Kommunikation fördert die Entwicklung verbaler und kognitiver Fähigkeiten. Engagierte und sensible Betreuende fördern das Explorationsverhalten und stimulieren Peer-Kontakte des Kindes. Kinder, deren Kontakte mit der Erzieherin bzw. mit dem Erzieher eingeschränkt sind, erkunden demgegenüber ihre Umwelt weniger und verbringen mehr Zeit in ziellosem Herumwandern. In ihrem Spielverhalten und in ihrer Sprachentwicklung zeigen sie gewisse Rückstände.
- *Sensitivität und Responsivität der Erzieherinnen und Erzieher:* Sensitivität äussert sich in einem einfühlsamen und unterstützenden Verhalten dem Kind gegenüber. Responsivität bezeichnet demgegenüber die aktive Beteiligung an reziproken Interaktionen (z.B. durch soziale Spiele, Nachfragen, Ermunterung zum Ausdruck von Ideen und Gefühlen, situationsangemessene Reaktion auf verbale und nonverbale Signale des Kindes). Sensitives und responsives Erziehverhalten fördert den Aufbau einer sicheren Bindung zur Betreuungsperson.

- *reziproke Interaktionen*: Wechselseitige Kommunikation zwischen Erzieherin bzw. Erzieher und Kind erfordert einen intensiveren verbalen Austausch als eine entsprechende direkte Interaktion. Reziproke Interaktionen fördern insbesondere die Entwicklung sozialer Kompetenzen und die Sprachentwicklung des Kindes. Direktive bzw. restriktive Interaktionsmuster der Erzieherinnen und Erzieher zeigen demgegenüber negative Effekte, was sich z.B. in schlechteren kognitiven Leistungen der Kinder äussert.
- *Interesse und Involvierung der Erzieherinnen und Erzieher*: Kinder, deren Erzieherinnen ihnen aktives Interesse entgegenbringen und viel Unterstützung bieten, zeigen Vorteile im Explorationsverhalten, im imitierenden Spiel, in ihrer kognitiven und emotionalen Entwicklung und in der Qualität der Gleichaltrigenkontakte und in ihrem Sozialverhalten.

3.1.3 Kontextuelle Faktoren der Erziehungsqualität

Die vorliegenden Modelle von pädagogischer Qualität berücksichtigen nur unzureichend kontextuelle Effekte auf die Erziehungsqualität in den Einrichtungen für die Tagesbetreuung, die jedoch nachweislich bedeutsam sind. Die Darstellung der qualitätsrelevanten Faktoren ist also um folgende Punkte zu ergänzen:

- *Führungsstil der Leitung*: Erste Befunde zur Wirkung des Führungsstils auf die pädagogische Qualität deuten darauf hin, dass ein effektiv geführter Kindergarten mit klaren Erwartungen an die Mitarbeitenden, einem persönlichen Führungsstil der Leitung, einer Beteiligung der Leiterinnen und Leiter an der Curriculumplanung zur Gesamtqualität beiträgt.
- *Betriebsklima in der Einrichtung*: In Einrichtungen von hohem Qualitätsstandard berichten die Erzieherinnen und Erzieher über eine hohe Arbeitszufriedenheit, hier fällt die Personalfluktuation entsprechend gering aus. Weitere positive Merkmale solcher Einrichtungen sind Innovationsfreude, Zielübereinstimmung, Förderung der beruflichen Weiterbildung und eine klare Definition von Verantwortlichkeiten und Abläufen.
- *Vergütung des Fachpersonals*: Die Höhe der Vergütung ist eng verwoben mit Massen der pädagogischen Qualität. Eine niedrige Bezahlung ist nicht selten Grund für das Ausscheiden der Mitarbeitenden aus der Einrichtung. Eine angemessene Vergütung wird als Wertschätzung der pädagogischen Arbeit verstanden und erhöht die Identifikation mit der Einrichtung.
- *Arbeitsbedingungen*: Persönliche Unzufriedenheit der Erzieherinnen und Erzieher mit den Arbeitsbedingungen führt leicht zu rüden und restriktiven Interaktionsmustern im Kontakt mit den Kindern.
- *Trägerschaft der Einrichtung*: Das vielfältige Aufgabenspektrum der Träger von Tageseinrichtungen ist systematisch und umfassend aufzuarbeiten. Auf diese Weise können für die Arbeit der freien und öffentlichen Träger Qualitätskriterien entwickelt und handhabbare Verfahren zur Feststellung der «Trägerqualität» erarbeitet werden.
- *staatliche Finanzierung und Regulierungsmodalitäten*: In grossen Teilen Westeuropas ist die Kinderbetreuung staatlich reguliert und öffentlich (mit-)finanziert. Damit

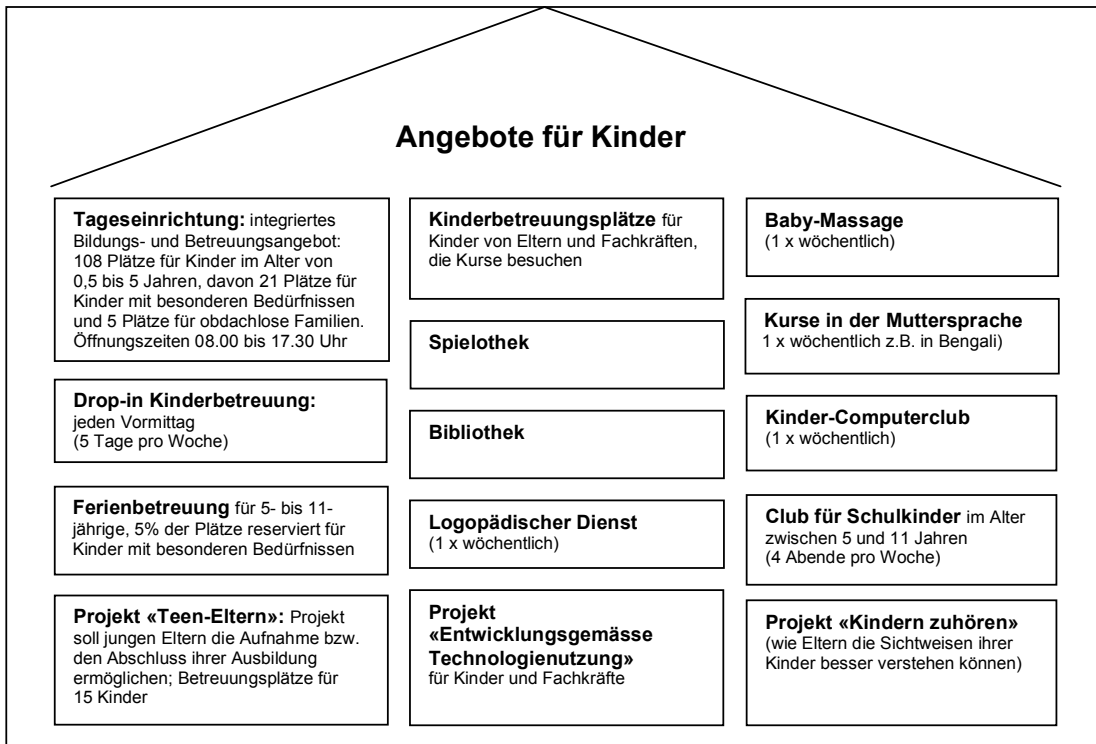
fällt auch die Definition und Etablierung von Qualitätsstandards in den politisch-administrativen Verantwortungsbereich. Ergebnisse kanadischer und US-amerikanischer Studien zeigen, dass offenbar eine Kombination von Schritten der Regulierung und Deregulierung sinnvoll ist. Vier Steuerungs- und Regulierungsmassnahmen sind unverzichtbar: 1. verbindliche Bildungspläne, 2. eine Professionalisierung der Fachkräfte durch Aus-, Fort- und Weiterbildung, 3. die Steuerung des Systems durch Evaluation, 4. Forschungsförderung und die Dissemination von Forschungsergebnissen. Alle weiteren Aspekte können dann dereguliert werden, sofern Mechanismen zur Sicherung einer hohen pädagogischen Qualität verfügbar sind.

3.2 Neuordnung des Verhältnisses zwischen Familie und Einrichtungen

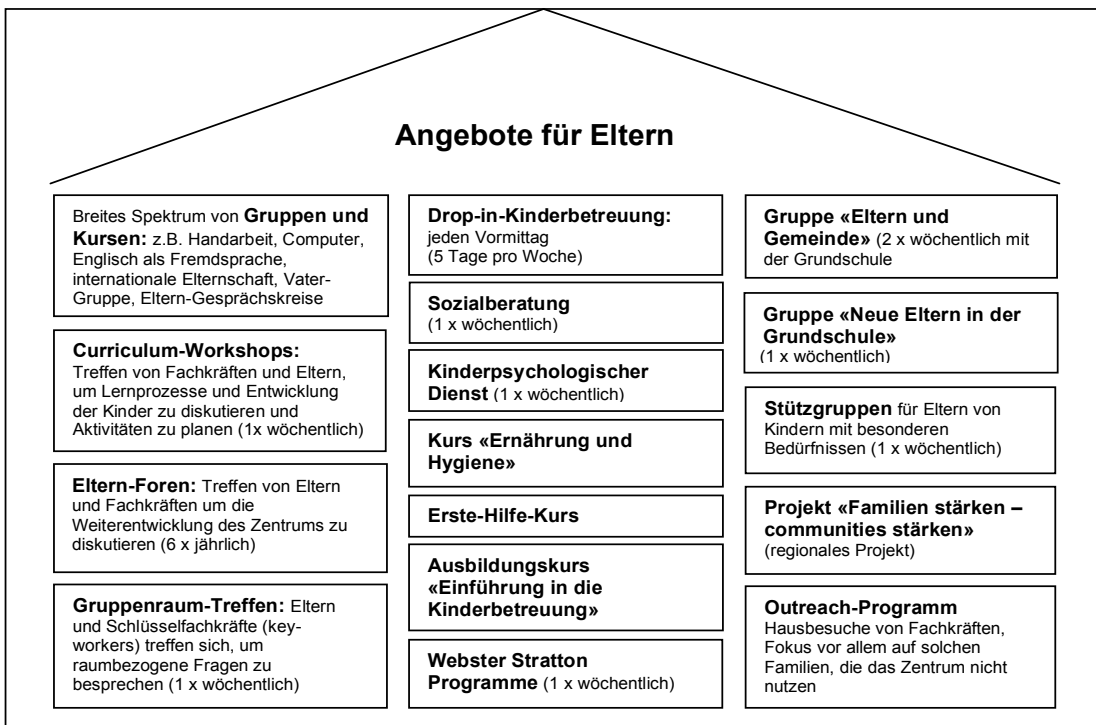
Institutionen des Elementarbereichs haben keinen hoheitlichen Bildungsauftrag. Sie handeln im Auftrag der Familie. Das Erziehungsprimat verbleibt bei der Familie. Demnach darf das Verhältnis nicht dazu führen, dass mehr die Institutionen als die Familie über die Bildung der Kinder im vorschulischen Alter bestimmen dürfen. Zudem zeigt die Forschung, dass eine enge Verknüpfung zwischen den in der Familie und in der Einrichtung stattfindenden Lernprozessen zu einer Steigerung der Effizienz der Institutionen führen kann. Investitionen, die nur in einem Bereich getätigt werden, entfalten nicht ihre Wirkung. Es bedarf der Investition sowohl in der Familie (Stärkung elterlicher Kompetenz) als auch in den Bildungsinstitutionen. Es wird deshalb die Etablierung einer Bildungs- und Erziehungspartnerschaft zwischen Familie und Institutionen befürwortet, die ihren Ausdruck in einem Ausschuss findet. In diesem Ausschuss sollen partizipatorisch-dialogisch Entscheidungen vorbereitet werden, die vor Ort getroffen werden sollen.

3.3 Weiterentwicklung der Tageseinrichtungen für Kinder zu Familienzentren

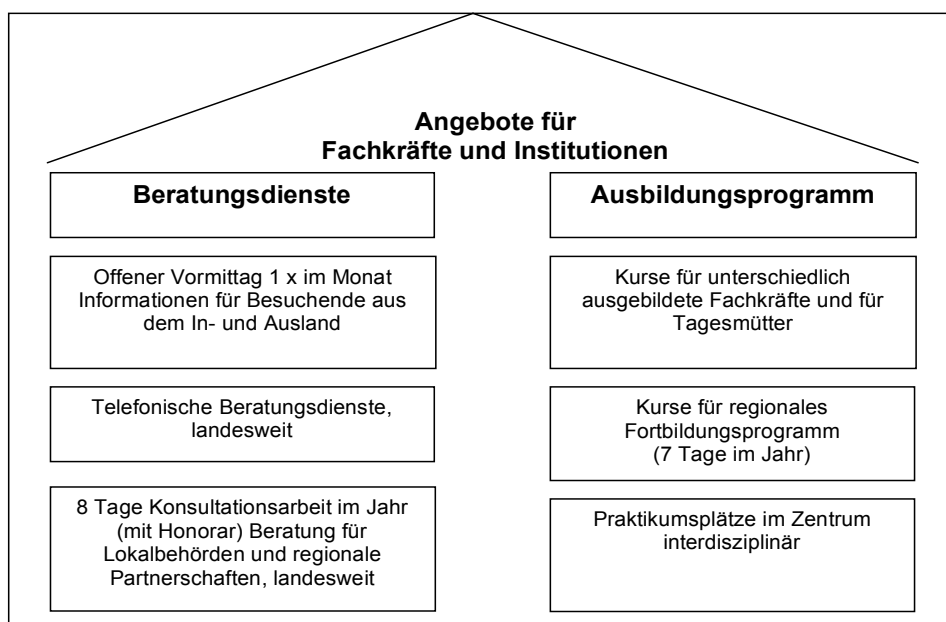
Krippe, Kindergarten, Schule und Hort stellen Institutionen des 20. Jahrhunderts dar. Sie bieten jedoch keine Perspektive für das 21. Jahrhundert. Vielmehr hat man begonnen, neue Formen von Einrichtungen zu entwickeln, die integrativer Art sind und in denen Angebote für Kinder mit Angeboten für deren Eltern sowie Professionalisierungsangebote für die Fachkräfte vorzufinden sind. Die um London in sozialen Brennpunkten platzierten Early Excellence Centers sind ein Prototyp dieser Entwicklung. Wie die nachfolgenden Abbildungen zeigen, werden dort vielfältigere Angebote für Kinder als bei uns bereitgestellt.



Zudem sind in denselben Einrichtungen Angebote für Eltern integriert, wie die nachfolgende Abbildung verdeutlicht:



Und die nachfolgende Abbildung illustriert die Angebote für die Fachkräfte und die Institutionen:



Bei der Weiterentwicklung der Einrichtungen wird empfohlen, integrativen Ansätzen Priorität einzuräumen und Angebote zur Stärkung elterlicher Kompetenz zu initiieren und diese in die Förderung als Bestandteil der pädagogischen Arbeit in den Einrichtungen aufzunehmen.

Dabei sollen Bias überwunden werden, die mit beiden Eltern assoziiert sind, und Vätern ist die Bedeutung beizumessen, die ihnen die Forschung längst zuerkannt hat.

Insbesondere wird empfohlen, elterliche Kompetenzen bei Risikofamilien zu stärken, da dies dazu führt, dass Kinder soziale Kompetenzen entwickeln, die Werte von Kindern aus Nichtrisiko- und nichtgeförderten Familien erreichen können, wie eine kanadische Studie belegt. Damit erweist sich die Stärkung elterlicher Kompetenz als ein zuverlässiger Weg, soziales Risiko zu minimieren und Kindern aus Risikofamilien eine faire Bildungschance zu bieten.

3.4 Institutionsübergreifende Bildungspläne

Neuere Bildungspläne beschränken sich nicht mehr auf eine Stufe im Bildungsverlauf. Vielmehr werden institutionsübergreifende Bildungspläne befürwortet. Als erster Bildungsplan dieser Art gilt der Hessische Bildungs- und Erziehungsplan, während andere Länder (z.B. Thüringen) den politischen Willen erklärt haben, solche Pläne zu initiieren. Solche Pläne stellen Konsistenz im Bildungsverlauf her, lösen auf eine neue Art und Weise das alte Problem der Übergänge und sie eröffnen Kontinuität auf der prozess-

alen Ebene. Damit optimieren sie das Bildungssystem und vermeiden, dass Effekte der vorschulischen Förderung in der Grundschule ihre Wirkung verlieren. Es wird deshalb empfohlen, bildungspolitisch diese Anregung aufzunehmen und in einen solchen institutionsübergreifenden Bildungsplan umzusetzen.

3.5 Mehr Investitionen in den Elementarbereichen

Auch hier erweist sich ein Blick über die Grenzen der Bundesrepublik als hilfreich. Das Europäische Netzwerk Kinderbetreuung empfahl bereits 1996 eine Finanzausstattung von einem Prozent des BIP für Kindertagesbetreuung/Elementarbildung vor der Pflichteinschulung. Nur die nordischen Länder erreichen annähernd dieses Ziel. Schweden gibt über zwei Prozent des BIP für Kinderbetreuungsdienste aus. Die jährlich erscheinende OECD-Vergleichsstudie «Bildung auf einen Blick» zeigt in der letzten Ausgabe (2004)⁷ auf, dass im Verhältnis zum BIP Investitionen in deutsche Bildungsinstitutionen hinter dem OECD-Gesamtwert deutlich zurückstehen. Wenn sogar der Stand erreicht werden soll, den Frankreich gegenwärtig aufweist, bedarf es ein Drittel höhere als die derzeit getätigten Investitionen im Kindergartenbereich.

3.6 Reform der Professionalisierung der Fachkräfte

Entscheidend für eine professionelle Moderierung von Bildungs- und Erziehungsprozessen sind die Fachkompetenzen des Personals. Die Ausbildung der pädagogischen Fachkräfte und die Personalausstattung in Tageseinrichtungen für Kinder sind demnach zentrale Faktoren der Qualitätssicherung. In 21 der 25 EU-Länder erfolgt die Ausbildung der Kernfachkräfte (Gruppen- bzw. Einrichtungsleitung) für die Arbeit mit Kindern in den zwei oder drei Jahren vor der Pflichteinschulung auf Hochschulniveau. Nur in vier EU-Staaten findet die Ausbildung für den Elementarbereich nicht auf Hochschulniveau statt: in Deutschland, Malta, Österreich und der Slowakei. Hier gibt es durchaus Unterschiede mit Blick auf die Länge und das Anfangsalter der Ausbildung. Während die deutsche Ausbildung mit einem Mindestalter von 18 Jahren drei Jahre dauert, liegt die Ausbildungsdauer in Malta bei zwei Jahren (post-16), in Österreich bei fünf Jahren (post-14) oder zwei Jahren (post-18) und in der Slowakei bei vier Jahren (post-15).

Besonders augenfällig sind die Unterschiede in den Ausbildungsanforderungen für die Arbeit mit null- bis dreijährigen Kindern. Während in Dänemark, Estland, Finnland, Lettland, Litauen, Schweden und Spanien die Ausbildung auf Hochschulniveau und mit (sozial)pädagogischer Ausrichtung erfolgt, sind die Ausbildungsgänge beispielsweise in Belgien, Frankreich, Grossbritannien, Malta, den Niederlanden und Ungarn auf formal niedrigerem Niveau angesiedelt mit einer eher paramedizinischen (Belgien, Frankreich) oder sozialpflegerischen Ausrichtung (Grossbritannien, Malta, Niederlande).

⁷ Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (2004): Bildung auf einen Blick: OECD-Indikatoren 2004. Paris. OECD.

3.7 **Forschungsförderung**

Die frühpädagogische Forschung in Deutschland ist fast nicht existent. Dies trifft ebenso für das deutschsprachige Gebiet in Europa zu. In einem für die Bundesregierung 2003 erstellten Gutachten mit dem Titel «Auf den Anfang kommt es an: Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen in Deutschland» wurde ausführlich über die Notwendigkeit der Intensivierung von Forschung hingewiesen. In diesem Gutachten werden 245 Reformvorschläge unterbreitet und es stellt eine umfassende Analyse der gegenwärtigen Situation in Deutschland dar.⁸ Die Kenntnisnahme dieses Gutachtens könnte auch für die Schweiz manche Anregungen zur Weiterentwicklung des Systems geben.

⁸ Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Hrsg. (2003): Auf den Anfang kommt es an! – Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen in Deutschland. Weinheim. Beltz.

Referat 2: Die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf vor dem Hintergrund aktueller Schulentwicklungsprozesse: Tagesstrukturen als Voraussetzung, Instrument oder Strategie für Chancengleichheit?

Dr. des. Sabina Larcher Klee

Der Beitrag¹ beleuchtet, angeleitet von einem gewichtigen und sehr heterogenen Fragenkatalog der NW EDK, zwei Themenfelder, die für die Schweiz nach den Ergebnissen der internationalen Leistungsvergleichsstudie PISA 2000 und dem OECD-Bericht 2004 mit dem Titel «Babies and Bosses»² von Aktualität sind. Dies betrifft zum einen Fragen der Schulentwicklung, ausgelöst durch das schlechte Abschneiden der Schweizer Schülerinnen und Schüler und durch den brisanten Befund der Milieubedingtheit von Schulleistungen, der der zentralen Zielsetzung des obligatorischen Bildungssystems, nämlich der Chancengleichheit, deutlich widerspricht (Larcher/Oelkers 2003)³. Zum andern stehen Fragen im Vordergrund, die die vielfältigen Wirkungen institutioneller Strukturen sowie Organisationsformen fokussieren. Die OECD-Studie hat für diesen Themenkontext das Fehlen einer familienfreundlichen Politik und von Chancengleichheit festgestellt und empfiehlt der Schweiz «die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern und für die schulergänzende Betreuung sollten erhöht und der Zugang zu Tagesschulstrukturen sollte vergrössert werden, um die (Vollzeit)-Erwerbsbeteiligung der Frauen zu fördern». Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dementsprechend die Einführung von Blockzeiten, die Förderung von Tagesstrukturen und die frühe Einschulung. Beide genannten Themenbereiche – Schulentwicklung zum einen und die Wirkungen organisationaler Strukturen zum andern – sind auf das Engste miteinander verknüpft und tangieren in ihrer Komplexität sowohl das Bildungssystem, das Sozial- wie auch das Wirtschaftssystem eines Staates, die wiederum auf spezifischen Ordnungsmustern gesellschaftlicher Arbeitsteilung beruhen.

Die Kenntnisnahme gesellschaftlicher Arrangements kann so ein Raster bilden, mit dessen Hilfe die Einführung von Tagesstrukturen an der Volksschule diskutiert werden soll: Stellen sie etwa ein Instrument, eine Strategie oder schlicht eine Voraussetzung dar für gesellschaftliche Veränderungsprozesse oder Problemlösungen?⁴ Betrachtet man die internationalen politischen Diskussionen und die schweizerische Debatte zu dieser Frage,

¹ Verschriftlichung des Vortrages, der im Rahmen der NW-EDK-Veranstaltung «Educare» am 18.11.2004 gehalten wurde.

² Die Studie wird auf der OECD eigenen Site auf Deutsch besprochen: www.oecd.org. Eine deutsche Kurzfassung der Studie ist abrufbar beim seco: www.evd.admin.ch.

³ Larcher, S., Oelkers, J. (2003): Die besten Ausbildungssysteme – Thematischer Bericht der Erhebung PISA 2000. Neuchâtel/Bern. BFS/EDK.

⁴ Siehe Fragenkatalog der NW EDK vom April 2004.

dann wird deutlich, dass seit mindestens 45 Jahren der Standpunkt besteht, dass alternative Arbeitszeitmodelle, Teilzeitarbeitsstellen, steuerliche Absetzbarkeit der Kinderbetreuung, die breite Versorgung mit Betreuungseinrichtungen und die Schaffung von Schulstrukturen entscheidende Voraussetzungen für Chancengleichheit darstellen, da sie flexible und variable Rahmenbedingungen für Menschen mit Kindern ermöglichen und unterschiedlichste Lebenslagen besser berücksichtigen und auffangen können. In diesem Sinne könnte an dieser Stelle die Frage als beantwortet gelten und der Beitrag abgebrochen werden.

Die historisch gewachsenen Strukturen des föderativen schweizerischen Bildungssystems und dessen Volksschulen, können jedoch – so die Prämisse dieses Beitrages – nur verstanden und dementsprechend aktiv weiterentwickelt werden, wenn die eingangs angesprochenen ökonomischen, kulturellen und sozialen, kurz: gesellschaftlichen Leitvorstellungen und Arrangements reflektiert werden. Dazu gehört auch die Klärung der Frage, ob «der Einzelne oder die Einzelne» oder «das Haus» den Grundstein von Staat und Gesellschaft bilden und aus welchem Problemverständnis heraus Fragen nach der Vereinbarkeit von ökonomischen und sozialen Gegebenheiten, von «Familie und Beruf» gestellt werden: Wenn heute und im Kontext von bildungs- und familienpolitischen Fragen der Begriff der «Vereinbarkeit» benutzt wird, dann muss dessen sozialpolitische und sozialpraktische Bedeutung berücksichtigt werden. Damit wird deutlich, dass «Vereinbarkeit» per se keine genuine Frauenfrage ist, da «auch Männer ein Vereinbarkeitsproblem haben» (Döge et al. 2004)⁵. Nichts desto trotz wird «Vereinbarkeit» hauptsächlich Frauen zugeacht und als Frauenproblem interpretiert, da aufgrund der bestehenden Praxis – im Alltag sehen sich vor allem Mütter mit dieser Frage konfrontiert – auf normative Vorgaben geschlossen wird.

Die Frage nach der Einführung von Tagesstrukturen ist immer mit qualitativen und organisatorischen Dimensionen gekoppelt, was eine Problematik darstellt. So bildet das ökonomische System, das Steuer- und Sozialversicherungssystem wie auch das Bildungssystem oder anders gesagt, Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik und Bildungspolitik auf unterschiedlichen Ebenen den Bezugsrahmen. Davon zu trennen ist die Frage nach den Effekten oder der Wirksamkeit von Tagesstrukturen auf die Integration und Förderung von Schülerinnen und Schülern. Stellt man die Frage nach Ganztagschule oder Ganztagsbildung, werden wieder andere Aspekte angesprochen. Um dieses komplexe Feld systematisch zu betrachten, werden im Folgenden einzelne Dimensionen isoliert betrachtet, auch wenn sie in der Praxis selbstverständlich ineinander fließen und sich bedingen. In einem ersten Schritt soll in aller Kürze ausgeführt werden, dass die Debatte um Tagesstrukturen in ihren Anfängen sozialpolitischen Überlegungen geschuldet war und bildungspolitische oder pädagogische Beweggründe eine zweitrangige Rolle spielten. In einem zweiten Teil wird der Schritt zu aktuellen Fragen gemacht, indem die Blockzeitendiskussion gestreift wird, die in der konkreten Ausgestaltung immer noch und nach wie vor Kontroversen auslöst. In einem weiteren Schritt werden sozialökonomische Perspektiven vorgestellt,

⁵ Behnke, C., Kassner, K., Reuys & Döge, P. (2004). «Auch Männer haben ein Vereinbarkeitsproblem». Institut für anwendungsorientierte Innovations- und Zukunftsforschung e.V., Berlin.

um die Grundlage für die vergleichende Perspektive in Schritt 4 begründen zu können. In einem fünften Schritt soll die Position vertreten werden, dass aus pädagogischer Perspektive die Forderung besteht, den möglichen Umbau der mehrheitlich bestehenden Halbtagesstrukturen an den schweizerischen Volksschulen als Chance zu nutzen, um entstehende Zeitgefässe als Ressourcen und Potenziale betrachten zu können und dementsprechend Schulentwicklungsprozesse einzuleiten. Dazu gehört auch, dass Fragen nach Bildung, Schule und Betreuung⁶ neu gestellt und verknüpft werden.

1 Voraussetzung

1.1 Arbeit und Familie

«Viele Weiber gehen in die Fabrik, weil sie zu faul sind. [...] Sie sind zu faul, die Sorgen des Familienlebens auf sich zu nehmen [...]. Viele Frauen gehen in die Fabrik, weil sie zu wundersüchtig, zu neugierig und zu genussüchtig sind. Die häusliche Arbeit einer braven Hausmutter ist wahre Herrenarbeit, ist Gottesarbeit, ist Gottesdienst. [...] Viele Weiber gehen in die Fabrik wegen der verfluchten Hoffarth. [...] Weiber, Mütter, Mütter kleiner Kinder, bleibt zu Hause.»⁷ Der Aufruf von Pfarrer Becker aus dem Jahr 1858 ist weit entfernt vom Alltag vieler Frauen, die im 19. Jahrhundert als Fabrikarbeiterinnen tätig sind und die Spannungen zwischen Familie und Arbeit in weiten Teilen tragen. Der Autor spricht nicht von realen Lebensbedingungen, sondern von einer gesellschaftlichen Vorstellung, welche die Rolle der Frau im Haus sieht, als Ehefrauen und Hausmutter.

Doch die Realität sieht anders aus: Die Industrialisierung bringt für die Frauen eine körperliche Mehrfachbelastung.⁸ Die Sterblichkeitsrate der Frauen, besonders der verheirateten, erhöht sich.⁹ Grund ist nicht der Tod im Kindsbett, die erhöhte Sterblichkeit hat hauptsächlich soziale Ursachen: Mit der Mechanisierung des Spinnens und später des Webens geht die Nachfrage nach Heimarbeit stark zurück. Viele Frauen, die in der Heimarbeit tätig sind, verlieren ihren Verdienst. Damit sinkt das Einkommen mancher Familien drastisch. Diejenigen Frauen, die Arbeit in der Fabrik finden, arbeiten bis zu 14 Stunden täglich ausser Haus. Hausmütter können deshalb ihre Aufgaben nur noch bedingt und unter grosser Belastung erfüllen.

«Kinder ohne elterliche Aufsicht», Kinderarbeit und Kinder, die die Schule nicht besuchen, werden in dieser Zeit zu einem Dauerthema. Gegen Ende des 19. Jahrhunderts beginnen sich Lehrerinnen und Lehrer dazu dezidiert und öffentlich zu äussern und fordern etwa 1907 gesamtschweizerisch, dass «für Kinder, denen nach Schulschluss eine elterli-

⁶ Vgl. dazu Otto, H.-U. & Coelen, Th. (2004). Auf dem Weg zu einem neuen Bildungsverständnis: Ganztagschule oder Ganztagsbildung? In: dies. (Hg.), Grundbegriffe der Ganztagsbildung. Beiträge zu einem neuen Bildungsverständnis in der Wissensgesellschaft. Wiesbaden, S. 7–16.

⁷ Becker, Ein Wort über die Fabrikindustrie, 1858, zit. nach Larcher, S. & Bösch, E. (2002). Fabrikneue Arbeit, Winterthur.

⁸ Imhof, zit. nach Mesmer, B. (1988). Ausgeklammert – Eingeklammert. Frauen und Frauenorganisationen in der Schweiz des 19. Jahrhunderts. Basel, S. 12.

⁹ Mesmer, ebd., S. 12f.

che Aufsicht fehlt, Jugendhorte und Spielräume einzurichten sind, die von besonderen, geeigneten Personen zu leiten sind».¹⁰

Heute stellt sich das Problem selbstverständlich in anderer Art und Weise. Dennoch wird durch das einleitende Beispiel und das entsprechende Zitat deutlich, dass die Felder «ausserhäusliche Erwerbstätigkeit» und «Betreuung» historisch betrachtet als Themenkomplex hinlänglich bekannt und schon zu Beginn der Industrialisierung im 19. Jahrhundert identifiziert und als problematisch benannt sind. Wird zu diesem Themenkomplex noch die Dimension «Schule» hinzugefügt, ergeben sich weitere, historisch und national spezifische Problemkonstellationen und -lösungsansätze. Interessant in diesem Kontext ist die Tatsache, dass die meisten westlichen Staaten auf der Grundlage ähnlicher wirtschaftlicher Voraussetzungen im 19. Jahrhundert ein Bildungssystem entwickelten, das sich bis heute durch Ganztätigkeit auszeichnet, während sich in weiten Teilen der Schweiz fragmentierte Tagesstrukturen herausbildeten.

Ausgehend von dieser historischen Perspektive sollen weitergehend Überlegungen formuliert werden, die auf Daten zweier Studien beruhen, die Mitarbeitende des Pädagogischen Institutes der Universität Zürich durchgeführt haben. Sie geben Hinweise darauf, dass das Verhältnis zwischen Familie und Schule unter dem Stichwort «Vereinbarkeit» zunehmend – und nicht nur im aktuellen OECD-Bericht – Fragen ausgesetzt ist und sich deshalb durch eine gewisse Fragilität auszeichnet.

1.2 Die Frage der Blockzeiten – Hinweis für die Notwendigkeit von Tagesstrukturen

In der repräsentativen Erhebung «Volksschulakzeptanz 2000» von Arnet und Looser für die Kantone Thurgau und Zürich bezeichneten insgesamt 81 Prozent von befragten Zürcher Eltern die Blockzeiten an der Primarschule als ein «wichtiges» (60%) oder «eher wichtiges» (21%) Anliegen (Arnet & Looser, 2001).¹¹ Mit gesamthaft 90 Prozent Antworten in den Bereichen «wichtig» (77%) und «eher wichtig» (13%) votierten die Eltern von Kindern in Privatschulen noch deutlicher für Blockzeiten. Ähnliche Resultate brachte ebenfalls eine weitere Studie des Pädagogischen Instituts der Universität Zürich zutage¹²: In dieser mehrperspektivisch angelegten Studie wurden Schulbehörden, Lehrpersonen, Hortnerinnen und Eltern befragt. Die Grundstimmung der befragten Eltern gegenüber den Blockzeiten war ausgesprochen positiv und für die Mehrheit der Eltern stellten die vierstündigen Unterrichtsblöcke an der Schule gar eine Selbstverständlichkeit dar, auf die sie nicht mehr verzichten möchten. Die neu eingeführten Unterrichtszeiten wurden als notwendige Anpassung an gewandelte gesellschaftliche Bedürfnisse gesehen und als Kennzeichen und wichtiger Schritt auf dem Weg zur Verwirklichung einer familienfreundlichen Schule bezeichnet. Besonders erwähnten die Eltern die beruhigende Wirkung durch die geregelten, einheitlichen Vormittagsblöcke auf den Tagesablauf der

¹⁰ Zielpunkte des Schweizerischen Lehrertags, §14. Schweizerische Lehrerzeitung Nr. 22, 1907, S. 209.

¹¹ Ergebnisse unter: http://www.paed.unizh.ch/pp1/stoeckli/volksschulakzeptanz/ergebnisse/ergebnisse_teil3.html.

¹² Ergebnisse unter: <http://www.paed.unizh.ch/pp1/stoeckli/tspbblock1.html>.

Kinder wie auch der Eltern selbst. Es zeigte sich weitergehend, dass die kinderfreie Zeit vor allem den Müttern die Aufnahme und Ausübung einer teilzeitlichen Berufstätigkeit ermöglichte oder zumindest Verbesserungen für die Haus- und Familienarbeit mit sich brachte. Die Einschätzung der Notwendigkeit der Blockzeiten zur Sicherung des Familieneinkommens stieg – nicht überraschend – mit dem zunehmenden Erwerbsanteil der Mütter. Dies zeigte sich ausgeprägt bei allein erziehenden, erwerbstätigen Frauen, aber auch in Familien mit zwei erziehenden und erwerbstätigen Elternteilen. Auffallend war das Ergebnis, dass ebenfalls knapp ein Drittel der nicht erwerbstätigen Frauen die vereinheitlichten Unterrichtszeiten als Notwendigkeit zur Sicherung des Familieneinkommens bezeichneten, und mit diesem Votum die prekäre Situation der bestehenden gesamtgesellschaftlichen Problemlagen verdeutlichten. Grundsätzlich konnte als Elternmeinung zu Forderungen in den Bereichen «Erwerbstätigkeit», «Betreuung» und «Unterricht» formuliert werden:

- eine sehr hohe Zustimmung bei Aussagen, die auf einheitliche und verlässliche Tagesstrukturen für die gesamte Primarschule zielen;
- das Bedürfnis nach einer Ausweitung des Betreuungsangebots, welches die Mittagszeit und die Randzeiten mit einschliesst;
- die Forderung einer Standardisierung der morgendlichen Unterrichtszeiten für die gesamte Primarschule;
- die Forderung der Einführung von Aufgabenstunden an allen Stufen für alle Schülerinnen und Schüler;
- eine hohe Zustimmung zum Ausbau eines Betreuungsangebots über Mittag, das an jeder grösseren Schule auch an einzelnen Tagen für alle Schülerinnen und Schüler zur Verfügung stehen sollte.

Grundsätzlich zeigte sich, dass die Einführung von Blockzeiten als Verbesserung für die Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbstätigkeit wahrgenommen wurde. Die Schule hatte damit in der Perspektive der Mehrheit der Befragten eindeutig eine familienfreundlichere Orientierung gewonnen.

Die grundsätzliche Zufriedenheit mit Blockzeiten, welche die Mehrheit der befragten Eltern teilte, darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass für viele erwerbstätige Mütter Probleme mit der Organisation der Kinderbetreuung weiterhin bestehen, die auch durch die Einführung der Blockzeiten nicht gelöst wurden. Der Kommentar einer erwerbstätigen Mutter aus der Elternbefragung bezieht sich auf diese Schwierigkeiten: «Ein wichtiger Schritt (Blockzeiten) in die richtige Richtung. Weiter so! Freue mich auf den Tag, wenn meine berufliche Tätigkeit sich problemlos mit dem Alltag der Kinder kombinieren lässt.» (Elternbefragung 251) Deutlicher bringt es eine andere erwerbstätige Mutter zum Ausdruck: «Blockzeiten sollten noch mehr ausgedehnt werden, auch über Mittag. Erst eine Standardisierung über Mittag ermöglicht den Müttern überhaupt eine berufliche Arbeit aufzunehmen. Es gibt wenige Stellen, wo man schon um 11.30 Uhr mit Arbeiten aufhören kann. Die Blockzeiten bringen nichts oder nicht viel.» (Bericht 1, S. 32, Interview E28)¹³

¹³ Ich bedanke mich an dieser Stelle bei Walter Scheuble, der die Interviewdaten der Eltern sorgfältig aufbereitet hat.

2 Strategien

2.1 Soziopolitische und -ökonomische Bedingungen

Seit den 60er-Jahren hat in den industrialisierten Ländern die Erwerbsarbeit von Frauen zugenommen. Konkret ist in der Schweiz der Anteil erwerbstätiger Frauen von 33 Prozent auf 44 Prozent gestiegen (Buchmann et al. 2002, S. 7)¹⁴. Diese so genannte «Feminisierung» der Arbeitsmärkte wird als auffälligster Entwicklungstrend aller westlichen Industriegesellschaften bezeichnet (Maier 1997)¹⁵. Dementsprechend werden sehr weit gehende Umwälzungen in unterschiedlichen gesellschaftlichen Systembereichen erwartet, auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass sich vertikale wie auch horizontale Muster der Arbeitsmarkt- bzw. der Berufssegregation nur langsam verändern. Gerade die Situation in der Schweiz zeichnet sich im Vergleich zu anderen westlichen Industrienationen durch eine sehr diskriminierende geschlechtsspezifische Berufssegregation aus (Charles/Buchmann 1994; Charles 1995; Heintz/Nadai 1998)¹⁶ – dies zeigt auch der aktuelle OECD-Bericht «Babies and Bosses» 2004 –, welche u.a. für die soziale und wirtschaftliche Benachteiligung vieler Frauen verantwortlich ist. Die entscheidenden benachteiligenden Faktoren wie tiefere Löhne, geringere Aufstiegsmöglichkeiten, weniger Kaderpositionen, weniger «on the job training» und schlechtere Arbeitsbedingungen sind seit längerem bekannt. Die sozialen Folgen dieser Bedingungen sind doppelter Natur: Die traditionelle Rollenverteilung innerhalb der Familien, verstanden im Sinne des 19. Jahrhunderts mit dem Stichwort «Ernährerlohn», wird verstärkt und dadurch die Abhängigkeit von Frauen zementiert. So verwundert es nicht, dass in der Schweiz im Vergleich zu anderen industrialisierten Ländern der Anteil der Erwerbstätigkeit von Frauen mit kleinen Kindern besonders niedrig ist und ein Zurückkehren in den Beruf hauptsächlich mit Teilzeitarbeit einhergeht. Frauen können vor allem in typischen und so genannten «Frauenberufen» Teilzeit arbeiten. Teilzeitarbeit, die ihnen Erwerbs- und Familienarbeit zu kombinieren, ermöglicht.

In den Sozialwissenschaften wird deshalb vom so genannten Ernährer-Zuverdienerin-Modell gesprochen. Ungeachtet eines Wandels der Begrifflichkeiten und der Konzessionen an ein modernes, von anderen westlichen und insbesondere nordeuropäischen Ländern beeinflusstes Frauenbild ist dieses Modell Voraussetzung oder Grundlage vieler nationaler sozialpolitischer Diskussionen. Für die deutschsprachige Schweiz lässt sich etwa zeigen, dass die modernisierte Version der traditionellen männlichen Versorgerehe nach

¹⁴ Buchmann, M. & Sacchi, St. (2002). Entwicklungstendenzen des schweizerischen Arbeitsmarktes und ihre gesellschaftspolitischen Implikationen. *Volkswirtschaft* 4, S. 26.

¹⁵ Maier, F. (1997). Geschlechterverhältnisse und Arbeitsmarkttheorien. In: Diskussionskreis «Frau und Wissenschaft» (Hg.). *Ökonomie weiterdenken! Beiträge von Frauen zu einer Erweiterung von Gegenstand und Methode*, Frankfurt a. M./New York, S. 200–227.

¹⁶ Charles, M. & Buchmann, M. (1994). Assessing Micro-Level Explanations of Occupational Sex Segregation: Human Capital Development and Labor Market Opportunities in Switzerland. *Swiss Journal of Sociology*, Vol. 20, 3: S. 595–620. – Charles, M. (1995). Labor Market Equality? Evolution of Sex Segregation in the Swiss Occupational World. Bern. – Heintz, B. Nadai, E. (1998). Geschlecht und Kontext. De-Institutionalisierungsprozesse und geschlechtliche Differenzierung. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19/3, S. 573–588.

wie vor im Zentrum des gesellschaftlichen Arrangements steht (Buchmann et al. 2002, S. 41)¹⁷. Grund dafür sind die seit Jahrzehnten stabilen Rahmenbedingungen, die dieses Modell stützen und schützen. Neben dem Steuer- und Sozialversicherungssystem ist es die quantitative und qualitative Unterentwicklung öffentlicher Betreuungsstrukturen und die zeitlichen schulischen Strukturen, die gerade von frauenpolitischer Seite immer wieder kritisiert und deren Veränderungen regelmässig angemahnt wurden und werden.

Viele Frauen sind nun nicht mehr bereit, sich zwischen Kindern und Beruf entscheiden zu müssen. Viele sind heute sehr gut ausgebildet, ihre Bildungsabschlüsse und ihre berufliche Qualifikation übertreffen in einigen Bereichen die der Männer, was unter dem Stichwort «Feminisierung» wiederum öffentliche Debatten auslöst. Sie möchten Mütter sein und in ihrem Beruf ihre Frau stellen, und sie wollen, dass ihre Männer nicht nur am Sonntagnachmittag als Väter aktiv sind. Dennoch sind gerade in der Schweiz die sozialen und politischen Voraussetzungen – auch nach der Annahme der Mutterschaftsversicherung vom 26. September 2004 – für beide Geschlechter nur bedingt gegeben, um Familie und Beruf tatsächlich vereinbaren zu können, oder – um es in einem etwas aktuelleren Denkmodell auszudrücken – «work-life-balance» gleichberechtigt für Frauen und Männer zu ermöglichen.

Betrachtet man die letztgenannte Terminologie mit Distanz, dann lässt sich zeigen, dass diese eine Konjunktur hinter sich hat, die in die aktuelle bildungspolitische Debatte um Tagesstrukturen im schulischen Bereich einfließen muss, um blinde Flecken zu vermeiden. Zu nennen sind Schlagworte wie: «Drei-Phasen-Modell», «Wahlfreiheit zwischen Familie und Beruf», die «Doppelrolle» und schliesslich die «Vereinbarkeit von Familie und Beruf» (Pinl 2003, S. 6)¹⁸. Dies sind alles Begrifflichkeiten, die dem Gesellschaftsmodell eines «korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaates» zugeordnet werden müssen, das Frauen nicht in erster Linie als Arbeitnehmerinnen definiert, sondern vornehmlich als Mütter und Ehefrauen. Diese Zuschreibung korrespondiert mit der Trennung von Erziehung und Bildung, mit der Vorrangstellung der Familie in der Kindererziehung und der Bildungshoheit der öffentlichen Schule. Viele Frauen umgehen die «Vereinbarkeitsklippe» und die Trennung von «Erziehung und Bildung» auf ihre Weise: Die Schweiz etwa hat eine sehr niedrige Geburtenrate, ähnlich der anderer Länder wie Italien, Griechenland, Spanien oder Deutschland, die in der Sozialpolitik ebenfalls auf «Ernährerstrukturen» setzen.

Bereits in diesen knappen Bemerkungen zeigt sich die enge Verwobenheit von soziokulturellen Leitbildern und Geschlechterkonstruktionen, die die Basis bilden für das Handeln von Arbeitgebenden und Arbeitnehmenden wie auch für die Entwicklung von Sozial-, Familien- und Arbeitspolitik. Sie schlagen sich schliesslich in realen strukturellen Bedingungen, Ordnungen und Vorgaben nieder: Die verschiedenen gesellschaftlichen Institutionen wie etwa Sozialsystem, Bildung oder Arbeitsmarkt stehen in engen Wechselwir-

¹⁷ Buchmann et al. 2002, siehe Fussnote 14.

¹⁸ Pinl, C. (2003). Uralt, aber immer noch rüstig: der deutsche Ernährer. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B44, S. 6–11.

kungen zu Mutterschaftsversicherung, Elternschaftsurlaub, Kindergeld, Kinderkrippen, Horten, Schulstrukturen, Jugendsozialarbeit und Teilzeitarbeitsmodellen und -stellen und bilden entsprechende Arrangements.

2.2 Eine Frage des Standpunktes

Im Sinne von «work-life-balance» werden zwar zunehmend und von vielen Seiten der Öffentlichkeit, wenn auch in unterschiedlicher Intensität und inhaltlicher Zuschreibung, bessere Rahmenbedingungen durch öffentliche Kinderbetreuung und -bildung verlangt und angestrebt. Dabei lassen sich zwei Hauptzielrichtungen unter dem Schlagwort «Mehr Geld in die Familie oder mehr Betreuungsstrukturen?» (Veil 2003, S. 19)¹⁹ erkennen, die auf direkte oder indirekte Steuerungsinstrumente verweisen: Zum einen – indirekt – wird eine finanzielle Förderung der Familien diskutiert, um mehr finanzielle Gerechtigkeit zwischen Familien mit Kindern und kinderlosen Familien zu schaffen. Direkte oder indirekte Transferzahlungen, Kindergeld oder finanzielle Entlastung der Familien sollen das ermöglichen. Welche Konsequenzen die damit verbundene Förderung individueller Kinderbetreuung auf die Lebens- und Berufsbiografie von Frauen hat, wird bestenfalls zweitrangig behandelt. Zum andern – das betrifft die direkte Steuerung – wird auf den Ausbau von öffentlichen Betreuungsstrukturen gesetzt. Auch Mischformen können vereinzelt beobachtet werden, die unterschiedliche Modi und Strategien für verschiedene Altersgruppen favorisieren. Festzuhalten gilt, dass in den meisten europäischen Nachbarstaaten aktuell um die Integration von Betreuungs- und Bildungsfragen im Vorschulbereich gerungen wird und aufgrund dessen von unterschiedlichen Kinderbetreuungskulturen auszugehen ist, während in der Schweiz in erster Linie die Struktur des Volksschulbereichs im Zentrum steht. Auf der Basis welcher Merkmale können nun länderspezifische Strategien verglichen werden? Ich habe mich entschieden, dafür die unterschiedlichen Familienmodelle und -arrangements von europäischen Staaten (Pfau-Effinger 2000; Gottschall/Pfau-Effinger 2003)²⁰ heranzuziehen.

Es ist bekannt, dass grundsätzlich Modelle der liberalen Wohlfahrtsstaaten wie etwa Grossbritannien, wo Frauen und Männer in erster Linie als Arbeitnehmende gesehen werden, und der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten wie etwa Schweden oder Frankreich unterschieden werden können. Davon zu differenzieren sind die Modelle der, wie bereits erwähnt, korporatistisch-konservativen Wohlfahrtsstaaten wie der Bundesrepublik Deutschland oder der Schweiz, wo Frauen und Männer aufgrund der ökonomischen, rechtlichen und sozialen Vorgaben mit dem Modell «Mutter und Hausfrau» oder «Ernährer» konfrontiert sind, wie sich das etwa im klassischen Familienarrangement des Ernährer-Zuverdienerin-Modells oder konkret in den Strukturen der Schulorganisation zeigt.

¹⁹ Veil, M. (2003). Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B44, S. 12–22.

²⁰ Pfau-Effinger, B. (2000). Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa. Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs. Opladen. – Gottschall, K. & Pfau-Effinger, B. (Hrsg.) (2002). Zukunft der Arbeit und Geschlecht. Diskurse, Entwicklungspfade und Reformoptionen im internationalen Vergleich. Opladen.

Diese Arrangements und die darauf bezogenen Modelle sind nicht statisch. Um dies zu illustrieren, soll in der Folge eine indirekte Steuerungsstrategie diskutiert werden, die sich seit gut fünf Jahren in Frankreich abzeichnet und einen eklatanten Wechsel in der Steuerung beschreibt (Entwicklung hin zum deutschen Modell und seinem Ernährer-Zuverdienerin-Modell). Frankreich galt ja lange Zeit als vorbildlich, wenn es um die Frage der Vereinbarkeit ging, aktuell zeichnet sich ein starker Wandel in dieser Frage ab²¹.

Aufgrund seiner republikanischen Tradition greift der französische Staat sowohl auf den Arbeitsmarkt als auch in die Familien- und Bildungspolitik stark lenkend ein. Aktuelle Studien zeigen (Brossé-Verbiest & Wagner 2003)²², dass das bis vor wenigen Jahren gültige Modell der «vollzeitberufstätigen Mutter» ein Auslaufmodell darstellt, u.a. durch veränderte und neue Formen der staatlichen Regulierung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Die initiierten und implementierten Reformen der Kinderbetreuungspolitik, konkret die Einführung der Erziehungszeit (APE), die eine finanzielle Entlastung der Familien beinhaltet, und der Arbeitszeitpolitik haben vor dem Hintergrund einer hohen Dynamik im Dienstleistungssektor mit entsprechend geringer Flexibilität erhebliche Folgen für die Erwerbsintegration von Frauen: Es kann beobachtet werden, dass etwa Frauen, die die Kinderbetreuung selbst übernehmen, sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen und Frauen, die privat Kinderbetreuung anbieten, prekäre, nicht konstante und schlecht bezahlte Beschäftigungsverhältnisse riskieren. Dass eine einseitige Finanzierung zu diskontinuierlichen Berufsbiografien führt, die die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt behindert und arbeitsmarktpolitische Konsequenzen – Stichwort «qualifizierte Arbeitskräfte» – nach sich zieht, zeigen diese Studien deutlich:

- Die finanzielle Förderung von Familien erleichtert die individuelle Kinderbetreuung, führt zu geringerer Erwerbsbeteiligung von Frauen, ist aber beispielsweise nicht notwendiger Garant für höhere Geburtenraten.
- Eine Politik, die jüngere und gut qualifizierte Frauen noch stärker in die Familienarbeit einbezieht, vergrößert den zukünftigen Fachkräftemangel.
- Die stärkere Alimentierung von Familientätigkeiten orientiert sich nicht an den Wünschen von Frauen nach höherer Erwerbsbeteiligung. (Französische Umfragen aus dem Jahr 2000 zeigen gar, dass in Frankreich 66 Prozent der Befragten für einen Ausbau der Dienstleistungen votieren und nur 33 Prozent für eine Erhöhung der Geldleistungen.)
- Nicht zu geringe staatliche Unterstützung, sondern unzureichende Rahmenbedingungen für die Kinderbetreuung werden von Müttern als Problem gesehen.
- Rahmenbedingungen, die die individuelle Kinderbetreuung stärken, festigen die tradierten geschlechtsspezifischen Rollenzuschreibungen und schränken die beruflichen Chancen von Frauen ein.
- Bei unzureichenden öffentlichen Betreuungsangeboten können Frauen häufig die betrieblichen Angebote nicht nutzen, um im Erziehungsurlaub auf dem Laufenden zu bleiben.

²¹ Fagnani, J. & Letablier, M.-Th. (2002). Die französische Politik der Kleinkinderbetreuung in den Fängen der Beschäftigungspolitik. In: Feministische Studien, 2, S. 199–213.

²² Brossé-Verbiest, St. & Wagner, N. (2003). Familienpolitik in Frankreich. Paris, Konrad-Adenauer-Stiftung.

Dieses Beispiel der Steuerung in der Frage der Kinderbetreuung soll nochmals verdeutlichen, dass die nationale Debatte um Tagesstrukturen nicht von der Kinderbildungs- und -betreuungsfrage zu trennen ist, da sie grundsätzlich dieselben Fragen aufwerfen und sich gegenseitig tangieren. Nicht zuletzt muss nochmals die Frage gestellt werden, ob der nationale Kontext mit seinen staatlichen Rahmenbedingungen und föderativen Zuständigkeiten Frauen tatsächlich die Möglichkeit bietet, gleichberechtigt Lebensentwürfe zu entwickeln.

Dies soll auch und gerade im Hinblick auf die Zukunft angesprochen werden: Für die Schweiz lässt sich festhalten, dass gegenwärtig ein – wenngleich verhaltenes – Aufbrechen der geschlechtsspezifischen Verteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zu beobachten ist. Während die Erwerbsorientierung von Frauen zunimmt, wächst die Familienorientierung der Männer – wenn auch in geringerem Masse – und damit die Bereitschaft eines Engagements bei der Betreuung und Erziehung von Kindern und Jugendlichen. Für Deutschland ergeben etwa aktuelle Umfragen (Lochmann 2004)²³, dass 70 Prozent der werdenden Väter die Funktion «Vater als Erzieher» höher einschätzen als die Funktion des «Familienernährers» oder des «Alleinverdieners». Auch wenn man davon ausgeht, dass Absichten und gelebtes Modell in weiten Teilen nicht immer übereinstimmen müssen, führt eine solche Veränderung prospektiv sicherlich dazu, dass mit solchen Vätern ein wesentlich grösserer Arbeitnehmerkreis als bislang mit den Problemen der Balance von Berufs- und Familienleben konfrontiert sein wird und damit auch ein grösserer Teil der Arbeitgebenden. Fokussiert man nicht nur die Mikroebene, wo klar ist, dass die unzureichende Vereinbarkeit von Familie und Beruf Eltern belastet, dann wird deutlich, dass dadurch auch bei den öffentlichen Haushalten durch Ausfälle bei Steuern und Sozialabgaben erhebliche Mindereinnahmen sowie bei den Unternehmen Mehrkosten in erheblichem Umfang zu konstatieren sind (prognos 2003, S. 1; z.H. des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)²⁴. Die Studie von Kucera et al.²⁵ für die Stadt Zürich von 2003 und die ebenfalls bekannte Studie von Sell²⁶ zeigen dies deutlich auf.

3 Instrument

3.1 Die Frage der Wirkung und die Chancengleichheit für Kinder und Jugendliche

Die PISA-Studie 2000 hat weiten Kreisen der schweizerischen Gesellschaft eindeutig vor Augen geführt, dass der Aufbau, die Strukturen und Grundlagen des «nationalen» Bildungssystems Fragen aufwerfen. Vielen wurde bewusst, dass wichtige Merkmale der

²³ Lochmann, W. (2004). Beratungsstelle «Vater und Beruf», Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di.). Frankfurt a.M.

²⁴ prognos (2003). Betriebswirtschaftliche Effekte familienfreundlicher Massnahmen. Kosten-Nutzen-Analyse. Köln.

²⁵ Kucera, K. & Bauer, T. (2001). Kindertagesstätten zahlen sich aus. Im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich.

²⁶ Sell, St. (2004). Die Ganztagschule als Instrument oder Voraussetzung der Wissensgesellschaft? Ein Beispiel für die strategischen Dilemmata des deutschen Bildungswesens. In: Mezger, E. & Schwengel, H. (Hg.). Wissensgesellschaft, Verteilungskonflikte und strategische Akteure. Marburg, S. 163–194.

schweizerischen Volksschule im internationalen Vergleich eine Ausnahme darstellen und Bürgerinnen und Bürgern erklärt werden müssen. Deutlich wurde auch, dass der Wandel der ausserschulischen Erziehungsbedingungen und die zukünftigen Bildungs- und Qualifikationsanforderungen in hohem Masse veränderte Herausforderungen an die schulischen Bildungs- und Erziehungsprozesse stellt, dies insbesondere hinsichtlich der Frage nach Chancengleichheit und Chancengerechtigkeit. PISA 2000 hat aber auch dazu geführt, dass hinsichtlich Schulentwicklungsprozessen der Blick über den eigenen Tellerand gehoben und unter dem Schlagwort «Best Practice» in vergleichender Perspektive nach alternativen Modellen und deren bildungspolitischen Voraussetzungen gesucht wurde. Schnell war klar, dass Strukturen und erprobte Abläufe nicht einfach übernommen werden konnten und gefragt werden musste, was überhaupt und mit welchen Kriterien verglichen werden kann.

Grundsätzlich musste jedoch zur Kenntnis genommen werden, dass Qualitätsunterschiede zwischen den verschiedenen Systemen nur vor dem Hintergrund einer langfristigen, kontrollierten Systementwicklung und -steuerung verstanden werden können. Die Wahl der Themen, Instrumente und Verfahren konnte für «erfolgreiche» Bildungssysteme als massgebend für gute Leistungen der Schülerinnen und Schüler definiert werden. Zu nennen sind vornehmlich:

- Chancengleichheit als zentrales Gebot der Systementwicklung;
- die Ausrichtung der Curricula auf Kompetenzen der Allgemeinbildung;
- Zielsteuerung und Orientierung am Resultat;
- die Formulierung der inhaltlichen Angebote mit verbindlichen Standards;
- ein ausbalanciertes Verhältnis von Autonomie und Kontrolle;
- flexible Strukturen vor Ort im Bereich Lektionentafel und Zeitmanagement;
- gezielte Massnahmen zur Förderung schwacher oder schulferner Schülerinnen und Schüler;
- schwache oder fehlende Selektion;
- Ganztagschulen mit hoher Qualität in den Supportsystemen (Larcher/Oelkers 2003)²⁷.

Der letztgenannte Punkt entwickelte sich rasch zu einer Heilsmetapher für die Lösung der aufgezeigten Kritikbereiche innerhalb des nationalen Bildungssystems. Ein Ausbau der Ganztagesstrukturen lässt sich aber nicht direkt aus dem Ländervergleich mit der PISA-Spitzengruppe ableiten, denn Faktoren wie etwa Gesamtschule, grössere Eigenständigkeit der Lehrpersonen und der Schulhausteams, könnten ebenfalls eine weitere gewichtige Rolle spielen.

Nicht zuletzt ist auch das Vertrauen in und damit die Nähe zu einer Institution, die Wahrnehmung ihrer Verlässlichkeit auf unterschiedlichen Ebenen ein nicht zu unterschätzendes Moment für deren Produktivität, Erfolg und die Plausibilität von Umstrukturierungen. Dies scheint ein springender Punkt für die Diskussionen in der Schweiz darzustellen, wenn Fragen nach Schulstrukturen bildungspolitisch wirklich ernsthaft diskutiert werden

²⁷ Larcher, S. & Oelkers, J. (2003). Die besten Ausbildungssysteme. BFS/EDK, Neuchâtel/Bern.

sollen. Trotz nach wie vor hoher Akzeptanz der Volksschule kann aufgrund gesellschaftlicher, wirtschaftlicher, kultureller und sozialer Veränderungen eine grundlegende Kritik an deren Struktur²⁸ nicht mehr überhört werden. Bildungspolitische Voraussetzungen einer «verlässlichen Schule» sind denn auch Demokratisierung, die Orientierung an einem Befähigungsparadigma und Diskussionen um Autonomie. Qualitätsmerkmale einer verlässlichen Schule sind neben der strukturellen und organisationalen «Passung» von Familie und Schule auch die systematische Zusammenarbeit und Kooperation der Akteurinnen und Akteure. Nicht zuletzt muss auch die Garantie der Verbindlichkeit von veränderten Schulstrukturen gegeben sein, auf die sich Eltern, Kinder und Professionelle einstellen.

3.2 Ganztätigkeit ist nicht erklärungsbedürftig

Das Merkmal «Ganztätigkeit» ist international gesehen nicht erklärungsbedürftig und deshalb kaum Gegenstand erziehungswissenschaftlicher Wirksamkeitsforschung. Wenn dieses Merkmal untersucht wird, dann meist in komparativer, historischer oder bildungspolitischer Perspektive, wenn etwa nach der Genese der Strukturen oder dem Aufbau der unterschiedlichen Ausformungen gefragt wird. In den meisten Bildungssystemen Europas ist – wie bereits erwähnt – aus historischen Gründen Ganztätigkeit die Regel. Tatsächlich war die Ganztageschule nach der Einführung der Schulpflicht im 19. Jahrhundert zunächst in allen Ländern Europas die Schulform. Wo ein Wandel zur Halbtageschule erfolgte, waren nicht pädagogische Erwägungen ausschlaggebend: Die Halbtageschule wurde vielmehr aufgrund der weit verbreiteten Kinderarbeit und der Überlastung der Schulgebäude eingeführt.

In den meisten europäischen Ländern findet Schule auch nachmittags statt und/oder es existieren Betreuungsangebote, teilweise sogar bis zum Abend. Dabei wurde die traditionelle ganztägige Schulorganisation nicht nur beibehalten, sondern den Schulen wurden zu Beginn des 20. Jahrhunderts zusätzliche sozialpolitische Aufgaben wie die Bereitstellung von Mittagessen und die Freizeiterziehung zugewiesen. Meistens bestehen aufgrund lokaler Bedürfnisse sehr unterschiedliche Angebote parallel nebeneinander.

Wie präsentiert sich die aktuelle Diskussion und Entwicklung in Deutschland, die für die Schweiz in vielerlei Hinsicht wichtige Impulse liefern kann, das in seinem gesellschaftlichen Arrangements mit der Schweiz vergleichbar ist und in dem die Debatten um die Tagesstrukturen mit sehr grossem Engagement geführt werden?

An der zweiten Tagung in Bielefeld zum Thema «Zeitgemässe Bildung» Anfang 2004²⁹ wurden diese Themen ausführlich diskutiert und von den anwesenden Expertinnen und Experten nochmals bekräftigt, dass «die Wirkung ganztätiger Schulorganisation auf die

²⁸ siehe Literaturangabe Fussnote 6.

²⁹ Vortrag in diesem Kontext: Larcher, S. Feminisierung des Lehrberufs – Konsequenzen für eine Ganztagsbildung nach PISA. In: Hans-Uwe Otto/Jürgen Oelkers (Hrsg.), Ganztagsbildung. Bielefeld (in Druck).

Entwicklung der Schülerinnen und Schüler als weit gehend ungeklärt» angesehen werden muss, dies bestätigen auch internationale Surveys (etwa Klieme et al. 2003, Holtappels 2004)³⁰. Festhalten lässt sich, dass sich im Hinblick auf Schulleistung, Schulerfolg, Disziplinprobleme und Schulangst keine wesentlichen Differenzen zwischen Tages- und Halbtagesstrukturen nachweisen lassen, aufgrund von organisationalen Formen sich hingegen positive Wirkungen auf der Unterrichtsebene, auf die Leistungsbereitschaft der Schülerinnen und Schüler wie auch auf deren Lernerfolg nachweisen lassen, was hinsichtlich der Integration wesentlich ist und eine Verbesserung des Sozialklimas und des Sozialverhaltens zur Folge hat (ebd.).

4 Umgang mit Voraussetzungen und die Nutzung von Instrumenten

Die Frage der Ganztagschule bildet seit gut vier Jahren einen zentralen Punkt der deutschen bildungspolitischen Tagesordnung (Bastian 2004)³¹. Ansätze und Modelle, die mit einer integrativen Perspektive und Konzeption hinsichtlich der Verbesserung von Schulqualität arbeiten, scheinen eine verstärkte Rolle in der Schulentwicklungsdebatte und in konkreten Pilotprojekten zu spielen³²: «Schulerfolg» wird etwa als Projekt von Schülerinnen und Schülern, Eltern, Lehrpersonen, Schulsozialarbeit u.a. gesehen, damit Verantwortlichkeit explizit geteilt und die Zusammenarbeit der Beteiligten sowohl in Entwicklung wie auch Implementierung von Projekten angestrebt wird. Der Integration von Bildung, Erziehung und Betreuung wird in unterschiedlichen Kontexten ein stabilisierendes Moment innerhalb der gesellschaftlichen Sphäre zugeordnet. Interessant für die gegenwärtige nationale Diskussion ist das «horizontal» angelegte Konzept von so genannten «Multiple service»-Zentren, die staatliche, freiwillige und private Anbieter von Angeboten zusammenführen,³³ um den Bedürfnissen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien effizienter, effektiver und wirtschaftlicher zu begegnen und um Qualitätsentwicklung und -sicherung durch eine gemeinsame, erkennbare und kommunizierte Philosophie, klare Arbeitsstrukturen und Ausbildungsstandards der Fachleute vor Ort garantieren zu können.

In Deutschland haben sich bis jetzt drei Grundformen ganztägiger Schulstrukturen herausgebildet (Holtappels 2004)³⁴, die nach wie vor sehr kontrovers diskutiert werden

³⁰ Klieme, E. & Radisch, F. (2003). Wirkung ganztägiger Schulorganisation. Literaturbericht im Rahmen von «Bildung Plus». Frankfurt/a.M. – Holtappels, H.G. (2004). Deutschland auf dem Weg zur Ganztagschule?. Bestandesaufnahme und Entwicklungsperspektiven. In: Pädagogik, 56. Jg./2, S. 6–11.

³¹ Bastian, J. (2004). Vorwort für Zeitschrift «Pädagogik», 56. Jg./2, S. 3.

³² Auch für Deutschland ist in der Frage der Entwicklung von gemischten Systemen von einem Defizit im Vergleich zu internationalen Entwicklungen auszugehen. Vgl. dazu auch Appel, St., Ludwig, H., Rother, U. & Rutz, G. (Hg.) (2003). Jahrbuch Ganztagschule. Neue Chancen für die Bildung. Schwalbach.

³³ Die Erfahrungen aus dem internationalen Forschungsprojekt «Early Excellence» 2004, finanziert durch den British Council in Zusammenarbeit mit dem Pestalozzi-Fröbel-Haus, könnten als Grundlage dienen.

³⁴ Holtappels, H.G. (2004). Fussnote 30.

(Tagungen in Bielefeld 2003 und 2004), da die Zusammenarbeit von Schulpädagogik und Sozialpädagogik bzw. Sozialarbeit ein offener und strittiger Punkt ist:

- a) Kooperation von Schule und Jugendhilfe (dual/additiv, basierend auf Freiwilligkeit)
- b) schulisches Ganztagsangebot in offener Form als additives Modell
- c) Ganztagschule in gebundener Form als integriertes Modell

Im Unterschied zur breit geführten Diskussion um «Ganztagschule» werden gewichtige Argumente für das Konzept einer «Ganztagsbildung»³⁵ diskutiert. Die wechselseitige Auseinandersetzung von Schul- und Sozialpädagogik könnte zum einen neue Impulse für strukturelle, organisationale und curriculare Entwicklungen geben und zum anderen Professionelle in ihrer Arbeit stärken und in ihren Belastungsmomenten unterstützen. Dies scheint m.E. ein entscheidender und wichtiger Schritt in die richtige Richtung auch in Zusammenhang mit Fragen nach Vertrauen und Verlässlichkeit: Es geht um die Gestaltung einer «gantägigen» Bildung für Kinder und Jugendliche. Praktisch würde sich diese in der Form einer dauerhaften Kooperation von Jugendeinrichtungen und Schulen gestalten, unter der Berücksichtigung einer möglichst gleichwertigen Verteilung der gemeinsamen Aufgaben. Nötig wäre die wechselseitige Anerkennung der unterschiedlichen Prinzipien von Verpflichtung in der Schule und Freiwilligkeit in der Jugendarbeit; eine Kooperation zwischen den Praktikerinnen/Praktikern und Strukturen, die sich über ein Tagesangebot erstrecken. Der Bildungsgedanke und weniger das Betreuungsparadigma muss verpflichtend sein, wenn Schulen mit Tagesstrukturen keine Defizitschulen sein sollen. Das Verknüpfen von Lernorten soll die Koppelung von unterschiedlichen Bildungssphären, die Systematische Zusammenführung von formeller und nicht-formeller Bildung, ermöglichen (Otto/Coelen 2004, S. 7f., ebd.).

Die Gestaltungsqualität von Tagesstrukturen, die effektive und sinnvolle Nutzung der Zeitgefäße sowie die Kooperation der Lehrerinnen/Lehrer bestimmen im Wesentlichen mögliche Veränderungen, die bis auf die Mikroebene des Unterrichts ausstrahlen (Buchfeld 2004)³⁶. Als Gestaltungselemente für Qualitätsstandards können formuliert werden (Holtappels 2004, ebd.):

- a) Intensivierung der Förderung von Schülerinnen und Schülern
- b) variable Lehr-Lernformen
- c) vielfältiges Wahlangebot für Schülerinnen und Schüler
- d) offene und selbstbestimmte Formen des Lehrens und Lernens
- e) Intensivierung von sozialem und interkulturellem Lernen

Nötige Voraussetzungen für solche Entwicklungen sind selbstverständlich die Mitarbeit der Eltern, die sich verlässliche Schulen wünschen und sich selbstbewusst die Gestaltung ihres Familienlebens immer weniger vorschreiben lassen, ebenso die Mitarbeit der Kinder und Jugendlichen, die eine attraktive und Sinn stiftende Schule wollen und mit planen können sowie die Mitarbeit der Professionellen, die Strukturen vorfinden, die es ihnen

³⁵ Siehe Otto/Coelen, Fussnote 6.

³⁶ Buchfeld, B. (2004). Entscheidend ist das Team. Lehrerkooperation in der Ganztagschule. In: Pädagogik, 56. Jg./2, S. 16–19.

tatsächlich erlauben eine Schule, ihre Schule, zu gestalten. Gestalten meint denn auch leiten, evaluieren, entwickeln und dafür die Verantwortung tragen.

Tagesstrukturen haben ein grosses Potenzial hinsichtlich der Entwicklung von Chancengleichheit, dies unbestritten für viele Personengruppen. Die Einrichtung und Entwicklung solcher Strukturen erfordert jedoch ein Umdenken hinsichtlich wesentlicher Ordnungsmuster unserer Gesellschaft und damit einhergehend hinsichtlich der Aufgaben und Funktion der Schule, wenn diese sich weg von der Unterrichtsschule hin zu einer Förderschule entwickeln und der Begriff «Chancengleichheit» auf unterschiedlichen Ebenen wieder an Bedeutung gewinnen soll.

5 Fazit

Die Einführung von Tagesstrukturen ist, neben anderen Faktoren, eine wichtige Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In bildungspolitischer Perspektive können die Diskussionen strategisch genutzt werden, um Defizite und unerwünschte Effekte des Bildungssystems und seiner Strukturen explizit anzusprechen und auf notwendige Entwicklungsfelder hinzuweisen. Tagesstrukturen können aber auch als Instrument gesehen und genutzt werden, um Schulentwicklungsprozesse einzuleiten und die Qualität sowie die Akzeptanz der öffentlichen Schulen langfristig zu sichern.

Tagesstrukturen können als Ressource der Integration genutzt werden, wenn die zur Verfügung stehende Zeit effektiv eingesetzt wird und die Organisation von Tagesabläufen pädagogischen Überlegungen, basierend auf einem Befähigungsparadigma (Stichwort: «Welche Voraussetzungen brauchen Menschen um ein gutes Leben zu führen?»), geschuldet ist. Die Einführung bzw. der Ausbau muss die Entwicklung und Sicherung von Qualität garantieren und kann dazu beitragen, Schule neu zu gestalten. Dies bedeutet auch, dass auch in den Unterricht substanziell neue Elemente integriert werden können.

Tagesstrukturen heben nicht automatisch die Chancen für Kinder aus sozial schwächeren Milieus an. Entscheidend ist, ob Schulen durch guten Unterricht den ganzen Tag das Lernen und positive Erfahrungen fördern. Die Zeit muss pädagogisch ausgestaltet sein und nicht als Versorgungsangebot oder -verpflichtung angesehen werden.

Betreuung, Erziehung und Bildung sind keine «natürlichen» Berufe, sondern benötigen eine sorgfältige Ausbildung. Richtige und wichtige Entwicklungen in der Professionalisierung des Personals sind durch die Tertiarisierung des Lehrberufs und die veränderte Ausbildung von Hortnerinnen und Hortnern bereits eingeleitet und können weiter ausgebaut werden.

Die Kosten-Nutzen-Analysen zeigen zudem, dass eine Investition in die durch Tagesstrukturen garantierte Betreuung, Erziehung und Bildung gerechtfertigt ist, gemessen an den Folgekosten für den nationalen Wirtschaftsstandort, der aus volkswirtschaftlicher Perspektive stärker auf das «Gut» Bildung (für alle) setzen müsste.

2. Teil: Arbeitsgruppen

Arbeits- gruppe 1: | Tagesstrukturen: Ein Baustein für den Lern- und Lebensraum Schule – Bericht zum Atelier des Kantons Basel-Stadt

Ueli Keller (Stab Schulen/Erziehungsdepartement BS) präsentierte in der Arbeitsgruppe zu Beginn die Vision, die im Kanton Basel-Stadt bei der Weiterentwicklung der Schule als Orientierung dient. Tagesstrukturen bilden dabei einen Baustein für eine Schule, die zum Lern- und Lebensraum werden will. Eine erste Ausbaustufe umfasst Blockzeiten, ergänzt durch ausserschulisch geführte Mittagstische und Tagesferien. Bei der zweiten Stufe geht es um die Weiterentwicklung und den Ausbau der von Schulen geführten Betreuungsangebote. Das Erziehungsdepartement hat den Auftrag, einen entsprechenden Ratschlag an den Grossen Rat auszuarbeiten. *Hanspeter Stoll* (*Moderation*) fasst die Ergebnisse der in der Arbeitsgruppe anschliessend an die Präsentation geführten Diskussion zusammen.

1 Die Vision

Die durchschnittliche Deutschschweizer Schule des 20. Jahrhunderts schwört auf den Mythos «Unterricht als Kerngeschäft». Betrieben wird es exklusiv von Lehrpersonen, in der Regel mit dem Status Einzelkämpferin bzw. Einzelkämpfer. Dominant als Organisationsform ist die Jahrgangsklasse.



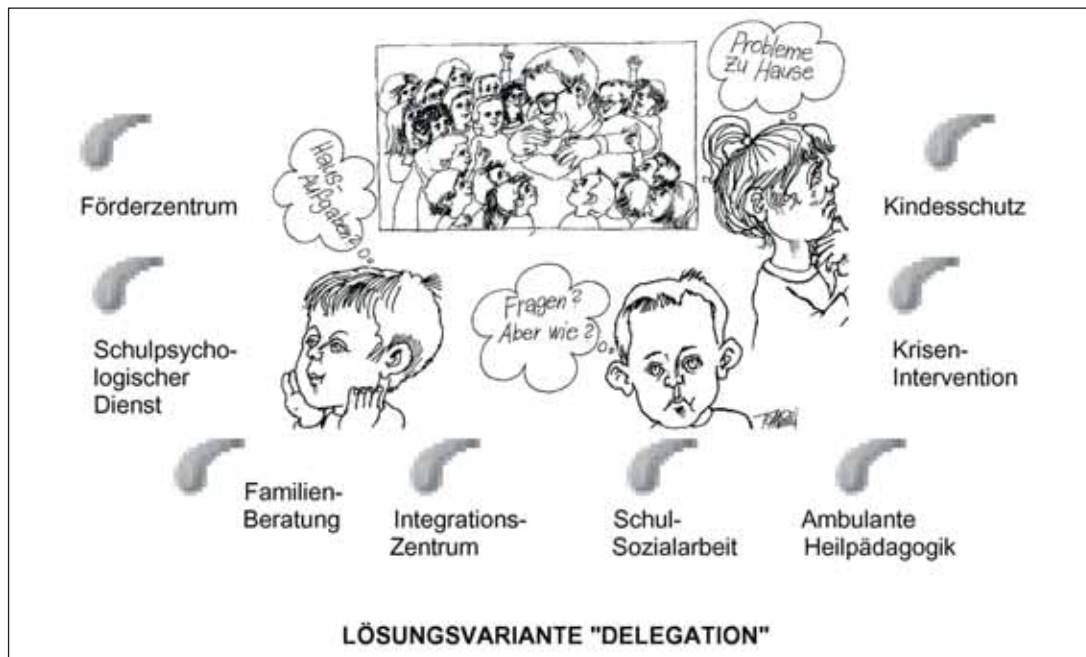
Schule als Stoffvermittlungs- und Unterrichtsanstalt steckt in einer Krise. Sie zeigt sich am offensichtlichsten an den Rändern. Immer mehr Schülerinnen und Schüler fallen aus dem tradierten Rahmen. Doch die durchschnittliche Schule leidet lieber am Bekannten, als dass sie die Chancen des Unbekannten nutzen würde.



Mit pädagogisch begründeter Spezialisierung wird versucht, das Kernproblem Heterogenität an den Rändern zu lösen. Dieser Ansatz beschleunigt in einer vielfältig gebildeten und sich wandelnden Gesellschaft die Dynamik des Ausgrenzens. Schule gewinnt damit weder an Stabilität und Tragfähigkeit noch an Souveränität.



Schule, die sich nicht auf die gesellschaftlich bedingt wechselnden Bedürfnisse ihrer Schülerinnen und Schüler einlässt, läuft leer. Delegation ist der Versuch, selbst produzierte Wirkungslosigkeit mit ausserschulischen Massnahmen kompensieren zu lassen.



Im Kanton Basel-Stadt dient die Vision «Lern- und Lebensraum» bei der Weiterentwicklung der Schule als Orientierungshilfe. Schule als Lern- und Lebensraum behandelt die Bedürfnisse der Schülerinnen und Schüler nach Betreuung, Bildung, Erziehung, Förderung, Integration, Qualifizierung und Schutz als grundsätzlich gleichwertig. Die damit verbundenen Aufgaben obliegen nicht ausschliesslich den Lehrpersonen. Einen hohen Stellenwert hat die Kooperation mit den Eltern, mit den Behörden und mit schulexternen Fachstellen. Für die Vernetzung ist die Schul(haus)leitung verantwortlich. Die Lehrpersonen arbeiten im Team. Sie orientieren sich an einem offenen Auftrag, organisieren das Lernen in altersflexiblen Gemeinschaften und in Zeitgefässen, die dem Lerninhalt entsprechen. Weitere von der Schule angestellte Fachpersonen stärken ergänzend zum Unterricht die Schlüsselqualifikationen der Schülerinnen und Schüler. Ganztagesstrukturen sind eines der grundlegenden Elemente zur Gestaltung des Lern- und Lebensraums Schule.



Schule war und ist nie eine Insel. Sie steht in Wechselwirkung mit den gesellschaftlich bedingten Herausforderungen, die für Schüler und Schülerinnen bestehen. Die heutige Gesellschaft ist durch einen starken Wandel gekennzeichnet. Stichworte sind die Pluralisierung der Lebensverhältnisse und, gepaart damit, die Individualisierung der Menschen und ihrer Lebensführung. Schule ist eine eher träge Organisation. Dennoch hat sie den gesellschaftlichen Wandel aufzugreifen, um ihre Ziele erreichen zu können. Innerhalb des gesellschaftlichen Wandels verändern sich auch die Kinder und Jugendlichen. Sie wachsen nicht mehr grossmehreheitlich in traditionellen und stabilen sozialen Verhältnissen auf und sie können sich nicht mehr auf allgemeingültige Wertsysteme stützen.

Schule hat sowohl einen Bildungs- wie einen Erziehungsauftrag. Deren Umsetzung kann nur gelingen, wenn die Schule sich der Lebenswelt der Schülerinnen und Schüler öffnet und diese also sowohl in ihre Unterrichts- wie auch Erziehungsaktivitäten einbezieht. Eine Kooperation der Lehrpersonen mit den Eltern gehört ebenso dazu, wie auch der Einbezug anderer Fachpersonen von ausserhalb der Schule.

Die Gesellschaft hat sich seit langem in verschiedene funktionale Systeme differenziert. Zu denken ist an die Wirtschaft, an das Recht, an die Religion(en), an die Wissenschaft, an den Freizeitbereich und auch an die Schule. Gewissermassen quer dazu steht die Lebenswelt der Menschen. In ihr geschehen all die Aktivitäten, die in den funktionalen Systemen nicht aufgehoben sind. Es handelt sich insbesondere um den Aufbau und die Pflege der sozialen Beziehungen, zunächst vornehmlich in der Familie, später in einem

grösseren Beziehungsnetz. Hierfür sind spezifische Kompetenzen erforderlich, die in allen funktionalen Systemen ebenfalls zur Anwendung kommen.

Auf dem Hintergrund des bereits Dargestellten wird Schule als Lern- und Lebensraum definiert: Sie ist eine Schule, welche zur Erreichung der schulischen Ziele die Schülerinnen und Schüler ins Zentrum stellt. Sie orientiert sich dabei an deren Lebenswelt und Lebensmöglichkeiten und regt ihre Entfaltung an. Sie orientiert sich nicht nur an den Zielen und Ergebnissen des Handelns von Schülerinnen und Schülern, sondern auch an deren Prozessen, beispielsweise den Prozessen des Lernens, Arbeitens und Zusammenarbeitens, des Kommunizierens und des Zusammenlebens insgesamt.

Zum einen hat die Schule auf die erwähnte Individualisierung zu reagieren. Diese wird die Heterogenität in den Klassen noch erhöhen. Schule als Lern- und Lebensraum nutzt diese Entwicklung, indem sie sowohl die Lerninhalte wie die Unterrichtsgestaltung den neuen Verhältnissen anpasst. Zum andern bleiben auch verstärkt individuell orientierte Kinder und Jugendliche soziale Wesen. Schule als Lern- und Lebensraum will den sozialen Erfahrungsraum bewusst erweitern und gestalten. Sie berücksichtigt dabei die neuen sozialen Verkehrsformen der Schülerinnen und Schüler wie auch deren Heterogenität; hierbei ist nicht zuletzt auch an die interkulturelle Zusammensetzung der Schulen zu erinnern. Schule als Lern- und Lebensraum ist damit nicht die Reaktion auf ein einzelnes Problem, sondern ihr gewollter Einbezug in den gesellschaftlichen Wandel.

In Verbindung mit den fachlichen Zielen will Schule als Lern- und Lebensraum vor allem so genannte Schlüsselqualifikationen vermitteln. Sie fördert die Schülerinnen und Schüler in der Auseinandersetzung mit Norm- und Moralvorstellungen, der Fähigkeit zur Auseinandersetzung mit sozialen Erwartungen, der Konfliktfähigkeit, des Lernen Lernens, u.a.m. Schule als Lern- und Lebensraum fördert die Lernbereitschaft, die Leistungsfähigkeit und die Lebenskompetenz ihrer Schülerinnen und Schüler.

Schule, die sich als Ganztagesbetrieb organisiert, wird damit nicht nur dem durch den gesellschaftlichen Wandel begründeten Anspruch nach familienergänzender Betreuung gerecht. Sie nutzt dieses Bedürfnis als Chance für die Gestaltung einer Lernumgebung, die aktuell lebensnahe, attraktive Lernanforderungen stellt.

2 Die Ausgangslage im Kanton Basel-Stadt

2.1 Der Ausbaustand 2004

Die *erste Ausbaustufe* von im Kanton Basel-Stadt flächendeckend im Sinne einer «Grundversorgung» für Kindergartenkinder und Schülerinnen und Schüler verfügbaren Tagesstrukturen beinhaltet: *Blockzeiten, Mittagstische und Tagesferien*. Die für alle obligatorischen Vormittags-Blockzeiten sind in den Kindergärten und in den Primar- und Orientierungsschulen im ganzen Kanton realisiert. Für den Kindergarten und die Primarschule sind die Blockzeiten seit 1997 mit jährlich wiederkehrenden Kosten von 4 Mil-

lionen Franken, d.h. etwa 500 Franken pro Kindergartenkind bzw. Primarschülerin oder Primarschüler verbunden. An der Orientierungsschule hatte die Einführung der Blockzeiten 2003 so genannt kostenneutral zu erfolgen. Die Blockzeiten können – flexibel nach Bedarf – durch den Besuch eines Mittagstisches im Quartier, z.T. mit Aufgabenhilfe und/oder einem Nachmittagshort, ergänzt werden. Tagesferien sind ein Angebot für Kinder, deren Eltern während der Schulferien arbeiten und die ihr(e) Kind(er) während einer oder mehrerer Wochen ganztags familienextern betreuen lassen möchten¹. Die 19 Mittagstische und die Tagesferien werden von privaten Trägern, die vom Bund anschubfinanziert und/oder vom Erziehungsdepartement subventioniert sind, beinahe ausnahmslos ausser-schulisch geführt. Einmal Mittagstisch kostet die Eltern pauschal 10 Franken und den Kanton 12 Franken, eine Woche Tagesferien die Eltern pauschal 180 Franken und den Kanton 350 Franken.

Die *zweite Ausbaustufe* betrifft die *Weiterentwicklung und den Ausbau der von Kindergärten und von Schulen geführten familienergänzenden Tagesbetreuungsangebote*, der so genannten Tagesschulen². Der aktuelle Ausbaustand zeigt sich hier wie folgt:

Ein Versuch mit einem *Tageskindergarten* in Riehen konnte per Schuljahr 2004/05 mangels einer genügenden Anzahl Anmeldungen nicht gestartet werden. Viele Eltern machten nach anfänglich gezeigtem Interesse offenbar insbesondere deshalb einen Rückzieher, weil die Form mit der Verpflichtung zur einer ganzwöchentlichen Teilnahme nicht ihren Vorstellungen entsprach. Eine von der Gemeinde Riehen in Auftrag gegebene Studie hilft die Situation zu klären.

Auf der *Primarschulstufe* (1. bis 4. Schuljahr) gibt es im Kanton Basel-Stadt einen Ganztages-schulzug mit einer mit Schulraummangel begründeten Konstruktion von je zwei Jahrgangsklassen an zwei Standorten. So besuchen im Schuljahr 2004/05 Kinder aus dem ganzen Kantonsgebiet die 1. oder die 4. Klasse im Stadtteil Kleinhüningen; dieser Standort ist dem Rektorat der Primarschule Kleinbasel unterstellt. Die 2. und die 3. Klasse wird im laufenden Schuljahr im Schulhaus Niederholz in Riehen geführt; dieser Standort ist dem Rektorat der Landschulen unterstellt. Dass die insgesamt 100 Plätze der Nachfrage in den letzten Jahren genügten, hat hauptsächlich folgende Gründe: Das Angebot und insbesondere seine pädagogischen Vorteile sind vielen Eltern kaum bekannt. Die Standorte sind für viele Eltern zu weit vom Wohnort und vom sozialen Umfeld der Kinder entfernt. Diese Form der Tagesschule lässt sich nicht mit dem Bedarf von Teilzeit arbeitenden

¹ Ein Bericht zu den Tagesferien enthält die Auswertung eines im Herbst 2004 durchgeführten Vorpilotprojekts, stellt die Ergebnisse einer im Hinblick auf Tagesferien im Jahr 2005 durchgeführten Elternbefragung vor und bringt Empfehlungen für die Weiterentwicklung dieses Angebots: «Evaluationsbericht zum Vorpilotprojekt Tagesferien 2004 und Empfehlungen (Basel, 2004)», erhältlich auf dem Basler Bildungsserver unter www.edubs.ch/die_schulen/schulen_bs/tagesbetreuung.

² Als Tagessschulen werden im Kanton Basel-Stadt Schulen bezeichnet, die ihr Betreuungsangebot, in welcher Form auch immer, selber führen. Die Unterscheidung in «obligatorische» und «freiwillige» Tagessschulen hat sich in der Diskussion als irreführend erwiesen. Solange Tagesbetreuung nicht zum per Steuern finanzierten Allgemeingut gehört, wie dies z.B. bei den Basler Blockzeiten der Fall ist, ist jede Form von Tagesschule a) für Eltern grundsätzlich frei wählbar und wird dann b) gemäss den Bedingungen der gewählten Form verbindlich.

Eltern vereinbaren, die ihr(e) Kind(er) nicht ganztags von Montag bis Freitag familienextern betreuen lassen möchten. Die mit diesem Angebot verbundenen Kosten – und somit auch die Elternbeiträge – sind hoch. Für viele Eltern decken während der Schulwochen die im Kanton Basel-Stadt bestehenden Blockzeiten, die à la carte durch den Besuch eines kostengünstigen und schulnahe im Quartier geführten Mittagstisches ergänzt werden können, den zeitlichen Bedarf an familienexterner Betreuung bereits ausreichend.

Auf der *Orientierungsschulstufe* (5. bis 7. Schuljahr) gibt es in der *Stadt* je ein Angebot für die Gebiete Grossbasel-Ost, Grossbasel-West und Kleinbasel mit von der Schule klassenübergreifend und schulergänzend geführter Tagesbetreuung, mit 24 Plätzen pro Standort. Dieses Projekt ist per Schuljahr 2004/05 gestartet und auf maximal drei Schuljahre befristet. Der Entscheid über eine Überführung in ein Definitivum oder eine Weiterführung der Tagesbetreuung der OS Basel in modifizierter Form soll vom Erziehungsdepartement spätestens in der zweiten Jahreshälfte 2006 und per Schuljahr 2007/08 getroffen werden. – In der Landgemeinde *Riehen* werden zum einen drei einzelne OS-Klassen mit Tagesstruktur geführt (Standorte: Hebel und Wasserstelzen), die zurzeit von insgesamt 40 Schülerinnen und Schülern besucht sind und ab Schuljahr 2005/06 grundsätzlich allen Kindern offen stehen sollen, deren Eltern dieses Angebot nutzen wollen. Bei der als Mehrjahrgangsklasse geführten OS Grendelmatten – das Angebot wird zurzeit von 16 Schülerinnen und Schülern genutzt – entscheidet das Rektorat über die Aufnahme; hier soll das Tagesbetreuungsangebot ab Schuljahr 2005/06 als schulintegrierter Mittagstisch mit Aufgabenhilfe definiert werden. Die Erfahrungen mit diesen beiden per Schuljahr 2005/06 neu positionierten Angeboten werden in der zweiten Jahreshälfte 2006 durch das Rektorat ausgewertet, und das Tagesbetreuungsangebot der OS Riehen soll per Schuljahr 2007/08 in ein gesamtkantonales Konzept eingebettet werden.

Das Rektorat *Kleinklassen* hat auf der Primarstufe 56, und auf der Orientierungsstufe 42 Tagesschulplätze eingerichtet, die praktisch immer voll ausgelastet sind. Meist ist hier die Tagesschule nicht wegen der unterrichtsergänzenden Betreuungsleistung gewählt, sondern primär mit einer von einer Fachstelle gestellten speziellen heilpädagogischen Indikation verbunden.

Die *Heilpädagogische Schule* führt den Standort Ackermätteli mit einem schulergänzenden Tagesbetreuungsangebot für 24 Kinder. Oft sind es hier lange Schulwege, die den Besuch der Tagesschule mitbegründen.

2.2 Politisch manifeste Rahmenbedingungen bzw. Erwartungen

Das *kantonale Gesetz und die Verordnung zur Tagesbetreuung* (Basel, 17. September bzw. 23. Dezember 2003) sind per 1. Januar 2004 durch den Grossen Rat bzw. den Regierungsrat in Kraft gesetzt worden. Was den Zweck der Tagesbetreuung betrifft, hält das Gesetz fest:

§ 2.

¹ Die Tagesbetreuung unterstützt die Familie bei ihrer Betreuungsaufgabe, fördert Kinder in ihrer Entwicklung von Grundkompetenzen, verbessert die Integration und trägt zur Chancengleichheit bei.

² Sie ermöglicht Eltern Erwerbsarbeit, den Erhalt und die Verbesserung ihrer beruflichen Qualifikation sowie die Wahrnehmung von Aufgaben im sozialen und öffentlichen Bereich.

³ Sie unterstützt Arbeitgeberinnen oder Arbeitgeber bei der Gewinnung und Erhaltung von Arbeitskräften mit Erziehungspflichten.

Anlässlich der Beratung zum Tagesbetreuungsgesetz hat der Grosse Rat den *Anzug Fetz und Konsorten betreffend Einführung von Frühkindergärten nach dem Tessiner Modell zur besseren Vereinbarung von Familie und Beruf* stehen lassen; er ist per 31. August 2005 zur Berichterstattung fällig.

Der *Anzug Katharina Herzog und Konsorten betreffend Ausbau der Tagesschulen an der Primarstufe* wurde vom Grossen Rat an seiner Sitzung vom 21. Oktober 2004 stehen gelassen. Bei dessen Behandlung hat das Erziehungsdepartement in Aussicht gestellt, dem Parlament 2005 einen Ratschlag zu unterbreiten, wie das Tagesschulangebot ausgebaut werden kann.

Der Verein für Tagesschulen Basel hat mit einer breit abgestützten Trägerschaft eine *Tagesschul-Initiative* eingereicht. Sie fordert für jeden Schulkreis (Grossbasel-Ost, Grossbasel-West, Kleinbasel und Riehen) mindestens ein Angebot auf der Kindergarten- und der Primarstufe. Auf der Orientierungsstufe soll es mindestens in einem Schulkreis ein Tagesschulangebot geben.

3 Der Auftrag für den nächsten Schritt

Der Regierungsrat hat das Erziehungsdepartement beauftragt, bis 12. April 2005 zur Tagesschulinitiative und zum weiteren Vorgehen zu berichten.

Bei der Vorlage, die vom Erziehungsdepartement im ersten Halbjahr 2005 zuhanden des Regierungsrates bzw. des Grossen Rates ausgearbeitet werden soll, geht es um die Weiterentwicklung und den Ausbau der schulischen Tagesstrukturen für Primarschülerinnen und Primarschüler – wenn möglich kombiniert mit einem Angebot für Kindergartenkinder – sowie um die Weiterentwicklung und eventuell den Ausbau des Tagesstrukturangebots für Schülerinnen und Schüler der Orientierungsschule³.

³ Der Bericht «Schul- und familienergänzende Tagesstrukturen für Schülerinnen und Schüler im Kanton Basel-Stadt» (Basel, 2003) dient dem Erziehungsdepartement bei der Planung des Ausbaus und der Weiterentwicklung des Tagesbetreuungsangebots als Orientierung. Dieser Evaluationsbericht sowie der umfangreiche Anhang, der insbesondere auch Angaben zum Bereich Finanzen enthält, sind über folgende Internetseite abrufbar: http://www.edubs.ch/die_schulen/schulen_bs/tagesbetreuung.

Die praktische Umsetzung soll wenn möglich per Schuljahr 2006/07 starten und sich an einem kantonalen Gesamtkonzept für Tagesschulen orientieren, das

- den Zielsetzungen des Tagesbetreuungsgesetzes entspricht;
- pädagogisch dem aktuell bestehenden Bedarf angemessen ist;
- bildungs-, familien- und wirtschaftspolitisch überzeugt;
- unterschiedlich ausgeprägte Betreuungsbedürfnisse berücksichtigt;
- sozialverträglich taxiert ist;
- auf Bestehendem aufbaut;
- einen stufenweisen Ausbau ermöglicht;
- primär das existierende Raum- und Infrastrukturangebot nutzt;
- effizient organisiert ist;
- finanzierbar bleibt;
- den Anschluss an inner- und ausserkantonale Entwicklungen in anderen Bereichen erlaubt, in deren Kontext sich Schule bewegt.

4 Ergebnisse der Arbeitsgruppe vom 18. November 2004

In der Arbeitsgruppe trafen sich elf Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer aus verschiedenen Kantonen. Zu Beginn formulierten die Anwesenden Fragen und Themen, die für sie von besonderem Interesse waren und zu denen sie an dieser Veranstaltung etwas erfahren wollten.

- Gibt es in Basel Blockzeiten?
- Was wird getan für die Bildung im Vorschulalter?
- Gibt es eine Basisstufe?
- Was bedeutet «Schule als Lebensraum»:
 - für die Unterrichtsgestaltung?
 - Wer gehört zu diesem Lebensraum?
 - Wie lange ist er offen?
 - Ist es eine Antwort auf additive Lösungen?
- Wie ist die Anknüpfung zu Politik und Elternhaus?
- Was ist zu beachten, wenn das Betreuungsangebot gleichzeitig Bildungsangebot ist?
- Ist das Basler Modell oder Teile davon auf eine kleine Gemeinde übertragbar?
- Wie funktioniert das wirtschaftlich, mit dem Transport usw.?
- Wie werden die Akteure ausgebildet?
- Wie wird die Qualität überprüft und was sind die Kosten?

Anschliessend an die Präsentation des Basler Modells besprachen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer das Gehörte, doch viele Fragen konnten nicht ausdiskutiert werden. Hier zusammenfassend einige Aussagen aus der Diskussion.

Basel ist der am engsten verdichtete Kanton der Schweiz. So finden sich viele Bedürfnisse auf geografisch kompaktem Raum. Günstig sind die vorhandenen Ressourcen und das

Know-how bei Institutionen, ausserschulisch viele verfügbare Räume und Infrastruktur, ein Rahmenkredit für die Finanzen, eine grosse Nachfrage nach Tagesbetreuung und ein Tagesbetreuungsgesetz. Sicher ist das Basler Modell durch die beschriebenen Faktoren nicht einfach auf andere Kantone oder gar ländliche Gebiete übertragbar.

Die Bedürfnisabklärungen für Tagesschulen sind tückisch. Anfangs finden sich viele Interessierte. Bis das Vorhaben umgesetzt ist, dauert es den meisten aber zu lange und es gibt kaum Anmeldungen. Sie haben bis zur Realisierung der Tagesschule oftmals eine eigene Lösung gefunden und die Tagesbetreuung ist für sie nicht mehr aktuell. Zudem werden nur Angebote gewählt, die sich als zuverlässig erwiesen haben. Das können sie aber nur, wenn sie auch benutzt werden.

Es ist wichtig, dass ein Tagesbetreuungsangebot von allen gewählt werden kann, und nicht nur z.B. für Familien mit einem höheren Bildungsniveau oder für Kinder mit einer sozialen Indikation attraktiv ist. Es gibt aber keine garantiert gerechten Modelle für Chancengleichheit, auch nicht durch Tagesschulangebote.

Der finanzielle Beitrag der Eltern an eine Tagesschule berechnet sich in Basel aus deren Vermögen und Einkommen. Für den ausserschulisch geführten Mittagstisch und die Tagesferien wird eine Pauschale erhoben.

Angebote von Tagesbetreuung sind nur befriedigend, wenn sie verbindlich erklärt werden. Sie müssen Teil der Schule sein. In Bern hat fast jede Schule ein Tagesschulangebot, das jeweils für ein Jahr verbindlich ist. Die soziale Durchmischung ist gewährleistet. Schulen wollen oft keine Tagesbetreuungsangebote im Schulhaus. Die Einführung solcher Einrichtungen ist ein schwieriger Prozess in den Schulen. Erst wenn Angebote vorhanden sind, können die Fronten zu bröckeln beginnen.

Die Einführung der Blockzeiten war in Basel ein Bedürfnis vieler Eltern, und keine Sparübung, denn dadurch wurde der Unterricht teurer.

Tagesschule und schulergänzende Betreuung sind kaum Thema in der Ausbildung. Es wird viel von «Kerngeschäft» geredet, wobei der Kern meist nur in der Stoffvermittlung gesehen wird. Für Tagesschulen sind ein anderes Berufsverständnis und andere Kompetenzen gefordert.

5 Ein Rückblick in die Zukunft

Anlässlich des Zusammentreffens der Arbeitsgruppe im November 2004 war noch nicht klar, welches Ergebnis der Prozess bringen würde, der im Kanton Basel-Stadt zu einem Gesamtkonzept für die Weiterentwicklung und den Ausbau der schulischen Tagesstrukturen führen soll. Wenn es rund läuft, ist die ausgearbeitete Vorlage ab Juni 2005 im Internet einsehbar, und zwar unter: www.edubs.ch/die_schulen/schulen_bs/tagesbetreuung.

Arbeits- gruppe 2: | Strategie und Modell Kanton Tessin

Das Atelier zum Betreuungs-Modell im Kanton Tessin wurde von *Maria Luisa Delcò*, geleitet. Sie ist stellvertretende Direktorin des Amtes für Gemeindeschulen im Erziehungsdepartement des Kantons Tessin in Bellinzona und ist seit mehr als 25 Jahren verantwortlich für die «scuola dell'infanzia». Maria Luisa Delcò wurde in der Arbeitsgruppe unterstützt von *Lori Traversi*, Direktorin des Kindergartens und der Gemeindeschule der Stadt Bellinzona.

1 Einleitung

Die «scuola dell'infanzia» betreut Kinder ab drei Jahren, in der Regel zwischen 8.30 Uhr und 15.45 Uhr, also kürzer als ein Arbeitstag einer vollzeiterwerbstätigen Person dauert. Trotzdem werden fast 100 Prozent der Kinder von vier und fünf Jahren in einer solchen Institution betreut.

Die Bedürfnisse im Bereich der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern im Vorschulalter (3 bis 6 Jahre) werden im Kanton Tessin vor allem von den *Vorschulen* («scuole dell'infanzia») abgedeckt.

Diese Schulen bestehen im gesamten Kanton und nehmen Kinder ab dem *vollendeten dritten bis zum unvollendeten sechsten Altersjahr* auf, d.h. bis zum Alter, in dem die Kinder in die erste Klasse der Grundschule («scuola elementare») eintreten.

Die Klassen (durchschnittlich 20 bis 21 Kinder, bei einem Minimum von 13 und einem Maximum von 25) sind somit heterogen zusammengesetzt. Sie werden von Kindern der folgenden Altersgruppen besucht:

- Dreijährige: etwa 60 Prozent;
- Vierjährige: etwa 95 Prozent;
- Fünfjährige: etwa 98 Prozent.

Das Schuljahr entspricht dem der anderen Schulen: Es beginnt Anfang September, endet Mitte Juni und umfasst im Verlauf des Jahres vier Ferienphasen.

Der *Schultag* beginnt zwischen 8.30 und 9.00 Uhr und dauert bis 15.30 oder 16.00 Uhr, abgesehen vom generell schulfreien Mittwochnachmittag (Schluss zwischen 11.30 und 12.00 Uhr).

An vier Tagen werden die Kinder auch über Mittag betreut und erhalten in der Schule ein Mittagessen (in 88% der Klassen).

Im Gesetz ist festgelegt, dass das Mittagessen Bestandteil des Schultages bildet und dass die Klassenlehrkraft somit dafür verantwortlich ist.

Für die organisatorischen Belange sind die *Gemeinden* zuständig, während die pädagogische Leitung Sache des *Kantons* ist (Erziehungsdepartement, DECS), der Beiträge an diese Schulen leistet.

Aufgrund der Bildung von Schulzentren («istituti scolastici», die meist sowohl die Vorschule als auch die Grundschule für Kinder von sechs bis elf Jahren umfassen) hat sich in den letzten Jahren eine relative Autonomie dieser Zentren entwickelt, vor allem in den Regionen mit hohen Schülerzahlen, wo eine (voll- oder teilzeitliche) Schulleitung besteht.

Der Rahmen wird durch die folgenden gesetzlichen Grundlagen abgesteckt:

- das Schulgesetz von 1990;
- das Gesetz über die Vor- und Grundschule von 1996;
- in diesem Zusammenhang ist vor allem ein wichtiges Element hervorzuheben: die Zusammenarbeit zwischen Schule und Familie, die in diesem heiklen Alter unabdingbar ist, auch um den Prozess der Sozialisierung und der Entwicklung von Selbstständigkeit zu fördern.

Im Hinblick auf die Erreichung der besonderen Ziele im Bereich der Vorschulerziehung arbeiten die *Schule und die Familie* zusammen und übernehmen spezifische, auf ihre Rolle abgestimmte Aufgaben.

Im Zentrum des Lern- und Unterrichtsprozesses steht das Kind, das in seiner motorischen, affektiven, sozialen und kognitiven Entwicklung begleitet werden muss.

Um diese Ziele zu erreichen, wurden im Jahr 2000 Leitlinien für die Vorschule erlassen. Darin sind die *allgemeinen Grundsätze des pädagogischen Auftrags*, die allgemeinen Organisationskriterien, die Erziehungsbereiche und die entsprechenden Ziele festgelegt.

Die vier Hauptbereiche beziehen sich auf:

- die sozioaffektive und moralische Dimension;
- die perzeptive und psychomotorische Dimension;
- die ausdrucksbezogene und kommunikative Dimension;
- die kognitive Dimension.

Die *Schwerpunkte des pädagogischen Konzepts* der Tessiner Vorschulerziehung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- das Spiel als Instrument für die Annäherung an das Wissen;
- die Lernräume und ihre funktionsbezogene Rolle;
- heterogene Klassen (Lernen von Gleichaltrigen, Tutoring);
- das Kind im Zentrum des Lern- und Unterrichtsprozesses;

- der Spass am Entdecken (Entwicklung einer «kognitiven Neugier» beim Kind);
- die Persönlichkeitsentwicklung, in Verbindung mit dem Grundsatz des Vertrauens.

In der heutigen Gesellschaft stehen die Familienstruktur und das Schulsystem sowie die gegenseitigen Ansprüche und Erwartungen nicht immer im Einklang.

Die Schule bietet daher spezifische Dienstleistungen für die obligatorische Schule (einschliesslich der nicht obligatorischen Vorschule) an. In diesem Zusammenhang ist der *pädagogische Förderdienst* («servizio di sostegno pedagogico») als schulinterner Dienst zu nennen, der zur Verfügung steht, um Entwicklungsstörungen und Störungen der sozialen und schulischen Anpassung anzugehen. Innerhalb des Kantons bestehen neun Teams, die sich jeweils aus der Teamleitung (mit psychopädagogischer Ausbildung), Logopädinnen und Logopäden, Psychomotorikerinnen und Psychomotorikern sowie Förderlehrkräften zusammensetzen.

Zurzeit sieht sich der Vorschulsektor mit Prozessen der «Zusammenlegung» mit der Primarschule konfrontiert. Ein entscheidendes Problem in diesem Zusammenhang ist die Erhaltung der Qualität und Spezifität.

Die eingeleiteten Harmonisierungsprojekte (siehe auch Basisstufe, Grundstufe) können sich positiv auswirken, wenn sie korrekt umgesetzt werden. Sie sollten mit dem Ziel der erzieherischen Kontinuität zu einem Austausch zwischen verschiedenen Kulturen und Identitäten führen und zugleich die Spezifität der Schule bewahren, die angemessen auf die Bedürfnisse der drei- bis sechsjährigen Kinder eingehen muss.

2 Aufgetretene Fragen im Anschluss an das Referat

1. Weshalb das Tessiner Modell in der Schweiz?
 2. Tessiner Modell und heterogene Klassen
 3. Einführung des freien Mittwochnachmittags auch für die Vorschulen (ab 1996)
 4. Pädagogischer Förderdienst und schwierige Situationen in der Schule
 5. Sind die Lehrkräfte mit diesem täglichen Einsatz während sieben Stunden «glücklich»?
 6. Tagesschule mit Mittagessen: Wie hoch sind die Kosten der Mahlzeiten?
1. Das Tessiner Modell ist aus einer langjährigen Tradition entstanden, in der die Vorschulerziehung zu verschiedenen Zeitpunkten der Geschichte im Zentrum des Interesses stand.

Die erste Kleinkinderbewahranstalt («asilo infantile») der Eidgenossenschaft wurde 1844 in Lugano auf Initiative der Brüder Giacomo und Filippo Ciani geschaffen. Sie hatten auf ihren Reisen in Schottland die Initiativen von Robert Owen kennengelernt.

Im Verlauf der Jahre veränderte sich auch die Bezeichnung der Betreuungsstrukturen: von Kleinkinderbewahranstalt über Kindergarten («giardino d'infanzia», unter dem Einfluss von Fröbel) in den 50er-Jahren und Kinderhaus («casa dei bambini», gestützt auf Ideen von Maria Montessori) um 1960 zu Kinderschule («scuola materna», auf Anregung der Schwestern Agazzi der Schule von Brescia) bis in die 80er-Jahre, bis schliesslich die Vorschule im erwähnten Schulgesetz von 1990 kodifiziert wurde.

2. In Bezug auf die Heterogenität wird auf das Referat verwiesen, in dem dieser Aspekt als Vorteil der Tessiner Vorschulerziehung präsentiert wurde, der eine ganzheitliche Entwicklung des Kindes, die Sozialisierung und die Förderung der Selbstständigkeit ermöglicht.
3. Der schulfreie Mittwochnachmittag auch für die Vorschule war eine wichtige Errungenschaft für den Sektor und für das Lehrpersonal, dem angesichts von 35 Arbeitsstunden pro Woche keine Zeit mehr für Weiterbildung zur Verfügung stand.

Es war nicht einfach, diese Forderung durchzusetzen, doch sie ermöglichte es, den Vorschulen nicht nur eine soziale, sondern auch eine pädagogische Konnotation zu verleihen.

4. Für die immer häufiger auftretenden problematischen Situationen hat das Erziehungsdepartement 2001 ein spezifisches Projekt erarbeitet, das sich von der Vorschule bis zur Oberstufe erstreckt (4 bis 15 Jahre).
5. Wir sind uns bewusst, dass von den Lehrkräften der Vorschule (von denen nur einige wenige Männer sind) ein hoher Einsatz verlangt wird. Dies galt vor allem in den Jahren 1980 bis 2000, die von grossen Veränderungen geprägt waren.

Dank einer angemessenen Grundausbildung und einer intensiven Weiterbildung verfügen die Lehrkräfte über beachtliche didaktische Fähigkeiten für die Leitung und Organisation der heterogenen Klassen und stimmen die Aktivitäten, das Tempo und die Ziele auf die Kinder und deren Entwicklung ab.

6. Die Mahlzeitenkosten betreffen:
 - die logistische Infrastruktur (Küche und Essraum);
 - das Personal (Koch- und Servierpersonal);
 - die Auslagen für die Lebensmittel und deren Zubereitung.

Die Familie leistet einen monatlichen Beitrag, der zwar je nach Gemeinde unterschiedlich ist, sich jedoch in der Regel auf etwa 60 Franken beläuft (für 16 Mahlzeiten pro Monat).

Im Durchschnitt verursacht ein Kind, das die Vorschule besucht, Kosten in Höhe von 10'000 Franken (13'000 Franken in der Primarschule).

Die Gesamtkosten der Vorschule verteilen sich wie folgt¹:

40 Prozent	Lehrpersonal
5 Prozent	übriges Personal (z.B. Köchin)
5 Prozent	Betriebskosten (z.B. Licht)
30 Prozent	Infrastruktur und Kapital
20 Prozent	schulexterne Kosten (z.B. im Zusammenhang mit der kantonalen Organisation)

Im Jahr 2000 verteilte sich die Finanzierung nach Klasse und Schüler wie folgt:

78 Prozent	Gemeinde
17 Prozent	Kanton
5 Prozent	weitere Träger

¹ Quelle: La scuola ticinese in cifre, Ufficio studi e ricerche, 2003.

Arbeits- gruppe 3: Vorentwurf für ein Gesetz des Kantons Waadt über familienergänzende Betreuungsstrukturen für Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren

Philippe Lavanchy, Leiter des Jugendamtes des Kantons Waadt; in Zusammenarbeit mit *Gabriela Chaves*, Projektleiterin

1 Einleitung

Wie in anderen Gegenden der Schweiz herrscht auch im Kanton Waadt ein Mangel an Tagesbetreuungsplätzen für Kinder, obwohl das Angebot an derartigen Betreuungsstrukturen permanent ausgebaut wird. Die Zahl der Betreuungsplätze in Kindertagesstätten hat von 1995 bis August 2004 von 3004 auf 5075 zugenommen, und viele Kinder besuchen Teilzeit-Betreuungsstrukturen (im Durchschnitt halbtätig). Trotzdem fehlen im Kanton Waadt über 1000 Betreuungsplätze für Kinder im Alter von null bis drei Jahren, wenn man von einem Bedarf von 15 Plätzen pro 100 Kinder ausgeht. Ausserdem fehlen über 6000 Plätze in schulergänzenden Betreuungsstrukturen. Im Übrigen wird es immer schwieriger, neue Tagesmütter zu finden: Ende 2003 waren 1275 Tagesmütter registriert, während 1999 noch 1428 und 1996 1388 Tagesmütter gezählt wurden. Hinzu kommt, dass das Angebot an Betreuungsstrukturen im Kanton sehr ungleichmässig verteilt ist.

Dieser Mangel an Betreuungsplätzen ist insbesondere dann ein Problem, wenn es darum geht, Familie und Beruf in Einklang zu bringen. Viele Familien haben auch Schwierigkeiten, die Kosten von Kinderbetreuungsplätzen zu tragen, wenn diese nicht von der öffentlichen Hand oder vom Arbeitgebenden subventioniert werden. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass die Situation im Kanton sehr unterschiedlich ist: Einige Gemeinden haben bereits Anstrengungen unternommen, um den Bedürfnissen in diesem Bereich zu entsprechen. In einigen Fällen tragen die Eltern 20 Prozent der Kosten, während sie an anderen Orten über 90 Prozent der Kosten übernehmen müssen. In den meisten Fällen können Betreuungsstrukturen für Kinder, die von den Gemeinden finanziell unterstützt werden, nur von Eltern in Anspruch genommen werden, die in der entsprechenden Gemeinde ihren Wohnsitz haben. In vielen Gemeinden lohnt es sich jedoch aufgrund der zu tiefen Einwohnerzahl nicht, eigene Betreuungsstrukturen für Kinder einzurichten. Vor diesem Hintergrund ist eine Zusammenarbeit aller Partner – insbesondere auf gemeindeübergreifender Ebene – dringend notwendig, damit Tagesbetreuungsstrukturen für Kinder aufgebaut werden können.

Seit den 90er-Jahren wurden im Waadtländer Kantonsrat verschiedene Vorstösse eingereicht, mit denen die Entwicklung einer Politik im Bereich der Tagesbetreuungsstrukturen für Kinder verlangt wurde (Krippen, Horte, Kindergärten, Betreuungseinrichtungen für Schüler, «Tagesmütter»). Insbesondere 2001 hiess der Kantonsrat eine Motion gut, welche die Gründung einer Stiftung für die Betreuung von Kleinkindern verlangte. Parallel dazu wurde Ende 2000 mit Unterstützung der Sozialdemokratischen Partei die Verfassungsinitiative «Pour des places suffisantes en nurseries et garderies» (Genügend Plätze

in Krippen und Horten) lanciert, welche die erforderliche Unterschriftenzahl erreichte. Auf nationaler Ebene betonte der Schweizerische Arbeitgeberverband in seinem Bericht über die Familienpolitik vom Januar 2001, dass dem zunehmenden Bedürfnis nach familienergänzenden Betreuungsstrukturen für Kinder entsprochen werden müsse.

In seinem Legislaturprogramm 2003 bis 2007 brachte der Regierungsrat des Kantons Waadt ebenfalls seinen Willen zum Ausdruck, Tagesbetreuungsstrukturen für Kinder zu schaffen. Er erklärte dieses Ziel zu einem seiner prioritären Vorhaben und sah dafür den Einsatz von beträchtlichen finanziellen Mitteln vor.

In der neuen Verfassung des Kantons Waadt, die 2003 in Kraft trat, ist in Artikel 63 festgehalten, dass der Kanton und die Gemeinden in Zusammenarbeit mit den privaten Partnern vorschulische und schulergänzende Betreuungsstrukturen für Kinder schaffen.

Es besteht somit ein starker politischer Wille, Tagesbetreuungsstrukturen für Kinder unter zwölf Jahren zu schaffen – sowohl in kollektiven Kindertagesstätten als auch bei Tagesmüttern. In diesem Zusammenhang wurde im Kanton Waadt der Vorentwurf für ein Gesetz über Tagesbetreuungsstrukturen für Kinder erarbeitet.

In diesem Gesetzesentwurf ist vorgesehen, im Rahmen der praktischen Arbeit in den folgenden vier Politikbereichen Tagesbetreuungsplätze für Kinder zu schaffen:

- *Familienpolitik*: Kindererziehung und Berufstätigkeit in Einklang bringen;
- *Sozialpolitik*: Förderung der finanziellen Selbstständigkeit von Familien, insbesondere von Einelternfamilien und von Familien mit geringem Einkommen;
- *Wirtschaftspolitik*: die Wirtschaft soll über die zusätzliche Kompetenz und Arbeitskraft verfügen können, welche die gut ausgebildeten Frauen mit sich bringen;
- *Politik zur Förderung der Chancengleichheit*: Mann–Frau; gute sozioökonomische Verhältnisse – schwierige sozioökonomische Lage.

Mit diesem Gesetzesentwurf werden die folgenden Ziele verfolgt:

- Gewährleistung der Qualität aller Tagesbetreuungsstrukturen für Kinder durch ein entsprechendes Bewilligungs- und Aufsichtssystem;
- Schaffung eines ausreichenden Angebots an Betreuungsplätzen im ganzen Kanton, wobei die Kosten für die Eltern tragbar sein müssen;
- Organisation der Finanzierung der Tagesbetreuungsstrukturen.

Gemäss der neuen Verfassung des Kantons Waadt bezieht sich der Gesetzesentwurf auf vorschulische und schulergänzende Betreuungsstrukturen für Kinder im Alter von null bis zwölf Jahren.

2 Gewährleistung der Qualität der Kinderbetreuung

Wie dies in der Verordnung des Bundes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vorgesehen ist, bedürfen familienergänzende Tagesbetreuungsstrukturen für

Kinder einer Bewilligung und unterstehen einer entsprechenden Aufsicht. Der Gesetzesentwurf übernimmt die Bestimmungen des bisherigen Gesetzes über den Jugendschutz, indem die Kompetenzen für die kollektiven Tagesbetreuungsstrukturen der zuständigen kantonalen Behörde, d.h. dem Jugendamt, übertragen werden, das auch mit der Anwendung der Verordnung des Bundes beauftragt ist. Was die Strukturen für die Betreuung in Tagesfamilien anbelangt, übernimmt der Gesetzesentwurf die im Kanton Waadt geltende Praxis, indem die Bewilligungs- und Aufsichtskompetenz den Gemeinden oder Gemeindeverbänden übertragen wird. Die entsprechend beauftragten Instanzen müssen das Jugendamt regelmässig über die Wahrnehmung dieser übertragenen Kompetenz in Kenntnis setzen. Im Übrigen enthält der Gesetzesentwurf verschiedene Präzisierungen hinsichtlich der Anwendung der Verordnung des Bundes, insbesondere in Bezug auf die Bewilligung von schulergänzenden Betreuungsstrukturen und die entsprechende Aufsichtstätigkeit.

Im Hinblick auf die Überwachung der Qualität der Betreuungsstrukturen gewährleistet das Département de la formation et de la jeunesse (das kantonale Erziehungs- und Jugenddepartement) die erforderlichen beruflichen Grundausbildungen (Diplom für Kleinkindererzieherinnen oder -erzieher HF und EFZ Soziale Lehre) sowie die Unterstützung der Weiterbildungen.

3 Vernetzung von Tagesbetreuungsstrukturen

Um die Entwicklung des Angebots an Betreuungsplätzen zu fördern, geht das vorgeschlagene System von den bereits bestehenden Strukturen aus und ist auf einen Ausbau der bereits unternommenen oder geplanten Anstrengungen ausgerichtet. Gleichzeitig gewährleistet es eine gewisse Koordination und die Vernetzung von lokalen Strukturen. Es ist geplant, dass die Institutionen, die Betreuungsstrukturen betreiben oder dafür zuständig sind (Gemeinden, Gemeindeverbände, private Vereinigungen mit und ohne finanzielle Unterstützung, Unternehmen, Kanton), selbst Netzwerke bilden. Diese Institutionen sollen ihre regionale Abdeckung, ihren rechtlichen Status und ihre internen Finanzierungsregeln nach eigenem Ermessen festlegen.

Sie haben den Auftrag, mindestens zwei der drei Arten von Betreuungsstrukturen (vorschulische Kindertagesstätten, schulergänzende Betreuungsangebote, Betreuung in Tagesfamilien) zu gewährleisten und einen Plan für die quantitative und qualitative Entwicklung vorzulegen, der regelmässig erneuert werden muss. Innerhalb eines Netzwerks gilt das grundlegende Prinzip, dass alle Einwohnerinnen und Einwohner der Gemeinden, die Mitglied des Netzwerks sind – und alle Angestellten der Unternehmen, die sich einem Netzwerk angeschlossen haben – die Betreuungsplätze in Anspruch nehmen können, die von kollektiven und familiären Betreuungsstrukturen innerhalb des jeweiligen Netzwerks angeboten werden. Was die den Eltern in Rechnung gestellten Kosten anbelangt, gilt für ein gesamtes Netzwerk die gleiche Tarifpolitik.

Wenn ein Netzwerk auf diese Weise von den verschiedenen Partnern gebildet wurde und über die erforderlichen Bewilligungen verfügt, die von der zuständigen Behörde erteilt werden, kann es von der Stiftung für die Tagesbetreuung von Kindern anerkannt werden.

Diese leistet finanzielle Unterstützung für kollektive und familiäre Betreuungsstrukturen, die nicht gewinnorientiert und Mitglied des entsprechenden Netzwerks sind. Die restlichen Kosten werden nach Abzug der finanziellen Beiträge des Bundes, die im Rahmen des entsprechenden Impulsprogramms geleistet werden, hauptsächlich von den Eltern und den jeweiligen Gemeinden übernommen.

4 Eine Stiftung für die Tagesbetreuung von Kindern

Die Basis der Finanzierung der Tagesbetreuung von Kindern, die mit dem Gesetzesentwurf realisiert wird, ist eine öffentlich-rechtliche Stiftung, die so genannte «Fondation pour l'accueil de jour des enfants» (Stiftung für die Tagesbetreuung von Kindern). Ihr Auftrag besteht hauptsächlich in der Koordination und Förderung der Schaffung von Betreuungsplätzen. Die finanziellen Mittel dieser Stiftung stammen hauptsächlich vom Kanton (jährlicher Beitrag), von den Gemeinden (Sockelbeitrag in Höhe von 5 Franken pro Einwohnerin bzw. Einwohner) und von den Arbeitgebenden (der Beitrag wird entsprechend der Lohnsumme über den Ausgleichsfonds erhoben, der mit dem Gesetz über die Familienzulagen des Kantons Waadt geschaffen wurde). Gemäss den finanziellen Abklärungen, die während der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs getroffen wurden, sollte die Stiftung über ein Jahresbudget in der Grössenordnung von 31 bis 35 Millionen Franken verfügen (es wird davon ausgegangen, dass in den ersten Jahren den Gemeinden und Unternehmen, die bereits finanziell zur Tagesbetreuung beitragen, der gesamte Betrag, den sie an die Stiftung geleistet haben, oder ein Teil davon zurückerstattet wird).

Dank diesen Mitteln sollte die Stiftung in der Lage sein, das bestehende Angebot an Betreuungsplätzen in kollektiven Strukturen und Tagesfamilien – d.h. ungefähr 10'400 Betreuungsplätze Ende 2005 mit einem Kostenvolumen von etwa 193 Millionen Franken – sowie die Schaffung von 2500 neuen Betreuungsplätzen innerhalb von fünf Jahren zu subventionieren. Diese Ziele wurden im Hinblick auf die Koordination des Angebots auf kantonaler Ebene festgelegt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Gesamtsumme der von der Stiftung gewährten Beiträge nur einem Teil der gesamten Finanzierung der Tagesbetreuungsstrukturen entspricht. Wenn in diesen Strukturen insgesamt 12'500 Betreuungsplätze angeboten werden, fallen Gesamtkosten in Höhe von ungefähr 250 Millionen Franken an.

Die Stiftung richtet ihre Beiträge über die Netzwerke der Tagesbetreuungsstrukturen an nicht gewinnorientierte Betreuungseinrichtungen aus. Dabei wird insbesondere die Lohnsumme des Betreuungspersonals berücksichtigt. Gemäss den finanziellen Abklärungen, die während der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs getroffen wurden, entsprechen diese Beiträge 17,5 Prozent der Lohnkosten in den kollektiven Betreuungsstrukturen sowie der gesamten Lohnsumme der Koordinatorinnen und Koordinatoren der Kinderbetreuung in Tagesfamilien. Zusätzlich kann eine Starthilfe gewährt werden. Die Stiftung legt die Höhe der ausgerichteten Beiträge sowie die massgebenden Kriterien und Modalitäten fest.

Es ist vorgesehen, dass sich der Stiftungsrat aus zwölf Mitgliedern und der Präsidentin/dem Präsidenten zusammensetzt, die vom Regierungsrat ernannt werden. Was die Mit-

glieder anbelangt, ist die folgende Aufteilung geplant: drei Kantonsvertreterinnen bzw. -vertreter, vier Gemeindevertreterinnen bzw. -vertreter, drei Wirtschaftsvertreterinnen bzw. -vertreter, zwei Vertreterinnen bzw. Vertreter der Personen, welche die Betreuungsstrukturen betreiben (Arbeitgebende und Arbeitnehmende, die von einer Konsultativkommission gewählt werden), und die Präsidentin/der Präsident, die/der von den zwölf Mitgliedern vorgeschlagen wird.

Der Stiftungsrat organisiert sich nach eigenem Ermessen. Er stützt sich bei seiner Tätigkeit auf ein sehr kleines Verwaltungsteam (zwei Stellen) sowie auf statistische Analysen, die vom für diesen Bereich zuständigen kantonalen Dienst erstellt werden.

5 Fazit

Ein starker politischer Wille und die umfangreiche Beteiligung von Wirtschaftsvertreterinnen und -vertretern bilden die Grundlage dieses Gesetzesentwurfs. Er soll die Umsetzung des Auftrags ermöglichen, der in der neuen Kantonsverfassung festgehalten ist. Da die Netzwerke der Tagesbetreuungsstrukturen direkt von den wichtigsten Akteuren und Partnern definiert werden, können sie entsprechend den Bedürfnissen der Bevölkerung ausgestaltet werden. Dies erfolgt auf der Grundlage von Initiativen und der Wahrnehmung der Verantwortung der öffentlichen Körperschaften sowie der lokalen und regionalen Instanzen.

Die finanzielle Unterstützung durch die Stiftung ist ein Beitrag zur Stabilisierung der bestehenden Betreuungsstrukturen und zum wichtigen, noch erforderlichen Ausbau dieser Angebote, damit den bestehenden Bedürfnissen besser entsprochen werden kann. Die Realisierung dieser Ziele erfolgt im Rahmen von vier Politikbereichen: Familienpolitik, Sozialpolitik, Wirtschaftspolitik und Politik zur Förderung der Chancengleichheit.

Jene Kostenanteile, die von den lokalen Körperschaften (Gemeinden und insbesondere Gemeindeverbände) und von den Eltern übernommen werden, sind für die Finanzierung des gesamten Betreuungssystems auch weiterhin von ausschlaggebender Bedeutung.

Die wichtigsten Zahlen

Anzahl Betreuungsplätze Ende 2005	10'429 Plätze
	5402 in vorschulischen Kindertagesstätten (0–4 Jahre)
	3562 in schulergänzenden Betreuungsstrukturen (5–12 Jahre)
	1465 in Tagesfamilien
Gesamtkosten des Angebots Ende 2005 (ohne Kosten der Bewilligungsverfahren und der Aufsicht, die vom Kanton übernommen werden)	193,3 Millionen Franken

Zahl der zu schaffenden Plätze im Zeitraum 2006–2010	2500, d.h. insgesamt 12'929 Plätze
	1100 Plätze in vorschulischen Strukturen (d.h. insgesamt 6502 Plätze)
	1130 Plätze in schulergänzenden Strukturen (d.h. insgesamt 4692 Plätze)
	270 Plätze in Tagesfamilien (d.h. insgesamt 1735 Plätze)
Gesamtkosten des Angebots Ende 2010 (ohne Kosten der Bewilligungsverfahren und der Aufsicht, die vom Kanton übernommen werden)	250,5 Millionen Franken
Jahresbudget der Stiftung	31,5 Millionen (2006) bis 35 Millionen Franken (2010) (für Gemeinden und Unternehmen, die bereits Tagesbetreuungsstrukturen unterstützen, sind während 4 Jahren Rückerstattungen vorgesehen)
davon	52,1% vom Kanton (im Jahr 2008), d.h. 16,5 Millionen Franken
	8% von den Gemeinden (im Jahr 2008), d.h. 5 Franken pro Einwohner + Beteiligung als Arbeitgeber
	35,1% von privaten Unternehmen (im Jahr 2008), Beitragssatz an den Ausgleichsfonds: 0,08%
	4,8% von der Loterie romande
Beteiligung der Stiftung an der Finanzierung des Angebots im Jahr 2008	14,4% der Gesamtkosten
davon	7,5% vom Kanton (Beitrag als Kanton + als Arbeitgeber)
	1,1% von den Gemeinden (Beitrag als Gemeinden + als Arbeitgeberin)
	5,1% von den privaten Unternehmen
	0,7% von der Loterie romande
Anteil der Beiträge des Bundes an den Gesamtkosten	1,4 %
Anteil an den Gesamtkosten, der von den Eltern zu tragen ist	Annahme: durchschnittlich 40% (entspricht dem gegenwärtigen Durchschnitt)
Anteil an den Gesamtkosten, der von den Gemeinden und Arbeitgebern als Mitglieder eines Netzwerks zu tragen ist	Annahme, durchschnittlich 44,2%
Zusätzliche Kosten zu Lasten des Kantons (Kosten, die mit der Bewilligung und der Aufsicht zusammenhängen, werden im Budget des Jugendamtes verbucht)	10 Millionen Franken; hinzu kommen ab 2010 1,3 Millionen Franken, die der Kanton als Arbeitgeber an die Stiftung zu zahlen hat

Arbeits- gruppe 4: | Strategie und Modell Kanton Zürich

Der nachstehende Bericht gliedert sich grob in zwei Teile:

In einem ersten Teil wird von *Urs Meier*, Stab Amtsleitung, Volksschulamt, Bildungsdirektion des Kantons Zürich und *Reto Vannini*, Leiter Abteilung Dienstleistungen, Volksschulamt, Bildungsdirektion des Kantons Zürich, die kantonale Situation in einem allgemeinen Kontext beschrieben, ergänzt um die Massnahmen, welche das Thema «Bilden – unterrichten – erziehen – betreuen» prägen.

Ein zweiter Teil, dessen Inhalte mit den Mitgliedern der Arbeitsgruppe diskutiert wurden, befasst sich mit den gesetzlichen Grundlagen, Fragen der Finanzierung und der Koordination und Kooperation (dargelegt von *Markus Brühwiler*, Leiter der Jugend- und Familienhilfe, Amt für Jugend und Berufsberatung in Zürich). Die von *Urs Meier* vorgestellten bildungspolitischen Implikationen werden von *Andrea Lanfranchi*, Professor an der Hochschule für Heilpädagogik, Zürich, ergänzend erläutert. *Sergio Tassinari* und *Urs Meier* beschreiben den Betreuungsindex im Kanton Zürich, ein gemeinsames Projekt der Gleichstellungskommission des Kantons Zürich mit INFRAS und Tassinari Beratungen.

Die anschliessende Diskussion, von welcher nur die wichtigsten Punkte festgehalten wurden, wird von *Reto Vannini* moderiert.

1 Teil 1: Grundlagen

1.1 Allgemeiner Kontext

1.1.1 Rahmenbedingungen der Familienpolitik

Der Kanton Zürich kennt verschiedene Massnahmen zur Unterstützung von Familien, ohne dass jedoch von einer kohärenten Familienpolitik gesprochen werden kann. Viele dieser Leistungen erwachsen aus dem Jugendhilfegesetz und werden vom kantonalen Amt für Jugend und Berufsberatung (Bildungsdirektion) gemeinsam mit den Gemeinden erbracht. Auf der Ebene der 12 Bezirke (Organisationsebene zwischen Kanton und den 171 Gemeinden) werden die meisten dieser Leistungen von den Jugendhilfestellen (oft Jugendsekretariate genannt) erbracht. Leistungen sind z.B. Beratung für Familien- und Erziehungsfragen, Beratung von Gemeinden und Privaten beim Aufbau/Umbau von (neuen) Krippen und Horten sowie Kinderschutz. Zudem übernehmen die Jugendhilfestellen im Auftrag vieler lokaler Vormundschaftsbehörden die Bewilligungsabklärungen von Krippen und Horten und die Aufsicht von Krippen gemäss kantonalen Richtlinien. Diese Aufsichtsfunktion in der familienergänzenden Betreuung wird kantonal in einem Gremium koordiniert. Hier werden gezielt Themen geklärt, die aus den Erfahrungen der Jugendhilfestellen entstehen.

Wichtig sind in der kantonalen Jugend- und Familienhilfe der Aspekt der Prävention, das Subsidiaritätsprinzip, das Milizsystem und die Freiwilligenarbeit. Der Kanton beteiligt sich als Mitfinanzierer der Jugendhilfestellen an den Kosten für die Aufsicht, die Bewilligungsverfahren und die Aufbauberatung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ob sich die Gemeinden jedoch grundsätzlich in diesem Bereich engagieren, überlässt der Kanton den Gemeinden.

Wenn Gemeinden die familienergänzende Betreuung unterstützen, wird im Vorschulbereich vielfach auf die Initiative von privaten Trägerschaften gesetzt, die allerdings oft finanziell von den Gemeinden und fachlich von den Jugendhilfestellen unterstützt werden. Auch bei der Schulorganisation ist der Spielraum der Gemeinden gross. Die schulergänzende Betreuung in Horten usw. wird als Zusatzleistung und nicht als Kerngeschäft definiert.

In den folgenden Kapiteln wird einerseits die Situation im ganzen Kanton beleuchtet, andererseits richtet sich der Fokus auch immer wieder auf die Stadt Zürich.

1.1.2 Sozio-ökonomische Daten und Arbeitsmarkt

Demografische Daten

Bevölkerungszahl: Mit 1,2 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern ist der Kanton Zürich der bevölkerungsreichste Kanton der Schweiz und stellt 16 Prozent der Gesamtbevölkerung. Der Anteil an Ausländerinnen und Ausländern beträgt 22 Prozent.

Die Stadt Zürich zählt knapp 365'000 Einwohnerinnen und Einwohner, mit einem Anteil an Ausländerinnen und Ausländern von 29,8 Prozent.

Mit ihrem grossstädtischen Umfeld unterscheiden sich vor allem die Städte Zürich und Winterthur (35% der Bevölkerung) klar von den übrigen regionalen Kontexten. Innerhalb des Kantons gibt es z.T. beträchtliche Unterschiede zwischen den Bezirken, so z.B. bei der *Altersstruktur*:

In der Stadt Zürich charakterisierte sie sich 2002 durch einen hohen Anteil von über 80-Jährigen (6,2%), während die 0 bis 19-Jährigen nur 16,2 Prozent ausmachten. In den anderen Bezirken gehören 20 bis 26 Prozent der Bevölkerung der Gruppe der unter 20-Jährigen an, da Familien mit Kindern häufig aufs Land ziehen. Neu ist die Tendenz, dass die Stadt Zürich viele junge Erwerbstätige anzieht und dadurch der Anteil der 20- bis 39-Jährigen auf Kosten der älteren Generation zunimmt (33% im Jahr 2002). (Statistik. info 16/2003).

Haushalte: Strukturen und wirtschaftliche Lage

Der häufigste *Haushaltstyp* war im Jahr 2000 der Einpersonenhaushalt (38%). Haushalte mit Kindern machten 28 Prozent aus. Von diesen wiederum waren 22,1 Prozent Haushalte von Ehepaaren, 1 Prozent von Konkubinatspaaren und 4,7 Prozent von Alleinerziehenden.

In der Stadt Zürich war im Jahr 2002 der Einpersonenhaushalt mit 51 Prozent der häufigste Haushaltstyp. Haushalte mit Kindern machten knapp 20 Prozent aus, davon 14,4 Prozent Haushalte von Ehepaaren, 0,8 Prozent von Konkubinatspaaren und 4,4 Prozent von Alleinerziehenden (Volkszählung 2000).

Arme und Armutsgefährdung: Ohne Berücksichtigung der Betagtenbevölkerung lebten 2002 etwa sechs Prozent der Bevölkerung trotz den verschiedenen Sozialleistungen unter der Armutsgrenze (definiert gemäss SKOS¹-Richtlinien). In der Stadt Zürich betrug die Quote 7,3 Prozent, im übrigen Kanton 5,1 Prozent. Zwei Drittel der Betroffenen gehörten zu den Working poor. Zusammen mit denjenigen, die knapp über der Armutsgrenze lagen (die z.B. bei Arbeitslosigkeit oder Schwangerschaft in die Armut abgleiten würden) war etwa ein Viertel der Bevölkerung mit Armut konfrontiert. Diese Zahl hat sich im Verlauf der 90er-Jahre deutlich vergrössert. Bei den Armutsgefährdeten sind überdurchschnittlich viele Personen mit tiefem Bildungsstand sowie Personen aus jüngeren Haushalten, Grosshaushalte und Ausländerinnen und Ausländer vertreten. Mit zunehmender Kinderzahl steigt das Armutsrisiko, nämlich bei drei Kindern auf über 13 Prozent, bei vier Kindern auf 20 Prozent. Fast die Hälfte der Armutsbevölkerung lebt in Paarhaushalten mit Kindern, bei den Armutsgefährdeten sogar über 60 Prozent. In solchen Haushalten ist zu beobachten, dass – sobald es das Alter der Kinder erlaubt – die zweite Person eine Erwerbstätigkeit aufnimmt. Von den Alleinerziehenden leben 21 Prozent unter der Armutsschwelle.

Arbeitsmarkt

Erwerbsquote:

bei Personen zwischen 15 bis 64 Jahren: 83,4 Prozent (Männer: 88,9%, Frauen: 77,8%)
mit Kindern unter 15 Jahren: 85,1 Prozent (Männer: 96,9%, Frauen: 74,3%)
(SAKE 2002)²

Die Zahl der Kinder beeinflusst die Erwerbstätigkeit speziell der Frauen massgeblich. So gehen bei einem Kind 32 Prozent der Frauen keiner Erwerbstätigkeit nach, bei zwei Kindern 34 Prozent, bei drei Kindern 43 Prozent, bei vier Kindern 70 Prozent, bei fünf und mehr Kindern 100 Prozent. Bei allein erziehenden Frauen lauten die entsprechenden Werte: bei einem Kind gehen 14 Prozent keiner Erwerbstätigkeit nach, bei zwei Kindern 17 Prozent, bei drei und mehr Kindern 13 Prozent (Regierungsrat des Kantons Zürich, Familienbericht Kanton Zürich, Hochschule für soziale Arbeit, 2002).

Die *Teilzeitarbeit* (TZ) nimmt seit Beginn der 90er-Jahre im Kanton Zürich stark zu. Rund ein Drittel der Erwerbstätigen arbeitete im Jahr 2002 Teilzeit, wobei deutliche Unterschiede zwischen Männern und Frauen bestehen. Bei den Frauen arbeiten 55,7 Prozent Teilzeit, von den Männern 13 Prozent. Bei den Frauen wird TZ ab der Altersgruppe der 30- bis 34-Jährigen häufiger als Vollzeitarbeit. Als Motiv für TZ nennen rund die Hälfte der Frauen persönliche (Wunsch zu arbeiten) oder familiäre Gründe, bei den Männern

¹ SKOS: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe.

² Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (2002). BFS. Neuchâtel.

sind es weniger als zehn Prozent welche familiäre Gründe angeben. Bei tiefen Einkommen wird vermehrt Teilzeit gearbeitet als bei hohen. Die wenigen Männer, die teilzeiterwerbstätig sind, haben in der Regel ein hohes Einkommen.

1.2 Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie beeinflussen bzw. das Thema «Bilden – unterrichten – erziehen – betreuen» prägen

1.2.1 Familienergänzende Betreuung

Die obligatorische Schulzeit beginnt im siebenten Altersjahr. Kinder, die bis zum 30. April des entsprechenden Jahres das vierte Altersjahr beendet haben, besuchen zu 90 Prozent den Kindergarten (1. Kindergartenjahr). Kinder, die bis zum 30. April des entsprechenden Jahres das fünfte Altersjahr beendet haben, besuchen zu 94 Prozent den Kindergarten (2. Kindergartenjahr). Der Kindergartenbereich wird von den Gemeinden geregelt.

Vorschulalter

Krippen

Als Krippen gelten Einrichtungen, die sich an Kinder im Vorschul- und Kindergartenalter richten, mindestens fünf Plätze anbieten und regelmässig während mindestens fünf halben Tagen pro Woche geöffnet sind. Seit 1998 wird eine Betriebsbewilligung verlangt. Grundlage sind die Richtlinien der Bildungsdirektion. In ihnen sind die Gruppengrösse, die Ausbildungsanforderungen für das Personal, der Stellenplan sowie die erforderlichen Raumgrössen festgelegt. 2002 hatten 248 Kinderkrippen eine Bewilligung. Davon waren 122 in der Stadt Zürich, 19 in Winterthur. Betreut wurden 12'052 Kinder.

Stadt Zürich:

Seit 1996 wurden rund 1500 neue Plätze geschaffen. 2002 wurde jedes vierte Kind im Vorschulalter familienergänzend betreut. 35 Prozent der Kinder werden während fünf Tagen betreut, 50 Prozent während zwei oder drei Tagen (Sozialdepartement der Stadt Zürich, Report Frühbereich, 2002).

Die Nachfrage nach Krippenplätzen hat 2002 leicht nachgelassen. Eltern mit Säuglingen warten aber teilweise immer noch sehr lange auf einen Platz. Neben den zehn städtischen Krippen (Kita) mit 295 Plätzen gibt es 80 private Krippen mit 1600 Plätzen, welche die Stadt subventioniert. Seit 2002 gilt ein einheitliches Finanzierungsmodell auf der Basis von Normkosten. Rund 70 Prozent der Eltern bezahlen weniger als 600 Franken pro Monat.

Der Anteil der von der Stadt subventionierten Plätze liegt seit 1990 bei 50 Prozent.

Zwischen 1996 und 2001 hat sich das städtische Engagement von 16,3 Millionen auf 21,6 Millionen Franken erhöht. Die totalen Kosten betragen 31,9 Millionen Franken, wovon 10,2 Millionen durch Elternbeiträge bezahlt wurden. Neben den städtischen

und subventionierten Krippen gibt es noch 33 Krippen mit rund 950 Plätzen, die mit dem Sozialdepartement keine Leistungsvereinbarung abgeschlossen haben.

Hemmend auf den Ausbau wirken sich der Mangel an qualifiziertem Personal und an krippengerechten Räumen aus. Um die Ausbildung von Kleinkindererzieherinnen und -erziehern zu fördern, erhalten Krippen pro Ausbildungsplatz einen Beitrag von 3000 Franken pro Jahr.

Tageseltern

Im Kanton wurden 2001 2006 Kinder in Tagesfamilien betreut, die statistisch erfasst wurden (Statistik Amt für Jugend und Berufsberatung, 2003).

Informelle Betreuung

Über die Betreuung durch Verwandte, Nachbarn usw. gibt es keine Zahlen.

Kindergarten- und Schulalter – Blockzeiten

Kindergarten und öffentliche Schulen bieten im Normalfall keine ganztägige Betreuung an. Seit 1991 haben die Gemeinden die Möglichkeit, Blockzeiten zu erproben, bei welchen die Kinder mittels standardisierter Unterrichtszeiten durchgehend während drei Stunden in der Schule sind, z.T. verbunden mit einem Mittagstisch und/oder Betreuung vor Schulbeginn oder nach Schulschluss. Im Schuljahr 2002/03 erprobten rund 60 Schulgemeinden Blockzeitenmodelle an der Unterstufe. Die Stadt Zürich führte auf das Schuljahr 2001/02 für die gesamte Unterstufe erweiterte Blockzeiten von 8.00 bis 12.00 Uhr ein. Gesamthaft profitieren heute im Kanton Zürich rund zwei Drittel aller Eltern schulpflichtiger Kinder von Blockzeiten. Mit einem neuen Volksschulgesetz wäre (neben verschiedenen anderen Reformen) die Volksschule verpflichtet worden, standardisierte (Halb-)Tagesstrukturen von 8.00 bis 12.00 Uhr und im Bedarfsfall weitergehende Tagesstrukturen anzubieten. Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung Ende November 2002 knapp abgelehnt. Gegenwärtig (November 2004) wird im Kantonsrat ein revidiertes Volksschulgesetz debattiert. Dieses sieht wie der Entwurf 2002 vierstündige Blockzeiten vor. Gemeinden, die weiterhin Blockzeiten anbieten wollen, können dies. Sie müssen aber vollständig für die Kosten aufkommen bis zur allfälligen Annahme des neuen Volksschulgesetzes. Die Stadt Zürich hat mittels einer Volksabstimmung Blockzeiten definitiv auf das Schuljahr 2005/06 eingeführt.

Horte

Die Angebote sind verschieden, z.B. Betreuung vor und/oder nach dem Unterricht, oder Mittagsverpflegung. Die Kombination mit einem Blockzeitenmodell kommt einer Tageschule nahe. Horte brauchen gleich wie Krippen eine Bewilligung gemäss den Richtlinien des Kantons. Daten zur Anzahl und Art der Angebote wurden 2003 erstmals erhoben.

Stadt Zürich:

Sie führt 210 Angebote, in denen 5000 Kinder betreut werden. Fast jedes fünfte Schulkind im Alter von vier bis 16 Jahren nutzt damit ein solches Angebot. Die Elternbeiträge richten sich nach dem Elternbeitragsreglement.

Grundsätzlich ein Problem ist das noch nicht durchlässige Betreuungsangebot im Übergang zwischen Krippe und Hort. Ein Kind wird von den Eltern in der Krippe ab- und im Hort angemeldet ohne Garantie, dass es einen Hortplatz erhält. Die Eltern erfahren jeweils erst kurz vor den Sommerferien, ob dies der Fall ist. Sozial- und Schuldepartement sind derzeit damit befasst, diese Übergänge zu koordinieren und die Angebote zu vernetzen.

Mittagstische

Da sie nicht bewilligungspflichtig sind, gibt es keine verlässlichen statistischen Angaben. Eine erste Erhebung erfolgte 2003, eine zweite wird gegenwärtig durchgeführt.

Tagesschulen und Schülerinnen- und Schülerclubs

Sie bieten Betreuung von 7.00 bis 18.00 Uhr an. Die Mehrkosten gehen zu Lasten der Schulgemeinden und Erziehungsberechtigten. 2002 gibt es im Kanton Zürich 13 solche Angebote, neun davon in der Stadt Zürich ergänzt durch vier tagesschulähnliche Angebote.

Es gibt zudem im Kanton Zürich insgesamt 77 anerkannte Privatschulen. Ein grosser Teil wird als Tagesschule geführt.

Angebote während der Ferien

Es gibt zwölf Wochen Schulferien jährlich, die Schulpflegen können die jährliche Feriendauer auf 13 Wochen ausdehnen: zwei Sportwochen Ende Winter, je zwei Wochen Frühlings- und Herbstferien, fünf Wochen Sommerferien, zwei Wochen Weihnachtsferien.

Einige Gemeinden bieten während den Ferien Freizeitangebote für Schülerinnen und Schüler an.

1.2.2 Arbeitsmarkt

Eine Analyse zu den Arbeitsbedingungen von Angestellten im Niedriglohnbereich im Jahr 2000 zeigte, dass der Spielraum bei den Regelungen der Sozialversicherungen von den Unternehmen unterschiedlich genutzt wird. Die Mehrheit der untersuchten Betriebe sahen gute Versicherungsleistungen bei Mutterschaft vor, doch wurden diese oft nicht in Anspruch genommen. Viele Mitarbeiterinnen kündeten vor der Geburt, z.T., weil sie aufgrund mangelnder Deutschkenntnisse ihre Ansprüche und Rechte nicht kannten, z.T. weil der gewährte Mutterschaftsurlaub zeitlich nicht ausreichte, um einen Betreuungsplatz zu finden.

Eine Umfrage im Jahr 2002 bei 250 mittleren und grossen Unternehmen im Raum Zürich und Zentralschweiz zum Stellenwert und der Erfahrung mit familienbewusster Personalpolitik ergab, dass die meisten Unternehmen familienfreundliche Massnahmen als wichtig betrachten. Konkrete Erfahrung hatten aber bedeutend weniger Unternehmen. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Betriebe noch wenig sensibilisiert sind und we-

nig Wissen über den Nutzen von familienbewusster Personalpolitik haben, dass aber ein grosses Optimierungspotenzial besteht (Familienmanagement GmbH, Zug, 2002).³

1.2.3 Soziale Sicherheit

Kinderzulagen

Sie betragen für Kinder bis 12 Jahre 170 Franken, für Kinder zwischen 12 und 16 Jahren und in Ausbildung (bis höchstens 25 Jahre) 195 Franken.

Für Arbeitnehmende, deren Pensum weniger als 80 Monatsstunden umfasst, wird die Zulage entsprechend verringert. Keinen Anspruch haben Selbstständigerwerbende und Nichterwerbstätige.

Kleinkinderbetreuungsbeiträge (KKBB)

Die KKBB wurden 1992 im Rahmen des Jugendhilfegesetzes eingeführt. Die Gemeinden gewähren Beiträge an Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer kleinen Kinder (bis 2 Jahre) widmen wollen, dazu aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind. Das Ziel ist, dass niemand aus finanziellen Gründen gezwungen sein soll, kurz nach der Geburt des Kindes Vollzeit zu arbeiten.

Sozialhilfe

Der Kanton Zürich richtet sich nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe.

Jugend- und Familienhilfe

Im Rahmen der Jugend- und Familienhilfe werden Eltern in Fragen der Familienorganisation und Entlastung beraten. Dabei ist es auch möglich, Entlastungsangebote zu finanzieren, wenn dies dem Kindeswohl dient.

1.2.4 Sozio-politische Aspekte

Der Kanton Zürich ist geprägt von einem Nebeneinander von traditionell bürgerlichen Wertvorstellungen in Bezug auf die Rolle der Frauen und insbesondere der Mütter sowie von modernen egalitären Vorstellungen. Etwa 50 Prozent der Bevölkerung sprechen sich für eine partnerschaftliche Arbeitsteilung in der Familie aus. Die restlichen 25 Prozent haben keine eindeutige Präferenz. Die Einstellung deckt sich aber nicht völlig mit der gelebten Rollenteilung. Paare mit traditioneller Rolleneinstellung leben häufiger als erwartet das Partnermodell, d.h. die Partnerin ist mehr als 5 Stunden erwerbstätig und der Partner voll- oder teilzeitlich. Analog leben jüngere Paare mit partnerschaftlicher Rolleneinstellung häufiger als erwartet in traditioneller Rollenverteilung. Die Aufgabenteilung

³ Umsetzung und Verankerung von familienpolitischen Themen im beruflichen Umfeld: eine Umfrage der Familienmanagement GmbH. Zug (2002).

in der Familie erfolgt also oft nicht nach dem eigenen Wertsystem, sondern hängt von anderen Faktoren ab, z.B. den Möglichkeiten familienergänzender Kinderbetreuung, dem Angebot an Teilzeitstellen oder dem Steuersystem.

Dieses Nebeneinander von konservativer und moderner Sicht ist auch in der Familienpolitik ausgeprägt. Die beiden Sichtweisen prallen vor allem bei der Frage des Ausbaus von familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten aufeinander.

2 Teil 2: Arbeitsgruppe

2.1. Gesetzliche Grundlagen

2.1.1 Bewilligungs- bzw. Meldepflicht und Aufsicht

Die Aufnahme von Kindern in Kinderkrippen, Kinderhorten und Tagesfamilien ist sowohl in eidgenössischen wie auch in kantonalen Erlassen gesetzlich geregelt. Der Betrieb einer Kinderkrippe oder eines Hortes ist gemäss der kantonalen Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten vom 6. Mai 1998 bewilligungspflichtig. Die von der Bildungsdirektion erlassenen Richtlinien vom 30. Juni 1998 regeln die Einzelheiten. Die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien ist dagegen nicht bewilligungs-, wohl aber meldepflichtig (§ 9 der kantonalen Verordnung über die Pflegekinderfürsorge vom 11. September 1969). Alle drei Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung stehen unter behördlicher Aufsicht, welche in der Regel an die Jugendhilfestellen der Städte und Bezirke delegiert ist.

2.1.2 Neue Gesetzgebung zur Jugend- und Familienhilfe

Die Bildungsdirektion strebt im Reformprojekt Wif!-31 eine umfassende Neuorganisation der Jugend- und Familienhilfe an. Das Reformprojekt umschreibt die Jugendhilfeleistungen (z.B. Krippe, Hort, Tagespflegeplatz), bestimmt Strukturen und Organisationsformen und regelt die Jugend- und Familienhilfe in einer neuen Gesetzgebung. Nach der Vernehmlassung wird der Gesetzesentwurf zurzeit überarbeitet.

2.1.3 Neues Volksschulgesetz

Am 3. Februar 2003 unterstützte der Kantonsrat zwei parlamentarische Initiativen, welche nach der Ablehnung des neuen Volksschulgesetzes im November 2002 den Erlass eines neuen Volksschulgesetzes verlangen. Beide Initiativen enthalten den bereits in der abgelehnten Gesetzesvorlage aufgeführten § 27, der in Absatz 3 festlegt, dass die Gemeinden bei Bedarf weitergehende Tagesstrukturen bereitzustellen haben. Gegenwärtig wird ein revidierter Gesetzesentwurf im Kantonsrat debattiert. Dieser sieht neben vielen anderen Neuerungen vor, verpflichtend in den Schulen umfassende Blockzeiten und darüber hinaus im Bedarfsfall weitergehende Tagesstrukturen anzubieten.

Umsetzung der Angebote

	2000	2001	2002	2003	Zunahme 2000–2003
Anzahl Kinderkrippen	221	221	249	263	19,0%
Kinder in Kinderkrippen	10'022	10'410	11'928	13'043	30,1%
Kinder in Tagesfamilien	1'310	1'351	1'298	1'308	-0,2%
Total betreute Kinder	11'332	11'761	13'226	14'351	26,6%

Kommentar:

- In der Tabelle sind alle von der zuständigen Gemeindebehörde bewilligten Kinderkrippen erfasst; es darf damit gerechnet werden, dass diese Zahl mit der Anzahl tatsächlich bestehender Krippen übereinstimmt. 2000 bis 2003 nahm die Zahl der in Kinderkrippen betreuten Kinder um rund 30 Prozent zu. Der im Jahr 2003 zu verzeichnende Zuwachs ist u.a. auf die Anstossfinanzierung des Bundes zurückzuführen.
- Da die Betreuung von Kindern in Tagesfamilien lediglich meldepflichtig ist, ist anzunehmen, dass deutlich mehr Kinder in Tagesfamilien betreut werden, als in der obigen Statistik ausgewiesen sind.
- Die Anzahl der in Tagesfamilien betreuten Kinder war im erfassten Zeitraum stabil.
- Statistische Angaben zur schulergänzenden Kinderbetreuung in Horten liegen bis anhin nicht vor.

Auf das einzelne Angebot, auf dessen allfälligen Ausbau oder auf die Schaffung neuer Einrichtungen nimmt der Kanton keinen direkten Einfluss; dies ist Sache der Gemeinden, welche die Situation an Ort und Stelle zu überprüfen und den Bedarf festzustellen haben.

2.2 Finanzierung

Zur finanziellen Unterstützung familienergänzender Angebote mit Staatsbeiträgen fehlt die gesetzliche Grundlage. Krippen und Horte finanzieren sich deshalb hauptsächlich durch Elternbeiträge. Politische wie auch Schulgemeinden sind berechtigt, nicht aber verpflichtet, familien- und schulergänzende Kinderbetreuung zu subventionieren. Namentlich bei der schulergänzenden Kinderbetreuung, d.h. bei den Horten treten Behörden oft als Trägerschaft der Angebote auf und beteiligen sich damit auch finanziell. Zahlreiche andere Gemeinden leisten Beiträge an private Institutionen, indem sie z.B. einzelne Betreuungsplätze subventionieren. Statistische Angaben liegen darüber jedoch nicht vor. Es ist in diesem Zusammenhang von Bedeutung, dass Trägerschaften, die beim Bundesamt für Sozialversicherung ein Gesuch um einen Beitrag im Rahmen der Anstossfinanzierung einreichen, den Nachweis erbringen müssen, dass die Finanzierung ihres Angebotes für mindestens sechs Jahre gesichert ist. In etlichen Fällen beruht diese Finanzierungsgarantie auf einer Subventionszusage der Gemeinde.

2.3 Kooperation und Koordination

Wie in § 4 des Vernehmlassungsentwurfs der neuen Jugendhilfegesetzgebung (siehe oben) festgehalten, ist es Aufgabe des Kantons, ein bedarfsgerechtes Angebot an Jugendhilfeleistungen zu gewährleisten, zu planen, zu steuern und zu koordinieren. Dieser Auftrag bezieht sich auch auf die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Er besteht in erster Linie darin, die gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen bereitzustellen, qualitative Richtlinien zu erlassen, Planungsinstrumente zu erarbeiten und die Behörden und Instanzen der Gemeinden und Bezirke in der Ausübung ihrer Aufgaben zu unterstützen. Die zuständigen Ämter und Kommissionen des Regierungsrates kommen diesem Auftrag bereits heute insofern nach, als sie in Fällen von bewilligungspflichtigen Angeboten Richtlinien erlassen, die Aufsicht regeln und die damit betrauten Instanzen in ihrer Tätigkeit unterstützen. Sowohl im Volksschulamt wie im Amt für Jugend und Berufsberatung der Bildungsdirektion bestehen Fachstellen, welche den Behörden und Instanzen der Schule und der Jugendhilfe in Fragen der Kinderbetreuung als Ansprechstellen zur Verfügung stehen und zudem im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung die im Rahmen der Anstossfinanzierung eingereichten Gesuche aus kantonaler Sicht prüfen.

Die Jugendsekretariate im Kanton beraten durch ihre Gemeinwesenarbeiterinnen bestehende und neue Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung und ergreifen bei Bedarf selbst die Initiative zur Schaffung neuer Angebote.

2.4 Bildungspolitische Implikationen

Eine gute Betreuung und Förderung speziell der Kinder im Vorschulalter aber auch im Schulalter haben einen positiven Einfluss auf die schulische Integration und ein erfolgreiches Lernen der Kinder (Lanfranchi, 2002)⁴. Dies gilt für alle Kinder, insbesondere jedoch für Kinder aus bildungsfernen und nicht-deutschsprachigen Familien. Die familienergänzende Betreuung, vor allem in den Kinderkrippen und -horten, leistet dazu einen Beitrag, der zunehmend gesellschaftliche Anerkennung und Unterstützung findet.

Exemplarisch wird hier ein Beispiel einer bildungspolitischen Zielsetzung dargestellt. Anlässlich einer Tagung im Frühjahr 2004 diskutierten Praktikerinnen und Praktiker und Fachleute aufgrund von Empfehlungen⁵, die der Bildungsrat am 8. April 2003 gutgeheissen hat, Vorschläge, Lösungsansätze und Massnahmen, welche die Entwicklungsbedingungen unserer Kinder bezüglich Betreuungs- und Beziehungsqualität optimieren und verbessern. Diese Empfehlungen finden hier in Kurzform Erwähnung.

Jede Empfehlung platziert eine Leitidee und schlägt Massnahmen zur Umsetzung vor.

⁴ Lanfranchi, A.(2002): Schulerfolg von Migrationskindern – Die Bedeutung familienergänzender Einrichtungen im Vorschulalter. Leske + Budrich. Opladen.

⁵ Integrationsförderung im Vorschulalter, insbesondere durch familienergänzende Einrichtungen. Bericht und Empfehlungen. Bildungsdirektion des Kantons Zürich, 2003.

1. Anerkennung und Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung als öffentliche Aufgabe

Leitidee

Gewichtige Erweiterung des Angebotes an familienergänzenden Betreuungsangeboten.

Massnahmen

- Ausarbeitung eines Konzeptes mit Schwerpunkt sprachlicher, sozialer und kognitiver Förderung in mehrsprachigen Kindergruppen;
- Überprüfung der Beitragsreglemente in den zuständigen Gremien (Empfehlungen für finanzschwache Familien);
- Daten aufschlüsseln nach sozialer, sprachlicher und nationaler Herkunft;
- Koordination der Forschungs- und Entwicklungsarbeit zur Integrationsförderung mittels FEB.

2. Elternbildung mit Migrantinnen und Migranten sowie Familienpolitik

Leitidee

Der Familie, welche einen wesentlichen Einfluss auf den Schulerfolg der Kinder hat, kommt eine dominante Rolle bezüglich der kindlichen Entwicklung zu. Deshalb braucht es eine zusammenhängende Politik, welche über die Schule und die schulischen Institutionen hinaus die Familie selbst mit einbezieht.

Massnahmen

- Herausgabe einer gemeinsamen Broschüre der Kantonalen Arbeitsgemeinschaft für Elternbildung, des Büros für die Gleichstellung von Mann und Frau und der Bildungsdirektion;
- gezielte Informationen durch Krippen- und Spielgruppenleiterinnen;
- gezielte Informationen durch Jugendsekretariate, Gemeinden und Organisationen;
- Weiterbildungsangebote durch PHZH und Hochschule für Soziale Arbeit für Kulturvermittelnde.

3. Erhöhung der interkulturellen Kompetenz in der Aus- und Fortbildung des Personals

Leitidee

Die Aus- und Fortbildungsinstitutionen der familienergänzenden Betreuungseinrichtungen und die Pädagogische Hochschule sollen Prinzipien und Inhalte des Umgangs mit der sprachlichen und kulturellen Vielfalt in ihre Lehrpläne integrieren und handlungspraktisch realisieren.

Massnahmen

- die Ausbildungsinstitutionen überprüfen ihre Aus- und Weiterbildung;
- Ausdehnung der Kompetenz der Spielgruppenleiterinnen und Tagesmütter;
- Kanton unterstützt Bemühungen auf diesem Gebiet finanziell.

4. Sozialpädagogik und familienergänzende Betreuung als Thema in der Lehrerinnen- und Lehrerbildung

Leitidee

Angehende und praktizierende Lehrerinnen und Lehrer in Kindergärten und Primarschulen sollen:

- in Modulen familien- und schulergänzende Betreuungsfelder guter pädagogischer Qualität kennen lernen;
- präventive Wirkung guter Angebote kennen;
- in einen Austausch und in eine Zusammenarbeit mit dem Personal familien- und schulergänzender Betreuung treten.

Massnahmen

Die Pädagogische Hochschule bietet in Zusammenarbeit mit den Ausbildungsinstitutionen der familienergänzenden Betreuung Aus- und Weiterbildung an.

5. Einschulung – die Schulfähigkeit ohne Selektion fördern

Leitidee

Der «Schulanfang» soll so gestaltet werden, dass die Schule selber, und nicht vorangestellte Instanzen wie der Kindergarten, die «Schulfähigkeit» ihrer Schülerinnen und Schüler erarbeitet und sie nicht länger als Eingangsbedingung voraussetzt.

Massnahmen

Interessierte pädagogische Kreise, insbesondere auch die Schulgemeinden, sind eingeladen, Versuche mit der Grundstufe und eine Einführung der Grundstufe im ganzen Kanton auch unter dem Aspekt der Integrationseffekte vorzubereiten und durchzuführen.

6. Information und Öffentlichkeitsarbeit

Leitidee

Die beteiligten Fachkreise sollen sensibilisiert werden, dass die vorschulische und schulische Kinderbetreuung in familienergänzenden Institutionen einen wichtigen Beitrag zum Lernen und zur Integration von Migrantenkinder leistet.

Massnahmen

- Verbreitung des Berichts;
- Veranstaltung zu Tagungen zum Thema.

2.5 Nutzenanalysen

Die nachstehenden zwei Beispiele dokumentierten primär den volkswirtschaftlichen Nutzen. Selbstverständlich wird, wie im Kapitel 2.4 erwähnt, auch ein pädagogischer und

bildungspolitischer Nutzen erzielt. Betreuungsstätten wirken integrativ, tragen zu Rücksichtnahme und Toleranz bei und können somit die Schule entlasten.

2.5.1 Betreuungsindex im Kanton Zürich

Ziele

Die Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie gehört zu den wichtigsten Aufgaben der Gleichstellungsförderung. Zur Verbesserung der Situation erwerbstätiger Eltern im Kanton Zürich haben die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen und die Gleichstellungskommission des Kantons Zürich bereits verschiedene Massnahmen erarbeitet und in die Praxis umgesetzt. Ein Projekt ist der Kinderbetreuungsindex, der das Betreuungsangebot in den Gemeinden erfasst (Erhebung durch Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Tassinari Beratungen)⁶. Der Index berücksichtigt alle institutionalisierten Angebote zur familienergänzenden Kinderbetreuung in einer Gemeinde. Dazu gehören Kinderkrippen und Vorschulkindergärten, Mittagstische, Horte, Tagesschulen und Tagesfamilien. So lässt sich ein umfassendes Bild der Betreuungsangebote jeder einzelnen Gemeinde im Kanton Zürich zeichnen. Der Betreuungsindex ist in seiner Art einmalig und schliesst eine Lücke. Weder Bund noch der Kanton verfügen heute über zusammengefasste Daten, die jährlich nach einem bestimmten Kriterienraster aktualisiert werden.

Zielgruppen

Damit für Eltern, Unternehmen, Politikerinnen und Politiker und weitere Interessierte die Informationen zum Kanton auf einen Blick verfügbar sind, wurden drei Indexwerte – einer für das Gesamtangebot, einer für den Vorschul- und einer für den Schulbereich berechnet. Diese Werte werden auf Übersichtskarten des Kantons festgehalten, die allen Interessierten eine rasche Orientierung über das Betreuungsangebot im Kanton Zürich erlauben. Die jährliche Aktualisierung stellt sicher, dass der Betreuungsindex seine Informationsfunktion für Eltern, Unternehmen, Gemeinden und Behörden langfristig und nachhaltig erfüllen kann. Gleichzeitig ist er ein Benchmark für alle Gemeinden. Das Amt für Wirtschaftsförderung hat den Betreuungsindex als Standortinformation aufgenommen.

Berechnungsart und Einzelindikatoren

Der Vorschulbereich (Angebote in Kinderkrippen, Teilzeit-Kinderkrippen, Chindsgi und Tagesfamilien) und der Schulbereich (Angebote in Tagesschulen, Horten, Mittagstischen und Tagesfamilien) werden je separat indexiert. Zudem wird ein «Gesamtindex», welcher das gesamte schul- und familienergänzende Betreuungsangebot abbildet, erhoben.

Der Betreuungsindex basiert auf dem «Human Development Index» der UNO und berechnet sich aus drei Einzelindikatoren:

⁶ vgl. <http://www.kinderbetreuung.zh.ch>.

- grösseres Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöht Wettbewerbsfähigkeit;
- Tagesstrukturen bieten Standortvorteil.

Kosten und Nutzen

Die Daten von 1999 zeigen, dass den Kosten von 39 Millionen Franken (Stadt 18 Mio., Eltern 20 Mio. und Dritte 1 Mio.) ein Nutzen von rund 137 bis 158 Millionen gegenüber steht. Oder anders ausgedrückt: Pro investiertem Franken fliessen zwischen drei und vier Franken an die Gesellschaft zurück. Dazu kommen qualitative Verbesserungen, die sich nicht in Franken ausdrücken lassen.

Bilanz aus Sicht der Anbieterin (Stadt Zürich)

Pro Steuerfranken, welcher in Betreuungsstätten investiert wird, fliessen über höhere Steuererträge und eingesparte öffentliche Ausgaben rund 1,6 Franken zurück.

Da aber auch Bund und Kanton von den höheren Erträgen profitieren, resultiert hier zwar eine positive Bilanz, welche jedoch für die Stadt Zürich nicht zutrifft. Hier liegen die Steuererträge tiefer als die Investitionen.

2.6 Diskussion in der Arbeitsgruppe

In Anbetracht der Fülle der Informationen durch die verschiedenen Referenten blieb nur begrenzt Zeit für Diskussionen zwischen den Mitgliedern der Arbeitsgruppe. Folgende Themen standen im Zentrum:

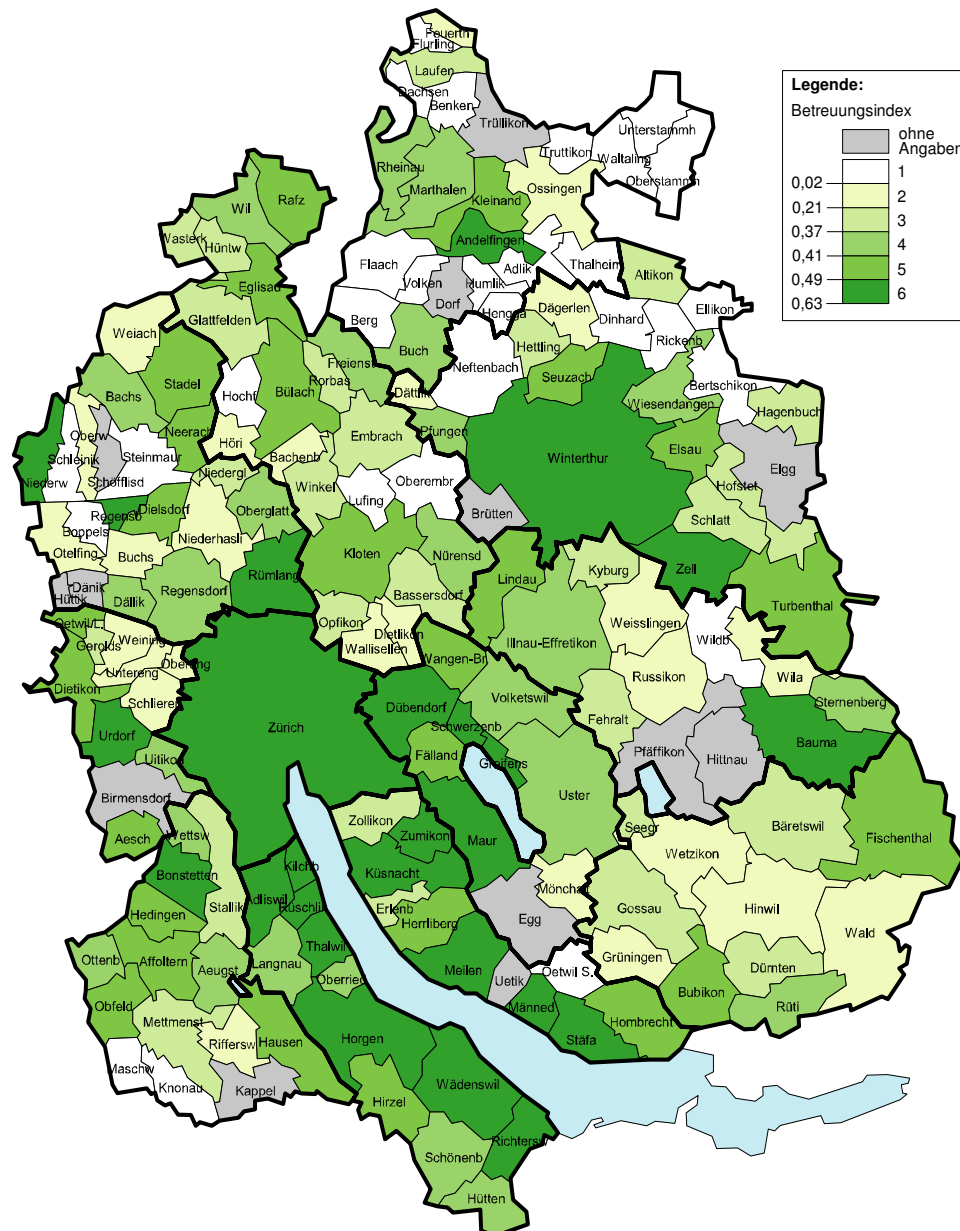
- neues Volksschulgesetz im Kanton Zürich (Blockzeiten und Tagesstrukturen);
- Zusammenarbeit mit Eltern;
- Schulerfolg von Migrationskindern;
- Stadt Zürich;
- frühes Betreuungsangebot;
- Wirkung Betreuungsindex;
- Berufsauftrag der Lehrpersonen.

2.6.1 Blockzeiten im neuen Volksschulgesetz des Kantons Zürich

Im neuen Volksschulgesetz werden die Gemeinden verpflichtet, an allen Vormittagen vier Lektionen Unterricht oder eine anderweitige unentgeltliche Betreuung anzubieten. Der Kanton trägt der unterschiedlichen Situation der Gemeinden insofern Rechnung, indem er verschiedene Lösungen (Teamteaching, zusätzliche Fachlektionen, Betreuungsangebote an den Vormittagen) zulässt. Neu wird die Zahl der Halbklasslektionen über die Volksschulverordnung geregelt und der Kanton beteiligt sich anteilmässig an den anfallenden Mehrkosten.

- betreute Kinder: Anzahl Betreuungsverhältnisse/Total Anzahl Kinder der Gemeinde;
- Warteliste: Anzahl Kinder auf Warteliste/Anzahl Plätze;
- öffentliche Subventionen: Ausgaben für familienergänzende Betreuung/Gesamtausgaben.

Ergebnisse Betreuungsindex: Übersichtskarte Kanton Zürich



Lesehilfe: Gemeinde mit der Note 6 haben im Vergleich zu anderen Gemeinden das attraktivste Betreuungsangebot. Gemeinden mit der Note 1 haben relativ gesehen das schlechteste Angebot.

2.5.2 Studie des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Die durch das Berner Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS im Auftrag des Sozialdepartements der Stadt Zürich durchgeführte Studie (Sozialdepartement der Stadt Zürich, Müller Kucera & Bauer, 2001)⁷ hat gezeigt, dass sich Kinderbetreuungsstätten monetär auszahlen. Nach der Kosten-Nutzen-Rechnung fliesst deutlich mehr Geld an die öffentliche Hand zurück als anfänglich investiert wurde.

Die Nutzen wurden drei Gruppen zugeordnet:

- direkte Nutzen, die unmittelbar mit dem Angebot zusammenhängen;
- indirekte Nutzen, die mittelbar mit dem Angebot zusammenhängen;
- intangible Nutzen, die sich zwar auf das Angebot stützen, die sich aber nicht eins zu eins in Franken und Rappen ausdrücken lassen.

Interessant und eindrücklich bei der Studie ist, dass schon bei den direkten Nutzen ein «Gewinn» erzielt wird, welcher dann bei den indirekten Nutzen noch höher ausfällt. Ganz zu schweigen vom Nutzen bezüglich präventiver und familienstärkender Wirkung.

Die Steuerzahlenden profitieren

- zusätzliche Angestellte bezahlen zusätzlich Steuern;
- Eltern zahlen durch mehr Einkommen mehr Steuern;
- kürzere Absenz vom Arbeitsmarkt führt zu geringeren Einbussen beim Lohn beim Wiedereinstieg und somit zu mehr Steuern;
- weniger Sozialhilfebeiträge und Kleinkinderbetreuungsbeiträge;
- weniger Fördermassnahmen im Schulbereich.

Zusätzliche soziale Kontakte und Lernmöglichkeiten für Kinder

- gestärkte soziale Integration für Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen;
- bessere Ausbildung für alle Kinder;
- schnellere Integration für frisch zugezogene oder ohne Geschwister aufwachsende Kinder.

Höhere Einkommen und bessere soziale Sicherheit für Familien

- durch zusätzliches Einkommen höhere Beiträge an die Sozialversicherungen;
- nur kurzer Unterbruch nach Geburt im Erwerbsleben;
- höhere Zahlungen der Arbeitnehmenden an AHV;
- schnellere Integration für Migrationsfamilien.

Unternehmen geniessen Standortvorteil und profitieren vom Know-how-Erhalt

- Investitionen in Ausbildungen lohnen sich;
- unternehmerisches Wissen bleibt erhalten;

⁷ Müller Kucera, K., Bauer, T. (2001): Kindertagesstätten zahlen sich aus. Sozialdepartement der Stadt Zürich. Zürich.

Darüber hinaus sollen die Gemeinden verpflichtet werden, im Bedarfsfall weitergehende Tagesstrukturen zur Verfügung zu stellen. Hier können von den Eltern einkommensabhängige Beiträge erhoben werden.

Das neue Volksschulgesetz wird dem Soverän voraussichtlich am 5. Juni 2005 zur Abstimmung vorgelegt.

2.6.2 Zusammenarbeit mit Eltern

Um die Wirksamkeit bei der Einrichtung von Betreuungsangeboten zu erhöhen, macht es Sinn, wenn Eltern, Erziehungsberechtigte, Lehrpersonen und/oder Schulleiterinnen/Schulleiter, Jugendsekretariate und Behörden möglichst von Anfang an zusammenarbeiten. Oft wird der Wunsch nach der Einrichtung von ausserfamiliären und ausserschulischen Betreuungsangeboten von Eltern vorgebracht. Behörden stehen diesen Vorhaben in der Regel anfänglich skeptisch gegenüber. Dies meist deshalb, weil sie hohe Kosten befürchten. Wird hier von Anfang an konsequent zusammen gearbeitet, lassen sich gute und kostengünstige Lösungen finden. So kann für alle Beteiligten eine Win-Win-Situation erzielt werden.

2.6.3 Schulerfolg von Migrationskindern

Eine von Andrea Lanfranchi durchgeführte Studie belegt eindrücklich, dass Schulerfolg und Betreuung bzw. Förderung im aussenfamiliären und ausserschulischen Bereich eng zusammenhängen. Lehrpersonen beurteilen Kinder, welche ergänzend zur Familie in Krippen, Tagesfamilien oder Spielgruppen betreut wurden, in ihren kognitiven, sprachlichen und sozialen Fähigkeiten durchschnittlich besser, als Kinder, die ausschliesslich im Kreis der eigenen Familie aufwachsen. Deshalb soll und muss das Betreuungsangebot für Migrationskinder und deren Eltern im Vorschul- und Schulbereich erweitert werden. Die Resultate der Studie Lanfranchi werden durch die PISA-Studien bestätigt.

2.6.4 Stadt Zürich

Der Stadtrat der Stadt Zürich hat sich in der Legislaturperiode 2002 bis 2006 u.a. verstärkt zum Ziel gesetzt, eine familienfreundliche Stadt zu sein. Deshalb wird das Betreuungsangebot für Kinder im Schul- und Krippenbereich laufend erweitert, mit dem Ziel, allen Kindern und Eltern, die einen Betreuungsplatz benötigen, einen solchen zur Verfügung zu stellen. Das Ziel sollte bis zum Ende der Legislatur erreicht werden können; die Wartelisten für Betreuungsplätze sind bereits heute mehrheitlich abgebaut.

2.6.5 Frühes Betreuungsangebot

Ein breites und frühes Betreuungsangebot macht aus verschiedenen Gründen Sinn (siehe auch W. Fthenakis). Dort, wo diese Frühangebote bereits existieren, muss die Koordination unter den Anbietern optimiert werden. Heute besteht beim Wechsel von der Säuglingsbetreuung zur Krippe bzw. von der Krippe zum Hort für Eltern keine Garantie, dass der abnehmende Anbieter einen Betreuungsplatz zur Verfügung stellen kann. Erschwert wird das Ganze durch die Tatsache, dass in der Regel nur ein Teil der Angebote durch die öffentliche Hand erfolgt.

2.6.6 Wirkung Betreuungsindex

Der im Jahr 2003 erstmals erhobene Betreuungsindex hat hohe Wellen geschlagen. Vor allem hat er bei Gemeinden, welche kein oder nur ein geringes Betreuungsangebot zur Verfügung stellen, einiges bewirkt. Die Bemühungen, Betreuungsangebote sowohl in Landgemeinden als auch in Städten zu installieren, sind teilweise eindrucklich.

Bei der Erfassung der Daten sind noch Verbesserungen anzustreben. So hat sich gezeigt, dass eine Auflistung der Warteplätze wenig aussagekräftig ist. Zudem hat sich gezeigt, dass die Bewertung der Gemeinden, welche in Relation zu den andern Gemeinden erstellt wurde, zu wenig Aussagekraft hat.

2.6.7 Berufsauftrag der Lehrpersonen

Der Berufsauftrag der Lehrpersonen umfasst die Bereiche «Unterrichten» (inkl. Vor- und Nachbereitung), «Zusammenarbeit» (Team, Behörden und Institutionen), «Elternarbeit» und «Weiterbildung». Ob hier der Bereich «Betreuung» dazugehört oder neu dazu kommen soll (Schule als Lebensraum), ist derzeit offen. Einigkeit herrschte jedoch, dass der Berufsauftrag ein kohärentes System ist, bei dem zwingend Veränderungen vorgenommen werden müssen, falls neue Aufgaben dazukommen.

Arbeits- gruppe 5: | Der OECD-Ländervergleich zwischen der Schweiz, Portugal und Neuseeland zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Ergebnisse und mögliche Rückschlüsse für die Schweiz

Arbeitsgruppenleitung: *Susanna Bühler*, wissenschaftliche Mitarbeiterin in der Zentrale für Familienfragen des Bundesamtes für Sozialversicherung, Koprojektleiterin des Projektes «OECD-Bericht Vereinbarkeit von Beruf und Familie» (Bundesamt für Sozialversicherung [BSV]/Staatssekretariat für Wirtschaft [seco])

1 Zum Aufbau und Ablauf des Ateliers

Das Ziel des Ateliers war:

- über den Kontext und Stellenwert des OECD-Ländervergleichs zu informieren;
- die Hauptaussagen vorzustellen;
- eine erste Diskussion unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe zu führen.

Nach einer Einführung zum Kontext und der Entstehung der OECD-Studie wurde der Inhalt anhand der Empfehlungen der OECD zur Schweiz diskutiert.¹

Für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem OECD-Ländervergleich stehen folgende Publikationen und Dokumente zur Verfügung:

- der OECD-Ländervergleich (französisch und englisch)²;
- Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs (deutsch, französisch und italienisch)³;
- Dossier Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Dossier EVD-EDI): www.evd.admin.ch.

¹ An dieser Stelle sei Heidi Bucher-Steinegger für ihre Mithilfe bei der Protokollierung des Ateliers herzlich gedankt.

² *Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (Volume 3): Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse*. Paris 2004 = *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life (Volume 3): New Zealand, Portugal and Switzerland*. Paris 2004. Bestellungen: www.oecd.org/bookshop.

³ *Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz*, Bern 2004 = *Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille. Version agrégée de l'étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse: Aspects Suisses*. Berne 2004 = *Figli e datori di lavoro – conciliabilità tra professione e famiglia. Riassunto del confronto internazionale svolto dall'OCSE tra Nuova Zelanda, Portogallo e Svizzera, con un'attenzione particolare alla parte dedicata alla Svizzera*. Berna 2004. Bestellungen: wp-sekretariat@seco.admin.ch.

2 Kontext und Entstehung des OECD-Ländervergleichs

Die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung) führt seit 2001 eine Serie von Ländervergleichen zum Thema Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch. Zuständig ist die Direktion ELSA (Directorate for Employment, Labour, and Social Affairs / Emploi, Travail Affaires Sociales). Der Schwerpunkt liegt also auf Fragen der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik.

2.1 Definition von Vereinbarkeitspolitik

«Vereinbarkeitspolitik» umfasst in der Definition der OECD «alle Massnahmen, die sowohl die Ressourcen der Familien erhöhen (Einkommen, Dienstleistungen, Zeit für die Wahrnehmung der Elternschaft), als auch die Einbindung der Eltern in den Arbeitsmarkt». Untersucht werden Haushalte mit Kindern; Vereinbarkeitsfragen rund um die Pflege älterer Angehöriger bleiben ausgeklammert.

Mit welchen Ländern ein Land verglichen wird, hängt ausschliesslich davon ab, wann es an der Untersuchung teilzunehmen wünscht. Ob sie überhaupt teilnehmen wollen, entscheiden die einzelnen Länder. Die Schweiz war an einer Teilnahme im Jahr 2003 interessiert. Dies war auch für Portugal und Neuseeland der Fall und diese drei Länder wurden deshalb gleichzeitig untersucht.

Der Bericht wurde von einem OECD-Expertenteam in einem längeren Prozess erarbeitet. Die Experten besuchten die einzelnen Länder und führen dort Gespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von staatlichen Stellen, der Sozialpartner, von Fachorganisationen, NGOs sowie mit Politikerinnen und Politikern. Zudem dokumentierten sie sich zu den verschiedenen Aspekten des Themas. Da in der Schweiz viele der behandelten Themen in der Kompetenz der Kantone liegen, wurden neben der Bundesebene auch drei Kantone einbezogen, nämlich Tessin, Waadt und Zürich. Die OECD-Experten verfassten anschliessend einen Berichtsentwurf, zu dem die Länder Stellung nehmen konnten. Am Ende des Prozesses publizierte die OECD Ende Oktober 2004 den Schlussbericht. Die einzelnen Länder erhalten so eine Aussensicht auf ihre Situation, welche eine gute Basis für die interne Diskussion liefert.

3 Die Empfehlungen der OECD für die Schweiz

Aufgrund ihrer Analyse der schweizerischen Situation hat die OECD sieben Empfehlungen für die Schweiz formuliert. Sie hat darauf verzichtet, einzelnen Empfehlungen Priorität vor anderen einzuräumen; die Reihenfolge ist also nicht als Gewichtung zu verstehen.

Empfehlung 1: Die öffentlichen Ausgaben für die familienergänzende Betreuung von Vorschulkindern und für die schulergänzende Betreuung sollten erhöht und der Zugang zu Tagesschulstrukturen sollte vergrössert werden, um die (Vollzeit)-Erwerbsbeteiligung der Frauen zu fördern.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Hinter dieser Forderung steht die Feststellung, dass in der Schweiz noch zuviel Erwerbspotenzial der Frauen brachliegt. Die Studie hebt dazu folgende Fakten hervor: Auf den ersten Blick ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen in der Schweiz im internationalen Vergleich mit 72 Prozent hoch. In Neuseeland beträgt sie 65 Prozent, in Portugal 61 Prozent und im Durchschnitt der OECD-Länder 55 Prozent. Das schweizerische Muster der weiblichen Erwerbstätigkeit ist jedoch stärker als in den anderen Ländern von Teilzeitarbeit geprägt. Einzig die Niederlande weisen ähnliche Prozentsätze auf. Während in der Schweiz nur wenige Männer Teilzeit arbeiten, ist mehr als die Hälfte der Frauen weniger als 35 Stunden pro Woche erwerbstätig. Teilzeitarbeit ist besonders auch bei den Müttern der Normalfall. Knapp zwei Drittel der Mütter sind erwerbstätig, fast drei Viertel davon teilzeitlich.

Wenn man die von Frauen geleisteten bezahlten Arbeitsstunden auf Vollzeitstellen umrechnet, so ergibt sich im Ländervergleich ein anderes Bild: In der Schweiz würden dann 51 Prozent der Frauen erwerbstätig sein, in Portugal 57 Prozent und in Neuseeland 52 Prozent.

Problematisch: Teilzeitarbeit über lange Zeit

Charakteristisch für die Schweiz ist, dass die Mütter meist über eine lange Zeit Teilzeit arbeiten. Auch in Neuseeland sind Mütter häufig teilzeitlich erwerbstätig, doch erhöhen sie den Beschäftigungsgrad oft auf 100 Prozent, sobald die Kinder im Schulalter sind. In Portugal arbeitet die grosse Mehrheit der Mütter Vollzeit. Das Familieneinkommen würde sonst nicht ausreichen.

Zum schweizerischen Muster bemerkt die Studie, dass nicht die Teilzeitarbeit an sich, aber ihre lange Dauer problematisch ist. Sie behindert die Karriere- und Lohnmöglichkeiten der Frauen. Tatsächlich sind in der Schweiz nur 21 Prozent der höheren Kaderstellen von Frauen besetzt, während es in Portugal 28 Prozent sind und in Neuseeland 38 Prozent.

Die Experten der OECD unterstreichen auch, dass die Schweiz, indem sie das Arbeitspotenzial der Frauen nicht ausschöpft, Humankapital verschwendet. In der Studie wird dazu folgende Berechnung gemacht: Wenn über die nächsten 50 Jahre sowohl die Erwerbsquote als auch die Wochenarbeitszeit der Frauen dieselben Werte erreichen würden wie diejenigen der Männer, könnte das Bruttoinlandprodukt um gut 15 Prozent höher sein. Dazu ist festzuhalten, dass die OECD-Experten mit dieser Berechnung verdeutlichen wollen, dass hier beträchtliches Potenzial brachliegt; das Szenario ist nicht als Empfehlung zu lesen, das genau so umzusetzen. Die Vertreterin der OECD hat an der Pressekonferenz

zur Lancierung des OECD-Berichts überdies klar gemacht, dass die OECD mit ihrer ersten Empfehlung nicht die Meinung vertritt, alle Eltern sollten möglichst Vollzeit arbeiten. Eltern sollten eine echte Wahl zwischen Voll- und Teilzeitarbeit haben. Im Falle der Schweiz ist die OECD jedoch der Ansicht, dass eine Steigerung des Erwerbsarbeitsvolumens der Mütter wünschbar ist – so wie sie andererseits Portugal nahe legt, die Hindernisse für Teilzeitarbeit abzubauen.

Ungenügendes Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung als Hindernis

Als Hauptgründe für das schweizerische Muster nennt der Bericht einerseits die wirtschaftliche Situation: Paarhaushalte können es sich oft leisten, dass einer der Partner Vollzeit und einer Teilzeit arbeitet. Andererseits spielt aber auch das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter und an Tagesschulstrukturen eine Rolle. Beides ist im Umfang ungenügend und deshalb ist es für viele Mütter nicht möglich, Vollzeit zu arbeiten.

Kantonale Unterschiede

Im Zusammenhang mit der ersten Empfehlung sind die Unterschiede zwischen den drei untersuchten Kantonen in Bezug auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter erwähnenswert. In den Kantonen Tessin und Zürich beträgt die Erwerbstätigenquote von Müttern mit Kindern zwischen null und drei Jahren um die 50 Prozent. Wenn das Kind zwischen drei- und fünfjährig ist, steigt sie im Kanton Tessin auf 60 Prozent und im Kanton Zürich auf 70 Prozent. Im Kanton Waadt hingegen liegt die Erwerbstätigenquote wenn das Kind zwischen null- und fünfjährig ist konstant bei 60 Prozent. Sobald die Kinder im Schulalter sind, ist die Erwerbstätigenquote der Mütter im Kanton Zürich mit gut 80 Prozent am höchsten, gefolgt vom Kanton Waadt mit zirka 75 Prozent und dem Kanton Tessin mit zirka 65 Prozent. Diese Differenzen führt die Studie hauptsächlich auf die Unterschiede bei der Verfügbarkeit von familienergänzenden Betreuungsangeboten für sehr kleine Kinder zurück.

Relativierung des «Tessiner Modells»

Bei der Analyse der Zusammenhänge zwischen der Erwerbsbeteiligung der Mütter und dem Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung relativieren die OECD-Expertinnen und -Experten das in der Schweiz immer wieder als vorbildlich genannte System der Tessiner «scuola dell'infanzia». Zwar ist es in der Schweiz einmalig, dass der grösste Teil der Kinder ab drei Jahren ein institutionalisiertes Betreuungsangebot besucht. Dieses ist aber so ausgestaltet, dass es mit einer Vollzeiterwerbstätigkeit kaum zu vereinbaren ist: Eine «scuola dell'infanzia» öffnet in der Regel um 8.30 Uhr und schliesst um 15.45 Uhr, der Mittwoch Nachmittag ist frei und die Ferien dauern 17 Wochen pro Jahr. Der Grund ist, dass das Angebot hauptsächlich aus pädagogischen Überlegungen aufgebaut wurde. Aus der Optik der Arbeitsmarktintegration der Mütter ist die Situation im Kanton Waadt

(d.h. vor allem in der Stadt Lausanne) besser. Viele «nurseries» und «crèches» sind zehn bis zwölf Stunden täglich geöffnet, dies während der ganzen Arbeitswoche und fast das ganze Jahr über.

Aus der Sicht eines Mitglieds der Arbeitsgruppe ist dies ein interessanter Aspekt: die OECD-Studie weist darauf hin, dass ein Kinderbetreuungsangebot, das aufgrund pädagogischer Überlegungen, also den Bedürfnissen der Kinder entsprechend konzipiert wurde, nicht unbedingt den Interessen der erwerbstätigen Eltern entspricht.

Vereinbarkeit von Beruf und Familie liegt im öffentlichen Interesse

Die erste Empfehlung besagt nicht nur, das Angebot an familienergänzender Betreuung sei zu erhöhen, sie sagt auch, dass dazu mehr öffentliche Gelder eingesetzt werden sollten. Es ist für die OECD unbestritten, dass ein gesamtgesellschaftliches Interesse an guten Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie besteht, dies hauptsächlich aus zwei Gründen:

- Erstens hat es sonst zu wenig Kinder. Die Schweiz hat wie die meisten europäischen Länder eine Geburtenziffer, die zu tief ist, als dass die Bevölkerungszahl stabil gehalten werden könnte. Im Vergleich zu den anderen Ländern ist zudem der Anteil der kinderlosen Frauen in der Schweiz sehr hoch. Von den 40-jährigen Frauen haben 21 Prozent keine Kinder, von den Akademikerinnen sogar 40 Prozent. Sehr oft sind Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie der Grund. Die tiefe Geburtenziffer und die hohe Kinderlosigkeit sind vor allem wegen der Sicherung der Sozialwerke ein gesamtgesellschaftliches Problem.
- Zweitens liegt wie bereits erwähnt ein grosser Teil des Arbeitskräftepotenzials brach. Falls das Arbeitsvolumen nicht erhöht wird, geht das Wirtschaftswachstum zurück.

Die OECD bejaht auch ein öffentliches Interesse an der Betreuung und Erziehung von Vorschulkindern. Hier werden folgende Gründe genannt:

- Erstens geht es darum, die soziale und kognitive Entwicklung der Kinder zu fördern und sie auf das Bildungswesen vorzubereiten.
- Zweitens muss den Eltern ermöglicht werden, Beruf und Familie zu vereinbaren und muss die Gleichstellung von Mann und Frau im Berufsleben gefördert werden.

Diskussion im Plenum

Ein Arbeitsgruppenmitglied gibt zu bedenken, dass zwar schon gefordert werden kann, dass möglichst alle Personen 100 Prozent arbeiten. Die Voraussetzung ist jedoch, dass auch Arbeitsstellen da sind. Die Atelierleiterin erläutert, dass die Studie auf diese Frage kaum eingeht. Sie möchte aber nochmals betonen, dass die OECD nicht propagiert, alle Personen sollten Vollzeit arbeiten. Die OECD fände es allerdings schon wünschbar, das Arbeitsvolumen der Frauen zu erhöhen. Im Falle der Schweiz ist die lange Dauer der Teilzeitarbeit von Frauen problematisch.

Ein Arbeitsgruppenmitglied stellt die Frage, ob die OECD vom Modell ausgeht, dass der Mann 100 Prozent arbeitet und die Frau Zuverdienerin ist. Atelierleiterin: Der OECD-Bericht stellt einfach deskriptiv fest, dass dieses Modell in der Schweiz dominiert, ohne dazu explizit Stellung zu nehmen. Aus verschiedenen Publikationen der OECD lässt sich herauslesen, dass zunehmend gefordert wird, die Väter müssten stärker ins Familienleben einbezogen werden.

Ein anderes Arbeitsgruppenmitglied versteht den Bericht so, dass die OECD möchte, dass die Frauen 100 Prozent arbeiten und der Staat die Kinder betreut. Dies zeigt, wie sehr die OECD wirtschaftsorientiert ist. Atelierleiterin: Eine solche Forderung kann der OECD aufgrund des Berichtes nicht unterstellt werden. Eltern sollen eine Wahlfreiheit haben.

Ein anderes Arbeitsgruppenmitglied weist darauf hin, dass man Karriere nur mit einem 100-Prozent-Job machen kann. Atelierleiterin: Im Bericht wird genau das kritisiert und es wird gefordert, dass eine (vorübergehende) Teilzeitarbeit in die Karriereplanung eingebettet wird.

Es folgt eine Diskussion zur Frage, ob familienergänzende Betreuung gut für die Kinder ist. Ein Arbeitsgruppenmitglied hält fest, dass es erwiesen ist, dass familienergänzende Betreuung Kindern nicht schadet. Weitere Wortmeldungen sind: es braucht ein breites Spektrum von Angeboten; die Kinder müssen vor allem bei Übergängen begleitet werden.

Ein Arbeitsgruppenmitglied kommt zurück auf die Kritik am Tessiner Modell: dies müssen wir aufnehmen und berücksichtigen, wenn wir über Ganztagesstrukturen in Schulen sprechen. Denn dort wird sich dasselbe Problem stellen, nämlich lange Ferien. Aus der Sicht der Arbeitskompatibilität dürfte es nur vier Wochen geben, während denen die Betreuung nicht gewährleistet ist. Aber die Schule kann ja nicht auch noch während den Schulferien die Betreuung anbieten! Ein anderes Arbeitsgruppenmitglied weist darauf hin, dass die Stadt Zürich während der Ferien Hortangebote organisiert.

Empfehlung 2: Bei der Finanzierung der familienergänzenden Betreuung von Vorschulkindern und der schulergänzenden Betreuung sollte begonnen werden, von der Finanzierung der Anbieter zur Finanzierung der Eltern überzugehen. Dies wird die Wahlmöglichkeiten der Eltern erhöhen, das Kostenbewusstsein und die Effizienz bei den Anbietern verbessern sowie das System der Defizitgarantie beenden, das gegenwärtig in einigen Gemeinden angewandt wird.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Diese Empfehlung resultiert aus der Analyse der Situation bei der familienergänzenden Kinderbetreuung. Das Kapitel zu diesem Thema betrachtet insbesondere das Spannungsfeld zwischen den Zielen Zugänglichkeit, Qualität und Kapazität. Es wird festgestellt, dass es dem heutigen System nicht gelingt, ein genügend grosses Angebot von familienexternen Betreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen. Überall bestehen noch Wartelisten. Deutlich wird auch, dass es zwischen den Kantonen und auch einzelnen Gemeinden

grosse Unterschiede in Bezug auf die Nutzung gibt. Wenn auch für die Schweiz keine genauen Statistiken vorliegen, ist doch klar, dass im internationalen Vergleich der Anteil der Kinder unter vier Jahren, welche ein familienergänzendes Betreuungsangebot besuchen, sehr tief ist.

Gründe für ungenügendes Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen

Bei den Gründen für das ungenügende Platzangebot verweist die OECD zum einen darauf, dass es den Gemeinden und Kantonen oft nicht bewusst ist, dass es sich hier um eine Investition handelt, die sich längerfristig auszahlt. Dazu kommt, dass ein Teil des investierten Geldes über die Steuern an den Bund zurückfliesst, also nicht den investierenden Kantonen und Gemeinden zugute kommt. Anders gesagt ist die Aufteilung der Kosten und Nutzen der Investitionen in familienergänzende Kinderbetreuung zwischen den verschiedenen Ebenen des Staates nicht optimal geregelt. Die OECD nennt zwei Verbesserungsmöglichkeiten:

- Erstens könnten die Investitionen auf Ebene des Bundes und der Kantone erhöht werden. Die Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung werden als Schritt in die richtige Richtung gesehen.
- Zweitens könnten Gemeinden Partnerschaften eingehen. Dies würde die Grundkosten pro Platz reduzieren und Kostenersparnisse durch den Grössenvorteil ermöglichen.

Im Weiteren kommen die OECD-Expertinnen und -Experten zum Schluss, dass die Anbietenden von familienergänzender Kinderbetreuung zu wenig Anreize haben, auf die Bedürfnisse der Eltern einzugehen. Die Empfehlung, zu einer Finanzierung der Eltern überzugehen, ist eine Folge dieser Einschätzung. Die OECD verspricht sich von einem solchen Systemwechsel, dass sich die Anbieter stärker am Preis orientieren müssen, welchen die Eltern zu zahlen bereit sind. Zudem wird angenommen, dass eine grössere Gruppe von Eltern unterstützt werden könnte und auch mehr Eltern familienergänzende Kinderbetreuung nutzen würden. In der OECD-Studie wird dies nicht detaillierter ausgeführt. Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) führt gegenwärtig nähere Abklärungen zu einem solchen Systemwechsel durch.

Diskussion im Plenum

Es entsteht eine rege Diskussion zum Thema Bildungsgutscheine, mit folgenden Aussagen:

- Im Schulbereich funktionieren Bildungsgutscheine nicht, und zwar nirgends auf der Welt. Höchstens bei der Weiterbildung könnten sie eingesetzt werden. Es gibt sehr viele offene Fragen: wie ist die Form (Geld, Steuerabzüge?), wie kontrolliert man ihre Verwendung, wer ist berechtigt?

- Es wäre dennoch interessant zu schauen, wie das im Vorschulbereich funktionieren könnte. Für den Schulbereich hat sich die EDK 1994 bis 1996 intensiv mit diesem Modell auseinandergesetzt.
- Die Vorstellung, dass Bildungsgutscheine ermöglichen, dass Eltern aus dem Angebot wählen können und ihre Vorstellung von Qualität einbringen können, ist ein urbanes Denken. Sie geht davon aus, dass unter verschiedenen Angeboten ausgewählt werden kann. In kleinen Gemeinden ist das nicht der Fall. Dort ist man froh, wenn überhaupt ein Angebot besteht. Es wäre besser, eine Garantie einzuführen, dass ein Betreuungsangebot zur Verfügung steht.
- Wie das Referat von W. Fhtenakis gezeigt hat, sollten nicht die Eltern definieren, was Qualität ist.
- Bildungsgutscheine führen zu sozialer Ungerechtigkeit. Deshalb ist ein solches System nicht diskutabel.
- Es ist aber doch bedenkenswert, dass man überall sonst froh ist, wenn die Leute (z.B. Geschäftskunden) Ansprüche haben. Man kann auf diese Ansprüche eingehen und das Gewünschte produzieren. Wenn aber Eltern Ansprüche haben, findet man das nicht gut. Diese Ansprüche sollten aber berücksichtigt werden.
- Prüfwert wäre ein Kombi-Modell mit staatlicher Finanzierung, privater Finanzierung und Bildungsgutscheinen.

Empfehlung 3: (Die Einführung der Individualbesteuerung sollte geprüft werden als ein Verfahren (unter anderen), Arbeitsanreize für beide erwachsenen Personen in einem Paarhaushalt zu geben.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Diese Empfehlung bezieht sich auf das Berichtskapitel zum Zusammenwirken des Steuer- und Sozialleistungssystems. Insbesondere wird dort untersucht, wie stark es sich finanziell lohnt, wenn in einem Paarhaushalt beide Partner erwerbstätig sind oder einer die Erwerbstätigkeit steigert bzw. ob es sich für Einelternhaushalte auszahlt, die Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Die OECD hat dazu Modellrechnungen durchgeführt. Die Resultate zeigen, dass sich ein Zweitverdienst für Familien mit einem mittleren Einkommen lohnt, solange die familienergänzende Kinderbetreuung gratis ist (weil z.B. Verwandte oder Nachbarn die Betreuung übernehmen). Wenn hingegen für die familienergänzende Betreuung bezahlt werden muss, lohnt sich zwar noch ein Zweitverdienst als Teilzeitarbeit. Aber vom Mehrverdienst durch eine Vollzeitwerbstätigkeit bleibt oft wenig übrig. Es sind hier beträchtliche Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen festzustellen.

Erwerbstätigkeit lohnt sich nicht immer

Überall gibt es Gruppen von Eltern, für welche sich die Erwerbstätigkeit oder eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit nicht auszahlt. Der Grund ist entweder, dass die Sozialleistungen im Vergleich zum Arbeitseinkommen hoch sind. Dies gilt für einkommensschwache

Familien in Neuseeland und im Tessin. Oder – und dies gilt für Familien der Mittelklasse in allen drei Ländern – der Grund liegt darin, dass die familienergänzende Kinderbetreuung teuer ist.

Die Empfehlung 3 konzentriert sich auf eine ganz konkrete Massnahme: die Einführung der Individualbesteuerung, wie sie in den meisten OECD-Ländern üblich ist. Sie würde die Attraktivität des Einverdienermodells vermindern.

Diskussion im Plenum

Ein Arbeitsgruppenmitglied erklärt, dass bei dieser Sichtweise Emotionen hochkommen. Man kann doch nicht nur dieses ökonomische Denken vertreten und nur betrachten, was sich finanziell lohnt. Die Atelierleiterin hält dazu fest, dass diese Fragestellung nur ein Teil eines ganzen Puzzles von Elementen ist, welche die Entscheide in Bezug auf die Erwerbstätigkeit beeinflussen. Die Fragestellung gehört zur Gesamtbeurteilung.

Ein weiteres Arbeitsgruppenmitglied merkt an, dass hinter solchen Analysen die Annahme steht, die Leute würden rational entscheiden. Dies ist nicht unbedingt der Fall.

Empfehlung 4: Bei einer allfälligen Einführung eines nationalen Systems von Ergänzungsleistungen für Familien sollte darauf geachtet werden, negative Effekte in Bezug auf die Arbeitsanreize zu vermeiden. Eine Möglichkeit dazu wäre, einen Teil der Leistungen von einer Erwerbsarbeit abhängig zu machen. Zudem sollten im Gesetzesentwurf, der im Parlament gegenwärtig diskutiert wird, einzelne Elemente so angepasst werden, dass die effektiven Grenzsteuersätze für Zweitverdienende nicht zu hoch sind, z.B. indem finanzielle Beihilfen für die Nutzung familienergänzender Kinderbetreuung vorgesehen werden. Es sollte geprüft werden, das Ergänzungsleistungssystem des Kanton Tessin (und allfällige Projekte anderer Kantone) in diesem Sinn zu modifizieren.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Diese Empfehlung hängt mit den Ausführungen zur Empfehlung 3 zusammen. Sie bezieht sich darauf, dass bei der Ausrichtung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien die Gefahr besteht, dass solche Ergänzungsleistungen den Anreiz vermindern können, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen bzw. den Grad der Erwerbstätigkeit zu erhöhen. Dies ist dann der Fall, wenn das Zusatzeinkommen geringer ist als die Ergänzungsleistung.

Im Bundesparlament sind gegenwärtig zwei parlamentarische Initiativen für die Einführung solcher Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien hängig. Der Entwurf der zuständigen Kommission sieht Mechanismen vor, welche die Erwerbstätigkeit fördern sollen. Die OECD-Empfehlung rennt hier offene Türen ein.

Diskussion im Plenum

Ein Arbeitsgruppenmitglied bemerkt, dass die Kinderzulagen vereinheitlicht werden sollten. Auch dies würde den Familien helfen.

Empfehlung 5: Die Familienfreundlichkeit von Arbeitsplätzen sollte erhöht werden, z.B. indem Initiativen stärker unterstützt werden, welche Unternehmen Beratungen anbieten, die spezifisch auf deren konkrete Situation zugeschnitten sind. Dabei sollte sichergestellt werden, dass die teilnehmenden Unternehmen eine langfristige Verpflichtung eingehen. Es sind deshalb regelmässige Bewertungen und Überprüfungen (Audits) vorzusehen.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Diese Empfehlung nimmt Bezug auf das Kapitel zu den familienfreundlichen Massnahmen am Arbeitsplatz. Die OECD-Studie kommt zum Schluss, dass sich die Arbeitgebenden in allen untersuchten Ländern zum grössten Teil noch kaum bewusst sind, dass sich familienfreundliche Regelungen auszahlen. Die Angestellten sind motivierter und es gibt weniger Fluktuation. Die OECD setzt mit ihrer Empfehlung nicht auf direktes staatliches Eingreifen, sondern auf Sensibilisierung. Ein Mittel könnten Beratungen sein. Solche Möglichkeiten gibt es in der Schweiz und der Bund subventioniert bereits entsprechende Angebote.

Der Bericht geht auch auf die Rolle der Gewerkschaften ein und weist darauf hin, dass sie bis anhin nicht allzu stark auf die Durchsetzung von familienfreundlichen Massnahmen drängten. Hier wirkt die traditionelle Forderung der Gewerkschaften nach einem «Ernährerlohn» nach.

Nationale Rahmengesetzgebung für Familienfreundlichkeit der Unternehmen

Im Bericht wird zudem eine weitere Idee zur Förderung von familienfreundlichen Arbeitsplätzen skizziert: eine nationale Rahmengesetzgebung. Diese könnte festlegen, dass die Unternehmen aus einer Liste von Massnahmen mindestens eine oder zwei ergreifen müssen. Mögliche Massnahmen könnten sein: eine Reduktion der Arbeitszeit um zwei Stunden pro Tag für Eltern mit kleinen Kindern, Beteiligung an den Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung, flexible Arbeitszeitmodelle, Freitage für die Pflege von kranken Kindern.

Empfehlung 6: Das bestehende System der Lohnfortzahlung bei Mutterschaft, welches Mutterschaft der Krankheit gleichstellt und das durch die Arbeitgebenden finanziert wird, sollte reformiert werden. Es sollte eine Mutterschaftsversicherung eingeführt werden, welche mittels eines Pool-Systems sicherstellt, dass die Arbeitgebenden gleichmässig belastet werden.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Mit der Annahme der Vorlage für einen 14-wöchigen bezahlten Mutterschaftsurlaub im September 2004 ist diese Forderung mittlerweile erfüllt. Im internationalen Vergleich ist die schweizerische Lösung jedoch immer noch bescheiden. Allerdings gilt dies auch für die beiden Vergleichsländer, jedenfalls was den bezahlten Urlaub betrifft. Portugal kennt einen bezahlten Urlaub von 16 Wochen. An diesen Urlaub können unbezahlte Urlaube angehängt werden, im Maximum bis das Kind zweieinhalbjährig ist. In Neuseeland gibt es zwölf Wochen bezahlten Urlaub. Danach ist es möglich, unbezahlten Urlaub zu beziehen bis das Kind ein Jahr alt ist. Die OECD vertritt die Ansicht, dass ein allzu langer bezahlter Urlaub der Arbeitsmarktintegration der Mütter nicht förderlich ist. Er sollte nicht länger als fünf Monate dauern.

Die Studie weist zudem darauf hin, dass es in vielen Ländern eine Lücke gibt zwischen dem Ende des Mutterschaftsurlaubs und dem Zeitpunkt, zu dem ein familienergänzendes Betreuungsangebot zur Verfügung steht, welches für alle erschwinglich ist und für alle Plätze hat. In der Schweiz wäre das der Kindergarten, d.h ein Angebot für Fünf- bis Sechsjährige. Die Ausnahme bildet das Tessin wo die meisten Kinder ab drei Jahren die scuola dell'infanzia besuchen.

Empfehlung 7: Für Eltern mit sehr kleinen Kindern sollte das Recht auf Teilzeitarbeit während einer beschränkten Zeitspanne eingeführt werden, unter der Voraussetzung, dass sie wieder zu einem Vollzeitpensum zurückkehren können, dies aber rechtzeitig bekannt geben müssen.

Erläuterungen der Atelierleiterin

Die Hintergründe dieser Empfehlung wurden schon in den Erläuterungen zu Empfehlung 1 dargelegt.

3. Teil: Ergebnisse

1 Podiumsdiskussion: Familienergänzende Betreuung – wozu, für wen und wie?

Beat Wirz

Zum Abschluss der Tagung diskutierte ein Podium anhand von vier Themenkreisen über verschiedene Strategien für die weitere Entwicklung der familienergänzenden Betreuung im Volksschulbereich ebenso wie im Frühbereich. Das Gespräch diente dazu, zu den an der Tagung behandelten Vorschlägen und aufgezeigten kantonalen Konzepten aus verschiedenen Perspektiven Stellung zu beziehen. Ausserdem sollte es die sich abzeichnenden politischen «Weichenstellungen» sichtbar machen, die für die fortgesetzte öffentliche Diskussion über die familienergänzende Betreuung in der Schweiz relevant sein könnten.

An der Podiumsdiskussion beteiligten sich *Kathrin Arioli*, Leiterin der Fachstelle für Gleichstellungsfragen im Kanton Zürich, *Verena von Atzigen*, Zentralvorstandsmitglied des Schweizerischen Verbands der Berufs- und Geschäftsfrauen, *Ruth Calderón-Grossenbacher*, Koleiterin des Sekretariats der Eidgenössischen Kommission für Familienfragen, *Ulla Grob-Menges*, Geschäftsleiterin des Schweizerischen Krippenverbands, *Franz Wille*, Chef Abteilung Volksschule und Heime auf der Bildungsdirektion des Kantons Aargau, sowie *Beat W. Zemp*, Zentralpräsident des Dachverbands Schweizer Lehrerinnen und Lehrer.

Nachfolgend werden die Voten zu den vier Themenkreisen in paraphrasierter Form wiedergegeben. Behandelt und erwartungsgemäss kontrovers diskutiert wurden folgende Fragestellungen: (1) Benötigen bestimmte Schülerinnen- und Schülergruppen einfach mehr familienergänzende Unterstützung oder geht es um einen «Umbau» der Volksschule? (2) Mit welchen Familienformen soll die Organisation der Volksschule in Zukunft kompatibel sein? (3) Soll der Aus- und Aufbau der familienergänzenden Betreuung in eine «Ganztagesbildung» für die Schülerinnen und Schüler münden? (4) Soll auch bei der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich die öffentliche Bildung und Erziehung der Kinder erweitert und qualitativ verbessert werden?

1.1 Ein anderes Bildungswesen oder mehr familienergänzende Betreuung?

Braucht es eine Gesamterneuerung des schweizerischen Bildungswesens im Volksschulbereich? Oder genügt es, die vielfach prekäre Unterrichtssituation an den Schulen zu verbessern, indem für Kinder erwerbstätiger Eltern oder für Kinder mit einem Migrations- bzw. bildungsfernen Hintergrund eine hinreichende familienergänzende Betreuung und Erziehung sichergestellt wird?

Beat W. Zemp: Der Dachverband der Schweizer Lehrerinnen und Lehrer tritt für eine Verstärkung der ausserschulischen Betreuung ein.¹ Deswegen muss allerdings das Bildungssystem nicht grundlegend erneuert werden; wichtig ist allerdings, die ausserschulische

Betreuung zu professionalisieren. Bekannt ist, dass etwa 60 Prozent der Primarschulkinder keine ausreichende Betreuung erhalten. Oft sind beide Elternteile oder Alleinerziehende berufstätig. Das zeigt die Schwierigkeit, mit der die Schule heute zu kämpfen hat. Die Betreuungsaufgabe lässt sich allerdings nicht den Lehrpersonen aufbürden. Dazu braucht es zusätzliche Mittel. Die OECD empfiehlt, für die familienergänzende Betreuung mittelfristig etwa 1 Prozent des Bruttoinlandprodukts aufzuwenden, das sind rund 4 Milliarden Franken. Wenn anhand von internationalen Vergleichstests wie beispielsweise PISA gemessen wird, wie gut die Qualität des schweizerischen Bildungswesens ist, dann müssen auch die Produktionsbedingungen miteinander verglichen werden. Ein solcher Vergleich fällt nicht zu Gunsten der Schweiz aus. Finnland hat z.B. auf der Primarstufe durchschnittlich zwei Lehrpersonen pro Klasse, die Schweiz 1,2. Auch die Anzahl der zu unterrichtenden Fächer sind unterschiedlich. 7 bis 10 sind es bei uns, in Finnland sind es 2 bis 3. In Finnland gibt es 2 Prozent fremdsprachige Schülerinnen und Schüler, in der Schweiz sind es 20 Prozent.

Franz Wille: Schulische Tagesstrukturen sollten in jedem Fall Anlass dazu sein, die heutigen Integrationskonzepte an den öffentlichen Schulen zu überprüfen. Die PISA-Resultate in den Lesekompetenzen deuten beispielsweise darauf hin, dass die in den vergangenen Jahren ergriffenen Massnahmen, um benachteiligte Schülerinnen und Schüler speziell zu unterstützen und zu fördern, zu wenig erfolgreich sind. Aus der Sicht der Bildungsverwaltung kann dies nicht allein an den Mitteln liegen, da in der Schweiz für Schülerinnen und Schüler mit besonderen Bedürfnissen viel Geld aufgewendet wird. Schulische Tagesstrukturen bieten die Chance, die gegenwärtigen Probleme ganzheitlicher anzugehen. Auf der einen Seite könnte die soziale, sprachliche und kulturelle Integration durch eine bildungsnahe Umgebung im Rahmen der schulergänzenden Betreuung verbessert werden, auf der anderen Seite liesse sich dadurch unter Umständen auch die Integrationsfähigkeit in den Regelklassen anheben. In einem ganztägigen Rahmen ist die individuelle Förderung einfacher zu bewerkstelligen. Mit der Einführung von schulischen Tagesstrukturen müsste jedenfalls versucht werden, wie bei der Basis- oder Grundstufe wirksame Konzepte für einen integrativeren Umgang mit Heterogenität zu entwickeln.

Ulla Grob-Menges: Eine familienergänzende Betreuung für Kinder erwerbstätiger Eltern und/oder für Kinder mit einem Migrations- bzw. bildungsfernen Hintergrund bedeutet eine Ausgrenzung, die nicht nur die Möglichkeiten, welche eine Förderung ausserhalb des klassischen Bildungssystems Schule für alle Kinder (z.B. ab drittem Altersjahr) bietet, gar nicht zur Kenntnis nimmt, sondern auch die in der Schweiz herrschende Aufteilung von hier Bildung (sprich Schule) und dort Betreuung für jene, die «es nötig haben» weiterführt. Während Bildung als «common good» gehandelt wird (allgemeine Schulpflicht, Volksschule als öffentliche Aufgabe für alle), bleibt Betreuung Privatsache. Auch wenn inzwischen eingesehen wird, dass die Frage, ob und wie Kinder betreut werden, die Gesellschaft schon interessieren sollte (Gleichstellungsfrage, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, frühe Integration von Kindern mit anderem Kulturhintergrund), verläuft das öffentliche Engagement (Aufsichts- und Bewilligungsfragen, Qualitätssicherung und

¹ Dachverband Schweizer Lehrerinnen und Lehrer: Tagesstrukturen – Schule und schulergänzende Betreuung, verabschiedet von der Geschäftsleitung LCH am 20. September 2004, Zürich 2004

Finanzierung) strikt nach dem Motto: So viel wie (gerade) nötig und so wenig wie (überhaupt) möglich. Betreuung wird – wenn überhaupt – «ergänzend» gedacht und nicht als eigenständiger Beitrag zur Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Nach Auffassung des Schweizerischen Krippenverbands sind im Zusammenhang mit den aktuellen Anstrengungen, mehr familienergänzende Betreuungsangebote zu schaffen, Bildung und Betreuung zusammen und umfassend zu denken: Die Idee, dass Betreuung als eine Art Reparaturbetrieb für schwierige Fälle der Schule zuarbeitet, greift zu kurz. Schule muss auch die Chancen, welche eine fachliche Betreuung bietet, nutzen wollen, und beide Seiten sollten auf gleicher Augenhöhe miteinander kooperieren können.

1.2 Eine Volksschule für wie viele unterschiedliche Familienformen?

Woran soll sich die Volksschule in Bezug auf ihren Bildungsauftrag und auf ihre Organisation bei der künftigen Zusammenarbeit mit dem Elternhaus orientieren, am partnerschaftlichen Familienmodell, das Berufs- und Familienarbeit für Mütter und Väter mit einschliesst, oder an der Vielfalt von Familienformen?

Verena von Atzigen: Auf ein familienergänzendes Betreuungsangebot zu setzen, womit gleichzeitig die unterschiedlichsten Bedürfnisse von Familien zufrieden gestellt werden können, würde bedeuten, eine Luxusvariante zu etablieren. Es kann derzeit kaum darum gehen, sogleich allen Zielgruppen, allen Familienformen, allen Lebensformen gerecht zu werden. Erfolgsversprechender ist es, sich bei der familienergänzenden Betreuung für schulpflichtige Kinder vorerst auf eine bis zwei konkrete Lösungen zu verständigen und diese eins zu eins umzusetzen, z.B. die flächendeckende Einführung von Blockzeiten und ein freiwilliges Mittagstischangebot für Schülerinnen und Schüler. Das wäre ein erster Schritt in die richtige Richtung. Wenn z.B. eine erwerbstätige Mutter ihr Kind für den Mittagstisch anmelden kann und die Schule im Rahmen von Blockzeiten organisiert ist, so hat sie als Arbeitnehmerin die Möglichkeit, sich in einem angemessenen Umfang in die Arbeitswelt zu integrieren und sich während der Aufenthaltszeit ihres Kindes in der Schule auch voll und ganz auf ihre Berufstätigkeit zu konzentrieren.

Kathrin Arioli: Sabina Larcher hat in ihrem Referat aufgezeigt, dass unser Schulsystem nicht vom Himmel gefallen, sondern historisch gewachsen ist und auf dem Prinzip des Ernährerlohns basiert. Auch die heutige Schule beruht mit dem Ernährer- und Zuverdienerin-Modell immer noch auf der traditionellen Familienform, genau gleich wie unser Steuer- und Sozialsystem. Alle diese Systeme sind übrigens in den Köpfen der Leute, in den Köpfen von Frauen und Männern, nach wie vor fest verankert. Die Schule dient quasi diesem Modell. Aus gleichstellungspolitischer Sicht hat dieses System allerdings ausgedient. Ein Schulsystem darf heute nicht auf dem Ernährerlohnprinzip basieren. Die Schule soll Frauen und Männern zumindest die Wahl ermöglichen, als Mutter und als Vater auch erwerbstätig zu sein. Wichtig ist, dass sich Frauen im Arbeitsmarkt integrieren können. Wenn man sich die Zahlen der OECD-Studie ansieht, so sieht man z.B., dass die Lohndifferenzen zwischen Frauen und Männern in der Schweiz viel grösser sind als in Ländern, in denen die Frauen nach der Geburt wiederum schneller zur Erwerbsarbeit zu-

rückkehren. Eine echte Wahlfreiheit setzt eine Schule voraus, die auf die Erwerbstätigkeit von Frauen und Männern Rücksicht nimmt, eine Arbeitswelt, in der Frauen und Männer einander lohnmassig gleichgestellt sind, und ein Steuer- und Sozialsystem, das Frauen und Männer als eigenständige Personen behandelt.

Ruth Calderón-Grossenbacher: Aus familienpolitischer Sicht ist die Wahlfreiheit der Familien das entscheidende Anliegen. Die Familien sollen sich möglichst so organisieren können, wie sie das gerne möchten. Die Wahlfreiheit für Familien bezieht sich zum einen auf die gewünschte Familienform, zum anderen aber immer auch auf ihre sozioökonomische Situation. Eine echte Wahlfreiheit können sich heute nur finanziell gut gestellte Familien leisten. Familien, die die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder selber übernehmen wollen, sollten darin unterstützt werden, dies zu tun. Gleichzeitig braucht es ebenbürtige familienergänzende Betreuungsangebote, welche dieselbe Qualität an Verlässlichkeit und an Zuwendung in den Beziehungen zwischen Erwachsenen und Kindern besitzen, wie sie Kinder bei engagierten Eltern erfahren. Damit Mütter und Väter mit einem guten Gewissen erwerbstätig sein können, muss das familienergänzende Betreuungsangebot qualitativ hochwertig sein. Das ist der wichtigste Punkt. Wünschenswert ist ausserdem ein breites Angebot an familienergänzenden Betreuungsformen, das aber ist nicht überall gleich gut zu realisieren. In einer Stadt ist es problemlos möglich, ein Tagesschulangebot neben anderen Angeboten zu haben. Auf dem Lande ist die Tagesschule zurzeit vielfach eine Form, die nicht genügend Kinder zusammen bringen würde. Es braucht also lokal adäquate Lösungen.

1.3 Tagesstrukturen à la carte oder Ganztagesbildung?

Sollen Familien in Zukunft für ihre Kinder zwischen Unterricht mit oder ohne ausserschulische, mit wenig oder mit viel ausserschulischer Betreuung gleichsam à la carte wählen können? Oder soll die Volksschule (einschliesslich des Kindergartens) zu einer beispielsweise siebenstündigen Tagesschule für alle Kinder umgestaltet werden?

Ruth Calderón-Grossenbacher: Der Begriff à la carte ist fragwürdig, er gemahnt zu stark an Beliebigkeit. Das ist aber nicht die Realität. Es geht vielmehr darum, in einer Gemeinde oder in einem Stadtquartier genau hinzuschauen, wie die Bevölkerung zusammengesetzt ist, und zu prüfen, welche Bedürfnisse die Familien in Bezug auf die familienergänzende Betreuung haben. Statt eine Umfrage über die Wünsche der Eltern durchzuführen, ist es vermutlich besser, ein Betreuungsangebot aufgrund einer Bevölkerungsanalyse bereit zu stellen. Wer ein neues Angebot entwickelt und umsetzt, sollte in allererster Linie darauf bedacht sein, es nachhaltig einrichten zu können. Verlässlichkeit ist für die Familien absolut wichtig, sie sind nicht bereit, ihre Kinder einem «Experiment» zu überantworten. In eine solche Lage versetzt, würden sie einer anderen Lösung, die für sie vielleicht mühsamer, aber verlässlicher zu bewerkstelligen ist, bestimmt den Vorzug geben. Neue Einrichtungen der familienergänzenden Betreuung brauchen Zeit, bis sie sich etabliert haben und ausgelastet sind. Aus diesem Grund sind finanzielle Anreize wertvoll: Wer ein familienergänzendes oder ein schulergänzendes Betreuungsangebot einrichtet, sollte – zeitlich befristet – eine zusätzliche finanzielle Zuwendung erhalten, um den oftmals schwierigen Anfang überbrücken zu können.

Franz Wille: Pragmatische Schritte sind am besten. Die Tageschule im klassischen Sinne ist in der Schweiz gescheitert. Im Kanton Aargau, der urbane und ländliche Gebiete umfasst, ist es an einem einzigen Ort gelungen, eine Tagesschule einzurichten. Wenn fünfzig Eltern in einer Gemeinde erklären, sie hätten gerne eine Tagesschule, so werden schliesslich, wenn die Tageschule ihren Betrieb aufnimmt, fünf Kinder angemeldet. Das ist die Realität. Eine andere Realität ist, dass es z.B. im Kanton Aargau noch über 100 Gemeinden mit weniger als fünf Schul- und Kindergartenabteilungen gibt. Ein Vorhaben, an einem solchen Ort eine klassische Tagesschule aufzutun, ist überdimensioniert. Tagesschulen im Ausland sind vielfach Einrichtungen mit Hunderten von Schülerinnen und Schülern, es sind Bildungszentren mit langen Schulwegen. In der Schweiz verspricht eine schlichtere Vorgehensweise mehr Erfolg: Tagesstrukturen in Form von Blockzeiten und flexiblen und freiwilligen zusätzlichen Betreuungsangeboten für Eltern und Kinder. Was Eltern nicht wünschen, ist, dass neben einer stark reglementierten Schule eine ebenso stark reglementierte Tagesstruktur eingerichtet wird.

Verena von Atzigen: Eine klare Tagesstruktur wäre natürlich von Vorteil. Sie müsste Gewähr dafür bieten, dass die Schulkinder nicht nur vormittags während vier Stunden, sondern über den Mittag verpflegt und bis um etwa drei oder halb vier Uhr nachmittags die Schule besuchen. Wenn Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter sechs bis sieben Stunden am Tag berufstätig sein können und in dieser Zeit konzentriert bei der Arbeit, und nicht in Gedanken zu Hause sind, dann ist es in den meisten Fällen kein Problem für eine Arbeitgeberin oder für einen Arbeitgeber, eine Mutter oder einen Vater mit Kindern anzustellen, die Beruf und Familie miteinander vereinbaren wollen. Vier Stunden bzw. Blockzeiten allein reichen dafür allerdings noch nicht aus. Schulische Tagesstrukturen für schulpflichtige Kinder müssten umfassender sein, zwischen sieben und acht Stunden. Ein solch klar strukturiertes Angebot wäre vermutlich für alle Beteiligten von grossem Nutzen.

1.4 Kindertagesstätten im Frühbereich als Orte der Erziehung und Bildung?

Sollen Kindertagesstätten wie in anderen Staaten zu Einrichtungen weiter entwickelt werden, die auf der Grundlage von öffentlichen Rahmenvorgaben vermehrt Bildungs- und Erziehungsaufgaben übernehmen? Oder sollen deren Angebote entsprechend dem vorhandenen Bedarf zwar aus- und aufgebaut werden, sich jedoch wie bisher vorwiegend auf «Betreuungsaufgaben» beschränken?

Beat W. Zemp: Es ist auf jeden Fall spannend, sich auf Curricula für Kinder im Frühbereich einzulassen. Vielleicht ist das tatsächlich ein Potenzial, das in der Schweiz zu wenig genutzt wird. Es fällt auch auf, dass Länder, die bei der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern weiter sind als die Schweiz, im Bildungs- und in anderen Bereichen zu den Spitzenländern gehören. Ulla Grob hat darauf hingewiesen, dass Schule und Betreuung auf gleicher Augenhöhe anzusiedeln seien. Je länger je mehr scheint es so zu sein, dass die soziale Integration zum «Hauptprodukt» der Schule wird. Wissen und Können sind natürlich weiterhin sehr wichtig, aber sich in die Gesellschaft einzufügen, mit anderen zu kommunizieren und zu kooperieren, selbstständig zu sein und sich in ganz unterschiedlichen Situationen richtig zu verhalten, mit Veränderungen einfallreich und

ergiebig umzugehen, das alles sind Schlüsselqualifikationen, die für jeden Einzelnen zusehends wichtiger werden. Die soziale Integration ist vor zwanzig, dreissig Jahren praktisch einfach so passiert, das ist heute in den Schulklassen mit ihrer Heterogenität nicht mehr selbstverständlich. Die Auffassung von Ulla Grob, dass Schule und Betreuung auf gleicher Augenhöhe miteinander kooperieren müssen, ist daher unbedingt zu unterstützen. Der LCH klärt zurzeit ab, ob ein flächendeckendes Angebot für die ausserschulische Betreuung gesetzlich verankert werden könnte. Lässt man sich die Chancen für ein derartiges Projekt durch den Kopf gehen, so steht es mit der Aussicht, dass dies gelingen kann, gar nicht einmal so schlecht. Die linken Parteien (Grüne und SP) werden sicher dafür sein. Die CVP wird wahrscheinlich etwas gespaltener darauf reagieren. Die FDP hat eigentlich schon relativ klar ja dazu gesagt. Die Wirtschaftsverbände erhoffen sich durch ein solches Angebot ein zusätzliches Arbeitskräfte-Potenzial, das sie nutzen können, ganz im Sinne der OECD-Empfehlungen, die ich allerdings in Bezug auf das Diktum der Vollzeitstellen für Mütter und Väter für problematisch erachte. Der Arbeitgeberverband wäre von daher gesehen wahrscheinlich für ein derartiges Projekt zu gewinnen und die Gewerkschaften wohl auch. Das könnte für eine Mehrheit reichen. Der LCH wartet vorerst die in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie ab und wird dann überlegen, welches der richtige Weg sein könnte. Soll eine Volksinitiative lanciert werden? Oder soll eine parlamentarische Initiative in Bern eingereicht werden? Mit Blick auf den Kanton Aargau, könnte es auch eine Standesinitiative sein. In gewisser Weise befindet sich die Schweiz heute bereits auf dem Weg, die Betreuung als professionelle öffentliche Aufgabe gesetzlich anzuerkennen.

Ulla Grob-Menges: Vom Selbstverständnis der Kinderageseinrichtungen aus gesehen, gehören Betreuung, Erziehung und Bildung zum Kerngeschäft. Alle drei Elemente ziehen sich durch die Geschichte der Kinderbetreuung und Frühpädagogik. Es war nie nur das Anliegen, die Kinder von der Strasse weg zu holen, damit sie nicht verwaisten. Betreuung zusammen mit Erziehung und Bildung ist immer sehr wichtig gewesen, Kinder, die Kindertageseinrichtungen besuchen, sollen nicht einfach im Sinne der drei klassischen «s» aufbewahrt werden: «sauber», «satt» und «sicher». Die Rahmenbedingungen aufgrund des «gesplitteten» Systems in der Schweiz – hier Bildung, dort Betreuung – erschweren aber eine gleichberechtigte Umsetzung in den Betrieben. Es ist bekannt, dass Bildungsprozesse Kontinuität und Dauer voraussetzen. Die Tatsache, dass heute die Kosten für die Betreuung so weit wie nur möglich den Eltern aufgebürdet werden, führt dazu, dass diese ihre Kinder so wenig wie möglich in die Kindertageseinrichtung schicken. Der Anteil der Teilzeit betreuten Kinder ist heute sehr hoch, bringt viel Unruhe in die Gruppen und behindert ein kontinuierliches Arbeiten mit den Kindern. Was einen schweizerischen Erziehungs- und Bildungsplan anbelangt, so ist zunächst der Gedanke amüsant, dass ausgerechnet im Frühbereich eine Vereinheitlichung der Erziehungs- und Bildungsziele bei der Betreuung – über die Kompetenzen der Kantone hinweg – angestrebt werden könnte. Ein solcher Plan kann allerdings nur umgesetzt werden, wenn die familien- oder die schulergänzende Betreuung und Erziehung als «common good» wie die Bildung behandelt werden. Unter den gegenwärtigen Bedingungen ist es jedenfalls schwierig, die Betreuungsarbeit mit einer qualitativ anspruchsvollen Erziehungs- und Bildungsarbeit zu verknüpfen. Man muss das Personal, das in den Kindertageseinrichtungen arbeitet, wirklich in Schutz nehmen. Es versucht das Beste. Aber gleiche Augenhöhe, das heisst auch, ebenso viele Mittel wie die Schule.

2 Bericht über die Tagung

Beat Wirz

Das Ziel der Tagung bestand darin, aus bildungs- und sozialpolitischer Sicht zu prüfen, ob die bestehenden Grenzen zwischen Betreuung, Erziehung und Bildung im öffentlichen Raum – vom Frühbereich bis zum Ende der Sekundarstufe I – aufgehoben werden sollten oder mit gutem Grund daran festzuhalten sei. Im Zusammenhang mit den Bestrebungen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter zu erleichtern, entsteht zurzeit ein vielfältiges Betreuungsangebot: Neben den klassischen Formen wie Krippen, Tagesheimen, Tagesfamilien und Horten beginnen sich neuerdings Blockzeiten in offener (freiwilliger) und gebundener (obligatorischer) Form, freiwillige Mittagstische und Schülerinnen- und Schülerklubs und, freilich noch marginal, auch öffentliche Tagesschulen (vorwiegend in offener Form) zu etablieren.

Wie ist diese Mannigfaltigkeit zu verstehen und zu bewerten? Ist sie «Flickwerk» oder eine Art Übergangserscheinung, weil es in der Schweiz bislang noch keinen gesellschaftlichen Konsens für die Restrukturierung der ausserfamiliären Betreuung¹ der Kinder gibt? Oder entspricht der entstandenen Vielfalt der Familienformen genuin eine grosse Auswahl an ausserfamiliären Betreuungsformen, weil sich infolge ganz unterschiedlicher Familienbedürfnisse ein buntes und segmentiertes Konzept der Tagesbetreuung geradezu aufdrängt?

Wer zurzeit in der Schweiz über die Frage diskutiert, ob Betreuung, Erziehung und Bildung im öffentlichen Raum eine Trias, eine Dreiheit, bilden sollen oder nicht, kommt, das hat die Tagung überdeutlich gezeigt, sogleich vom Hundertsten ins Tausendste. Sabina Larcher hat zu Beginn ihres Referats auf diesen Umstand (oder diese Schwierigkeit) hingewiesen und ihren Einstieg ins Thema mit «Voraussetzung» betitelt. Wie gehen in der Schweiz Staat und Wirtschaft mit «ausserhäuslicher Erwerbstätigkeit» und «Betreuung» um? Wie denken die Menschen hierzulande darüber und wie verhalten sie sich dazu?

Dem Fährtenucher in unwegsamem Gelände nicht ganz unähnlich, versucht die vorliegende Berichterstattung aus der Vielstimmigkeit der Tagung eine mögliche Ordnung herauszulesen und eine vorläufige Orientierung zu finden. In einem ersten Abschnitt (2.1) werden die unterschiedlichen Einstellungen zu den Familienformen und zur ausserfamiliären Betreuung aus gleichstellungs- und familienpolitischer Sicht erläutert. Der zweite Abschnitt (2.2) befasst sich, gestützt auf die beiden Hauptreferate der Tagung, aus der Perspektive der Kinder im Frühbereich und im schulpflichtigen Alter mit der ausser-

¹ Ausserfamiliäre Betreuung wird im Folgenden als Oberbegriff für unterschiedliche Formen und Funktionen der Betreuung von Kindern und Jugendlichen ausserhalb der Familie verwendet. Es handelt sich dabei um eine «Hilfskonstruktion» für die in diesem Beitrag exponierten Überlegungen; nicht aber um einen Vorschlag, andere übliche Begriffe wie z.B. familienergänzende, vorschulische oder schulergänzende Betreuung zu ersetzen.

familiären Betreuung. Der Fokus auf das Kind soll deutlich machen, wie wichtig es ist, die Tagesbetreuung, ein schönes Stück losgelöst von unterschiedlichen Erwachseneninteressen bzw. deren pragmatischen Politiken, als Option für eine zu rekonstruierende öffentliche Erziehungs- und Bildungsleistung zu Gunsten aller Kinder in einer modernen Gesellschaft zu betrachten. Im dritten Abschnitt (2.3), der die Tagung zu bilanzieren versucht, werden zunächst zwei Spannungsverhältnisse, die in den Gesprächen während der Tagung hervorgetreten sind, etwas genauer beleuchtet und kommentiert: Die ausserfamiliäre Betreuung erstens im «Clinch» zwischen Arbeitsmarkt-, Gleichstellungs- und Familienpolitik und zweitens im «Clinch» zwischen familiärer und öffentlicher Erziehung und Bildung. Auf dem Hintergrund dieser beiden «Konfliktzonen», die aufs Engste mit politischen Alternativen verknüpft sind, lässt sich zeigen, dass familienergänzende Betreuung einerseits und vorschulische Betreuung im Frühbereich bzw. schulergänzende Betreuung im Volksschulbereich andererseits keine Synonyme sind, sondern unterschiedliche gesellschaftliche Konstruktionen der ausserfamiliären Betreuung bezeichnen.

Jedenfalls aus bildungs- und sozialpolitischer Sicht, so lässt sich aus dem Tagungsverlauf herleiten, ist es geboten, bei der Weiterentwicklung der Tagesbetreuung in der Schweiz nicht nur danach zu fragen, wie viel familienergänzende Betreuung die Familien für ihre Kinder brauchen. Genauso wichtig scheint inzwischen die Frage zu sein: Wie viel vorschulische und schulergänzende Betreuung welcher Art und mit welcher Qualität benötigen die hierzulande aufwachsenden Kinder und Jugendlichen?

2.1 Gleichstellungs- und familienpolitische Einstellungen zur Tagesbetreuung

2.1.1 Ausserhäusliche Erwerbstätigkeit und Betreuung

Die moderne Gesellschaft hat die Mehrheit aller Männer und Frauen zu Erwerbstätigen gemacht. Die Folge davon ist, dass die meisten Industrienationen dazu übergegangen sind, Bildungssysteme zu entwickeln, die sich durch Ganztätigkeit auszeichnen. Während die Eltern ihrem Beruf nachgehen, werden Kleinkinder ebenso wie Schulkinder in öffentlichen oder privaten Einrichtungen betreut, erzogen und gebildet. Anders in der Schweiz, vorab der deutschsprachigen: Hier wird noch sehr ausgeprägt an einer geschlechterspezifischen Rollenverteilung innerhalb der Familie festgehalten. Die Männer sollen als Väter für das Auskommen, die Frauen als Mütter für den Haushalt und für die Betreuung der Familienmitglieder besorgt sein. Im Alltag ist dieses kulturelle Muster, das den Vätern die bezahlte ausserhäusliche und den Müttern die unbezahlte Haus- und Familienarbeit zuweist, in seiner ausschliesslichen Form freilich immer weniger anzutreffen. Viele Mütter verbinden heute die ihnen zugewiesene Haus- und Familienarbeit mit einer ausserhäuslichen Teilzeiterwerbstätigkeit. Dieses Ernährer-Zusatzverdienerin-Modell ist nach Sabina Larcher freilich nicht Beleg für eine zunehmend egalitäre Aufgabenteilung von Berufs- und Familienarbeit zwischen Müttern und Vätern. Vielmehr stelle es eine modifizierte Variante der traditionellen Versorgung dar.

Um zu erreichen, dass Frauen und Männer mit Familienaufgaben gleichberechtigte und vollwertige Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sein könnten, bräuchte es in der Schweiz eine grundlegend andere Vereinbarkeitspolitik. Darauf hat Susanna Bühler in ihrem Workshop über die Ergebnisse des OECD-Länderexamens «Babes and Bosses» in der Schweiz hingewiesen.² Drastisch erhöht werden müssten die öffentlichen Ausgaben für die ausserfamiliäre Betreuung der Kinder im Frühbereich und im schulpflichtigen Alter. Zum einen sollte jede Mutter und jeder Vater mit Kleinkindern zwischen Vollzeit- und Teilzeiterwerbsarbeit frei wählen können. Zum anderen sollten teilzeitlich arbeitende Eltern, sobald das jüngste Kind in den Kindergarten eingetreten ist, möglichst wiederum eine Vollzeitarbeit annehmen können. Die OECD schlägt der Schweiz ausserdem vor, verschiedene Anreize für die nachhaltige Integration der Frauen in die Erwerbsarbeit zu schaffen und von staatlichen Leistungen abzusehen, die einen lange andauernden Ausstieg aus dem Erwerbsleben oder einen allzu geringen Grad der Erwerbstätigkeit begünstigen.

Programmatisch zielen die Empfehlungen der OECD darauf ab, unabhängig vom Geschlecht, für jede einzelne erwachsene Person Beschäftigungsfähigkeit und Erwerbstätigkeit auf Dauer zu stellen. Ziel ist die ökonomische Selbstständigkeit von einander in Beruf, Familie und Freizeit, in Gesellschaft und Politik gleich gestellten Frauen und Männern. Unter dieser Perspektive bedeutet Vereinbarkeitspolitik in erster Linie, dass die Öffentlichkeit einen beträchtlichen Teil der Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder zu Gunsten der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern sicherstellt und mitfinanziert. Eine solche Politik, so legt es das OECD-Länderexamen nahe, habe für die Gesellschaft drei Vorteile. Wirtschaftspolitisch könne dem Arbeitsmarkt das gesamte Arbeitskräftepotenzial erhalten bleiben, sozialpolitisch das Armutsrisiko vermindert und die soziale Wohlfahrt gesichert und bevölkerungspolitisch der weitere Rückgang der Geburtenrate gestoppt werden. Der Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger bestehe darin, dass die Gleichstellung von Frau und Mann im Berufsleben umgesetzt, die Vereinbarkeit von Arbeit und Familie für Mütter und Väter gewährleistet und die Bildungschancen aller Kinder mit Unterstützung der ausserfamiliären Betreuung verbessert werden können.

2.1.2 Vielfalt der Familienformen und Betreuung

In der Schweiz wird Familie weitgehend immer noch als Privatsache verstanden und insofern ist es nicht selbstverständlich, Familienangelegenheiten mit Politik in Verbindung zu bringen. Das hauptsächliche Anliegen schweizerischer Familienpolitik liegt gegenwärtig in der gesellschaftlichen Anerkennung und Wertschätzung vielfältiger Familienformen. Zwar bestreitet heute niemand mehr, dass auch in der Schweiz die Familienformen inzwischen sehr vielgestaltig sind, weit auseinander gehen jedoch die Meinungen darüber, wie diese Vielfalt zu bewerten ist und wie sich der Staat dazu verhalten soll. Angesichts des besonderen Umstands, dass hierzulande die traditionelle Familie von grossen Teilen

² Bühler, Susanna: Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Kurzfassung des OECD-Ländervergleichs zu Neuseeland, Portugal und der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der Teile zur Schweiz, verfasst im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV) und des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco), Bern 2004.

der Bevölkerung nach wie vor als ideale Form betrachtet wird, zeichnet sich eine «aufgeschlossene» Familienpolitik dadurch aus, dass sie sich öffentlich und politisch für die Gleichwertigkeit aller Familienformen einsetzt.

Toleranz gegenüber vielfältigen Familienformen bedingt eine offene Definition von Familie. Nur so kann der eingetretenen Vielfalt an Familienformen Rechnung getragen und deren öffentlich-politische Bewertung in gute und schlechte Formen vermieden werden. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) umschreibt die Familie beispielsweise wie folgt: «Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen den Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist.»³ In Anlehnung an diese Begriffsbestimmung, die Familie zum einen als Gruppe versteht, die sich frei konstituiert, und zum anderen als Institution, die gesellschaftliche Aufgaben erfüllt, soll Familienpolitik die von den Familien für die Einzelnen und die Gesellschaft erbrachten Leistungen anerkennen und die Leistungspotenziale der Familien fördern. Damit die Anerkennung nicht unverbindlich bleibt, sind die erbrachten Leistungen der Familien, seien diese eher konservativ, seien diese eher egalitär strukturiert, je spezifisch zu beurteilen und materiell abzugelten.⁴

Die Frage, die sich hierbei stellt, ist, wie der Staat die Leistungspotenziale ganz unterschiedlicher Familientypen fördern und die von ihnen erbrachten Leistungen gerecht beurteilen und angemessen abgelten kann. In Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hebt die schweizerische Familienpolitik das Recht der Eltern hervor, frei darüber entscheiden zu können, wie sie ihre Berufs- und Familienarbeit untereinander aufteilen wollen. Darin eingeschlossen ist auch die freie Wahl, ob Eltern die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder selber übernehmen oder ob sie, um berufstätig zu sein, für ihre Kinder ausserfamiliäre Betreuungsangebote in Anspruch nehmen wollen.

Da unter den heutigen Existenzbedingungen für viele Familien eine solche Wahlfreiheit nicht gegeben ist, sind subsidiäre staatliche Massnahmen erforderlich. Wenn Eltern ihre Kinder selber betreuen möchten, daran aber gehindert werden, weil sie für den Lebensunterhalt ihrer Familie auf mehr als einen Lohn angewiesen sind, so muss der Staat die Betreuungs- und Erziehungsleistung der Familie abgelten. Wenn beide Eltern berufstätig sein möchten und trotz erhöhter Erwerbstätigkeit das Einkommen nicht ausreicht, um die benötigte ausserfamiliäre Betreuung alleine zu bezahlen, so muss der Staat öffentliche Beiträge an entsprechende Angebote leisten. Um allen Eltern alle Familienformen zu ermöglichen und gleichzeitig alle Familien gerecht zu behandeln, sind demzufolge familienpolitische Massnahmen sowohl auf einen Familienlasten- und Familienleistungsausgleich als auch auf eine öffentliche Mitfinanzierung der ausserfamiliären Betreuungsleistungen hin anzulegen.

³ Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Bern 2001.

⁴ Lüscher, Kurt: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung, herausgegeben von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), Bern 2003.

Die familienpolitische Programmatik unterscheidet sich erheblich von den weiter oben dargelegten OECD-Empfehlungen. Die OECD rät der Schweiz dazu, auf die lebenslange ökonomische Unabhängigkeit der einzelnen Erwachsenen als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zu setzen. Staatlich begünstigt werden soll eine egalitäre Aufteilung der Berufs- und Familienarbeit zwischen Männern und Frauen und ein für erwerbstätige Eltern verlässlicher Zugang zu ganztägigen Betreuungseinrichtungen für die Kinder. Demgegenüber geht es der schweizerischen Familienpolitik zunächst darum, das Recht der Eltern zu schützen, die Form des Zusammenlebens mit den Kindern nach eigenem Wunsch zu gestalten. Und ihr zufolge gilt es gerade zu vermeiden, dass arbeitsmarktpolitische Rahmenbedingungen, ökonomische oder kulturell-soziale Zwänge die Wahl für eine von den Eltern persönlich gewünschte Familienform von vornherein unterbinden.

2.2 Kinderbetreuung aus elementarpädagogischer und schulpädagogischer Sicht

2.2.1 Kleinkinder und Betreuung

In seinem Referat hat Wassilios Fthenakis hervorgehoben, dass die ausserfamiliäre Betreuung von Kindern im Frühbereich entscheidend zur Verbesserung der familiären Lebensbedingungen beiträgt. Ein hoher Zugang zu Kindertageseinrichtungen erhöht die Chancen der Kinder auf eine umfassende Bildung und Erziehung und er fördert die Qualität der Familienzeit. Eltern, die bei der Erziehung durch ausserfamiliäre Betreuungsangebote Entlastung und Unterstützung erfahren, gestalten in der Regel die gemeinsame Zeit mit ihren Kindern besonders intensiv. Ferner erleichtert die Verfügbarkeit von ausserfamiliären Betreuungsangeboten die Vereinbarkeit von Familie und Beruf speziell für Frauen und trägt dazu bei, dass Paare auch als Eltern individuelle Lebensentwürfe verwirklichen können. Schliesslich gibt es Hinweise darauf, dass umfassende und zuverlässige Betreuungsmöglichkeiten das generative Verhalten positiv beeinflussen, da berufsorientierte Frauen nicht vor die Entscheidung «Familie oder Beruf» gestellt werden.

Neben dem Wandel in Gesellschaft und Familie sprechen nach Auffassung von Wassilios Fthenakis auch neuere pädagogische und entwicklungspsychologische Forschungsergebnisse für den Ausbau und zusätzlich auch für eine Reform der ausserfamiliären Betreuungsangebote. Lange Zeit sind die ersten Lebensjahre des Kindes als ein Entwicklungsabschnitt betrachtet worden, dessen zentrale Aufgaben in der Loslösung von den primären Bezugspersonen, im Aufbau von Beziehungen zu Gleichaltrigen und zu fremden Erwachsenen sowie in der spielerischen Erkundung neuer Umwelten bestanden haben. Heute hingegen wird zunehmend die grosse Bedeutung, welche Lernprozesse für die Kinder im Frühbereich haben, herausgestellt. Erkenntnisse der Bildungsforschung und Entwicklungspsychologie zeigen, dass in der frühen Lebensphase eine hohe Aufnahmebereitschaft und ein grosser Erkundungsdrang vorhanden sind und insbesondere das Fundament für das spätere Lernverhalten gelegt wird. Kompetenzmängel in unterschiedlichen Bereichen, die in dieser frühen Phase entstehen, vervielfachen sich im weiteren Entwicklungsverlauf und erhöhen die Wahrscheinlichkeit für schulischen und beruflichen

Misserfolg. Falls überhaupt, können sie durch spätere Bildungsinstanzen nur mithilfe eines hohen finanziellen und personellen Aufwands ausgeglichen werden.

In der Wissensgesellschaft kristallisiert sich der Frühbereich zunehmend als eine besonders wichtige Stufe des öffentlichen Bildungssystems heraus. Aus diesem Grund sollten ausserfamiliäre Betreuungsangebote im Frühbereich in Zukunft von Anfang an zusammen mit der Betreuung und Erziehung auch die Chancen zur Unterstützung früher Bildungsprozesse nutzen. Nach Wassilios Fthenakis geschieht dies heute noch unzureichend. Inwieweit Kleinkinder die Gelegenheit bekommen, ihre Lernkapazitäten weiterzuentwickeln, hängt bis zum Eintritt in den Kindergarten fast ausschliesslich von den persönlichen Kompetenzen und dem individuellen Engagement der Eltern ab. Da Eltern jedoch in unterschiedlichem Ausmass über das für eine optimale Förderung notwendige Wissen und Können verfügen, sind die Kinder schon bei ihrem Eintritt in den Kindergarten mit sehr unterschiedlichen Grundlagen und Basiskompetenzen ausgestattet. Ausserfamiliäre Betreuungsangebote, die bereits im Frühbereich Betreuung, Erziehung und Bildung integrieren, erhöhen die Entwicklungschancen der Kinder massgeblich. Daher stellt der Ausbau und die Weiterentwicklung der ausserfamiliären Tagesstrukturen für Wassilios Fthenakis ein politisches und gesellschaftliches Ziel höchster Priorität dar.

2.2.2 Volksschule und Betreuung

Aus internationalem Blickwinkel ist für Sabina Larcher die Ganztageschule nicht erklärungsbedürftig, sie ist heute in den meisten modernen Gesellschaften die Regel und eine Folge der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern mit schulpflichtigen Kindern und ein Gebot der Gleichstellung von Frau und Mann in Beruf, Familie und Politik. Weil Ganztätigkeit in den öffentlichen Bildungssystemen gewöhnlich nicht pädagogisch, sondern wirtschaftspolitisch und gleichstellungspolitisch begründet ist, ist die Wirkung ganztägiger Schulorganisation auf die Entwicklung und auf den Bildungserfolg der Schülerinnen und Schüler bislang kaum Gegenstand der vergleichenden erziehungswissenschaftlichen Forschung gewesen und daher weitgehend ungeklärt.

Ganztätigkeit ist sehr unterschiedlich organisiert und gestaltet. Es kann sich dabei um eine auch örtlich getrennte Kooperation zwischen obligatorischer Schule und freiwilliger Jugendhilfe in der unterrichtsfreien Zeit handeln. Oder um schulische Ganztagesangebote in offener Form (der ausserunterrichtliche Teil ist freiwillig und kann von den Eltern als Betreuungsleistung modular zum Unterricht hinzu gewählt werden) oder in gebundener Form (Unterricht und Betreuung sind miteinander verbunden und jedenfalls bis zu einem gewissen Umfang für alle Schülerinnen und Schüler obligatorisch).

Sabina Larcher empfiehlt, bei der Diskussion über die ausserfamiliäre Betreuung von Schülerinnen und Schülern zwischen Ganztageschule und Ganztagesbildung zu unterscheiden. Mit dem Begriff der Ganztagesbildung öffnet sich der Blick darauf, dass Jugendhilfe gleichfalls Erziehung, Betreuung, Unterstützung, Förderung und Bildung von Kindern umfasst. Der Austausch zwischen Schul- und Sozialpädagogik gibt neue Impulse für strukturelle, organisatorische und curriculare Entwicklungen und stärkt bei

der Herausbildung von schulischen Tagesstrukturen den Bildungsgedanken. Wird einseitig nur das Betreuungsparadigma betont, so besteht die Gefahr, dass Ganztagessschulen zu Defizitschulen verkommen. Die Einführung von Tagesstrukturen soll auch dafür genutzt werden, auf der Ebene des Unterrichts Veränderungen herbeizuführen. Sabina Larcher schlägt vor, dabei vor allem auf die Intensivierung der individuellen Förderung, auf variable Lehr- und Lernformen, auf ein vielfältiges Wahlangebot, auf offene und selbstbestimmte Formen des Lehrens und Lernens sowie auf die Verstärkung von sozialem und interkulturellem Lernen abzustellen.

Vergleichbar mit Wassilios Fthenakis für den Frühbereich stellt auch Sabina Larcher die Restrukturierung der Bildungsprozesse im Volksschulbereich sowie die gegenseitige Verschränkung von formeller und nicht-formeller Bildung, Erziehung und Betreuung ausserhalb und innerhalb des Elternhauses in das Zentrum ihrer Überlegungen. Die Herausbildung von schulischen Tagesstrukturen bietet die Chance, vorhandene Mängel und ungenügende Erfolge des schweizerischen Bildungssystems ausdrücklich anzusprechen und unter Einbezug der Eltern Schulentwicklungsprozesse einzuleiten, mit deren Hilfe die Qualität und die Akzeptanz der öffentlichen Schule langfristig gesichert werden können. Voraussetzung dafür ist, dass bei der Einführung bzw. beim Ausbau schulischer Tagesstrukturen die schulpädagogischen, sozialpädagogischen und familiären Aufgabenfelder zusammengeführt und darüber hinaus in den Unterricht gleichzeitig auch neue curriculare Elemente integriert werden.

Tagesschulen erhöhen nicht automatisch die Chancengleichheit der Kinder. Damit dies mit Erfolg geschehen kann, muss die Schule die Kinder in einem angenehmen und förderlichen Klima ganztägig bei ihrem Lernen und in ihrer Persönlichkeitsentwicklung unterstützen. Vonseiten der Politik sei, so hebt Sabina Larcher hervor, dabei auch zu berücksichtigen, dass Betreuung, Erziehung und Bildung im öffentlichen Raum keine «natürlichen» Berufe sind, sondern eine Aufgabe, die von Fachpersonen mit einer sorgfältigen Ausbildung zu erfüllen ist.

2.3 Ergebnisse und Schlussfolgerungen

2.3.1 Ausserfamiliäre Betreuung im Spannungsfeld zwischen Arbeitsmarkt-, Gleichstellungs- und Familienpolitik

Die Frage nach der Betreuung für Kinder im Frühbereich und im schulpflichtigen Alter ist noch sehr ausgepägt ein politischer Disput unter Erwachsenen über Erwachsenenangelegenheiten. Gestritten wird über die strukturellen Rahmenbedingungen, welche das eigene Leben und das Zusammenleben mit anderen Erwachsenen und mit Kindern in der schweizerischen Gesellschaft beeinflussen und persönliche Lebensentwürfe teils begünstigen, teils beeinträchtigen, und darüber, in welchem Ausmass und mit welcher Zielrichtung diese Rahmenbedingungen weiterentwickelt und verändert werden sollen. Am deutlichsten voneinander unterscheiden sich hierbei die gleichstellungs- und familienpolitischen Bestrebungen, wenngleich es zwischen beiden Positionen durchaus auch Gemeinsamkeiten gibt. So etwa das Anliegen, dass «Beruf und Familie» bzw. «Familie

und Beruf» miteinander vereinbar sein sollen. Die Unterschiede, die jedoch auch bei den Vereinbarkeitsfragen bleiben, sind beachtlich und erweisen sich dann als folgenschwer, wenn es konkret wird bzw. darum geht, die staatlichen Rahmenbedingungen für die ausserfamiliäre Betreuung neu zu regeln.

Gleichstellungspolitik zielt darauf ab, Frauen und Männer auf Dauer und gleichberechtigt in die Arbeitswelt zu integrieren. Eine wichtige Voraussetzung dafür ist ein gut ausgebautes Netz von ausserfamiliären Betreuungsangeboten für die Kinder im Frühbereich und im schulpflichtigen Alter. Ausserfamiliäre Kinderbetreuung soll die Integration von Müttern und Vätern in die Erwerbsarbeit nicht nur ermöglichen, sondern auch fördern. Anders verhält es sich mit der Familienpolitik. Ihr Hauptanliegen besteht in der Anerkennung unterschiedlicher Familienformen, das heisst, in der Gewährleistung der Freiheit zweier oder eines Erwachsenen, das Zusammenleben mit Kindern und weiteren Verwandten nach den eigenen Wünschen zu gestalten. Ausserfamiliäre Kinderbetreuung ist daher nicht per se für alle Mütter und Väter wichtig, sondern nur für diejenigen, die Familie und Beruf miteinander vereinbaren wollen oder (solange die angestrebte Wahlfreiheit der Familienformen materiell durch staatlich regulierte Familienlasten- und Familienleistungsausgleiche noch nicht ausreichend gewährleistet ist) auch müssen.

Mit Rücksicht auf die Schweiz ist festzuhalten, dass bislang auf politischer Ebene noch nicht darüber entschieden worden ist, auf welche von diesen beiden Strategien staatliches Handeln in Zukunft ausgerichtet werden soll. Unklar ist auch, welche gesellschaftlichen Akteurinnen und Akteure zurzeit welche der beiden Strategien tatsächlich bevorzugen und zu unterstützen gewillt sind. Von den politischen Parteien verfolgen die Parteien im linken Lager mit dem Ausbau der Kinderbetreuung auch gleichstellungs- bzw. arbeitsmarktpolitische Ziele für die nachhaltige Integration von Frauen und Müttern in die Arbeitswelt. Demgegenüber setzen sich die Parteien im bürgerlichen Lager eher dafür ein, dass Eltern ihre Familienform frei wählen können und Kinderbetreuungsangebote bedarfsbezogen, nicht jedoch zwecks einer allgemeinen und vom Staat besonders begünstigten Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern bereitgestellt werden sollen. Ähnlich verhält es sich bei den Sozialpartnern. Die Gewerkschaften und Angestelltenverbände fordern eine geregelte Kinderbetreuung zu Gunsten einer dauerhaften Erwerbstätigkeit für beide Geschlechter. Die Arbeitgeberorganisationen fordern zwar eine verbesserte Kinderbetreuung für erwerbstätige Eltern, gleichzeitig wollen sie aber das Recht der Eltern gewahrt sehen, im Rahmen des familiären Auskommens die familieninterne Aufgabenteilung nach eigenem Wunsch gestalten zu können.

2.3.2 Vorschulische und schulergänzende Betreuung im Spannungsfeld zwischen familiärer und öffentlicher Erziehung und Bildung

Bemerkenswert ist, dass sich zum öffentlichen Disput über die Tagesbetreuung seit rund drei Jahren in der Schweiz bildungs- und sozialpolitische Positionen und Argumente hinzugesellen. Der Grund für diese «Einmischung» sind beachtliche sozialpädagogische und schulpädagogische Probleme, die wohl schon länger bestehen, nun aber ins öffentliche

Bewusstsein vorgedrungen sind und allem Anschein nach nicht mehr beiseite geschoben werden können.

Besonders gut fassbar wird dieser «Bewusstseinswandel» an zwei neuen Wörtern: Hat man bislang von «familienergänzender» Betreuung gesprochen, so tauchen in den politischen Diskussionen inzwischen mehr und mehr die Begriffe der «vorschulischen» und der «schulergänzenden» Betreuung auf. Ein schulergänzendes Betreuungsangebot, so der LCH, brauche es, weil «die Leistungsfähigkeit der Schule massiv unter dem Mangel an Erziehung in vielen Elternhäusern» leide. «Schlecht integrierte, verwahrloste, renitente oder desinteressierte Schülerinnen und Schüler seien Folgen dieses Mangels.»⁵

Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) weist in ihrem «Aktionsplan <PISA 2000>-Folgemaßnahmen» gleichfalls auf ein Ungenügen in der Förderung der Kinder und Jugendlichen in Familien hin und empfiehlt, das Betreuungsangebot im Vorschul- und Schulalter der Kinder zu stärken: «Der Auf- und Ausbau der vor- und ausserschulischen⁶ Betreuungsangebote orientiert sich an einer doppelten Zielsetzung: Die Sprachkompetenz bei den Kindern und Jugendlichen soll generell angehoben werden und die leistungsschwachen Schülerinnen und Schüler sollen gezielt gefördert werden.»⁷

«Familienergänzende Betreuung» nimmt Bezug auf die Unterstützung der Familie bzw. auf die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienarbeit für erwerbstätige Mütter, Väter und Alleinerziehende. «Schulergänzende Betreuung» richtet die Aufmerksamkeit dagegen auf eine inzwischen für notwendig erachtete zusätzliche Unterstützung der Kinder einerseits sowie der schulischen Einrichtungen andererseits. Die Wortverbindung hebt hervor, dass ohne eine öffentliche Zusatzleistung die Lehrerinnen und Lehrer bzw. die öffentlichen Schulen die ihnen gestellten Aufgaben nicht mehr zufrieden stellend erfüllen können.

Problematisch an den Begründungen sowohl des LCH als auch der EDK ist die einseitige Verortung des Problems bei den Familien. Der LCH unterstellt, dass die Elternhäuser

⁵ Die Delegiertenversammlung des LCH vom 11. Juni 2005 hat die Verbandsleitung beauftragt, einen politischen Vorstoß für Tagesstrukturen zu lancieren. Die Kantone sollen verpflichtet werden, «für ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzender Betreuung» zu sorgen. (Medienmitteilung «LCH-Delegiertenversammlung vom 11. Juni 2005: Lehrerinnen und Lehrer wollen Tagesbetreuung für Kinder und eine leistungsfähigere Schule», Zürich, 11. Juni 2005).

⁶ Der EDK-Text verwendet zwar den Begriff «vorschulisch» für den Frühbereich, nicht aber «schulergänzend» für den Volksschulbereich; bei den Betreuungsangeboten für schulpflichtige Kinder wird von ausserschulischer Betreuung gesprochen. «Ausserschulische Betreuung» besagt, dass es kein Angebot der Schule ist; schulergänzende Betreuung kann demgegenüber sowohl ein schulisches als auch ein ausserschulisches Angebot sein. Die Verwendung des Begriffspaares vorschulisch und ausserschulisch markiert unter Umständen, dass die Kosten für entsprechende Angebote nicht aus den bestehenden Bildungsbudgets finanziert werden können. Es kann allerdings auch ein Hinweis darauf sein, dass Unterricht und ausserschulische Betreuung heute strukturell und organisatorisch voneinander geschieden sind und es auch bleiben sollen.

⁷ Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK): Aktionsplan «PISA 2000»-Folgemaßnahmen, Beschluss Plenarversammlung, Bern, 12. Juni 2003, S. 23.

die Kinder früher besser erzogen hätten und es daher auch möglich gewesen sei, sich auf das eigentliche Geschäft der Schule, den Unterricht der Kinder und Jugendlichen, zu konzentrieren. Heute hingegen müssten sehr viele Schülerinnen und Schüler erst einmal «erzogen» werden, bevor überhaupt Unterricht abgehalten werden könne. Vermutlich ist es nicht einfach wahr, dass die Schule und die Lehrpersonen in früheren Zeiten die Kinder weniger «erzogen» haben. Heute ist es jedoch gewiss nicht mehr selbstverständlich, dass die Schule und das Elternhaus sich an denselben «Erziehungsgrundsätzen» orientieren und bei der Erziehung und Bildung der Schülerinnen und Schüler am selben Strick ziehen. Das heisst, es werden der Schule mehr Aufgaben der sozialen Integration auferlegt und deren Erfüllung ist in der Zusammenarbeit zwischen Schule und Elternhaus gleichzeitig bedeutend schwieriger und komplexer geworden.

Die EDK streicht – anders als der LCH – nicht mangelhafte Sozialkompetenzen eines Teils der Kinder, sondern einen Kompetenzmangel eines Teils der Eltern hervor. Wenn die Konferenz das wichtigste Ziel der vorschulischen und schulergänzenden Betreuung darin erkennt, fremdsprachige und Schülerinnen und Schüler aus bildungsfernen Verhältnissen zusätzlich zu fördern, so gibt sie zu verstehen, dass deren Eltern (im Unterschied zu anderen) nicht hinreichend gut ausgebildet sind, um ihre Kinder bei der Vorbereitung auf die Schule und während der Schulzeit beim Lernen angemessen zu begleiten und zu unterstützen. Hier wäre nachzuhaken und zu fragen, ob es dieses Problem nicht auch schon früher gegeben hat und weshalb nicht schon damals mehr ausserfamiliäre Betreuung gefordert worden ist. Eine mögliche Antwort darauf könnte sein, dass die Unterschiede in den Leistungsfähigkeiten der Heranwachsenden damals noch nicht als gravierendes gesellschaftliches Problem betrachtet worden sind, weil auch schulisch weniger erfolgreiche Jugendliche eine Berufslehre absolvieren konnten.

2.3.3 Erziehungs- und Bildungspläne als Charta für eine bestmögliche Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder

Im einen (LCH) wie im anderen Fall (EDK) geht es darum, für ausgewählte Gruppen von Schülerinnen und Schülern durch staatliche Zusatzleistungen familiäre Defizite auszugleichen. Durchaus vergleichbar mit den gegenwärtigen familienergänzenden Betreuungsangeboten, welche die Betreuungslücke während der berufsbedingten Abwesenheit der Eltern zu füllen haben, greifen zurzeit Akteurinnen und Akteure der Bildungs- und Sozialpolitik die Forderung nach einem bedarfsorientierten Angebot an vorschulischer und schulergänzender Betreuung auf, die dann zur Anwendung kommen soll, wenn davon ausgegangen werden muss, dass Kleinkinder und Schülerinnen und Schüler wegen «familiärer Defizite» in ihrer Persönlichkeitsentwicklung bzw. bei ihrem Schulerfolg gefährdet sind.

Dieser defizitorientierte Blick ist problematisch, weil er auch verhüllt, dass es die Bildungs- und Sozialpolitik versäumt haben könnten, gesellschaftliche Veränderungen auf deren Folgen im eigenen Zuständigkeitsbereich hin zu überprüfen. Sie haben sich unter Umständen zu lange auf «ausreichende» Erziehungs- und Bildungsleistungen in den allermeisten Familien verlassen. Oder anders gewendet: Es ist dem schweizerischen Bildungswesen

zu wenig gut gelungen, die «Breitenbildung» aller Heranwachsenden rechtzeitig den veränderten Kompetenzanforderungen anzupassen und qualitativ hinreichend zu verbessern. Eine Folge davon ist, dass Teile der Erwachsenenbevölkerung gar nicht anders können, als das eigene «Ungenügen» an die nachfolgende Generation weiterzugeben.

Wie auch immer, wirklich bedeutsam an der aktuellen Diskussion über die Tagesbetreuung ist, dass die Aufwuchsbedingungen der Kinder und Jugendlichen selber ins Zentrum des öffentlichen Interesses rücken. Es wird nicht mehr nur danach gefragt, was Frauen und Männer und die Familien angesichts des eingetretenen gesellschaftlichen Wandels benötigen oder wünschen, sondern mit allem Nachdruck öffentlich darüber diskutiert, welche Folgen diese Veränderungen für die Kinder und Jugendlichen gehabt haben. Und es wird darüber nachgedacht, was für sie – als Individuen in der Gesellschaft, als Mitglieder in einer Familie und als Schülerinnen und Schüler an der Schule – wichtig und nötig ist, damit sie sich gut entwickeln und dazu befähigen können, sich heute als Kinder und morgen als Erwachsene in einer globalisierten Gesellschaft und in allen ihren Subsystemen zurechtzufinden.

Die Antwort, welche diejenigen Fachleute, die sich mit Kinderbetreuung im öffentlichen Raum befassen, darauf geben, lautet: In den modernen Gesellschaften ist Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder im Frühbereich und im schulpflichtigen Alter eine Aufgabe, in die sich die Öffentlichkeit mit den Familien teilen muss. Der öffentliche Anteil an dieser Aufgabe ist jedoch nicht mehr länger subsidiär zu handhaben und soll nicht erst dann wirksam werden, wenn im Einzelfall bei der Erziehung oder Bildung Schwierigkeiten aufseiten der Familien oder auch aufseiten der Schulen auftreten. Es geht vielmehr um eine Erziehung und Bildung integrierende Betreuung, worauf grundsätzlich alle Kinder Anspruch haben und möglichst auch Zugang erhalten sollen. Die Bedeutung dieser grundlegend anderen Sichtweise auf die Kinderbetreuung in modernen Gesellschaften haben in ihren Referaten Wassilios Fthenakis für den Frühbereich als erste öffentliche Bildungsstufe der Kinder und Sabina Larcher für die Volksschule, welche die Kinder ganztägig bildet, erzieht und betreut, exponiert und begründet.

Um politisch verhandelbar zu machen, was diese sozial- und schulpädagogische sowie entwicklungspsychologische Perspektive tatsächlich impliziert, wäre es auch für die Schweiz nicht abwegig, im Kontext der laufenden Diskussionen über die familienergänzende, vorschulische und schulergänzende Kinderbetreuung dem Beispiel anderer Länder zu folgen und die Entwicklung öffentlicher Bildungs- und Erziehungspläne für die Kinder im Frühbereich, im Primarschul- und im Sekundarschulalter ernsthaft zu prüfen.⁸ Der Vorteil solcher Pläne besteht darin, dass zunächst allgemein (nicht als Aufgabe einer bestimmten Institution) umschrieben wird, welche Erfahrungen Kinder von ihrer Geburt bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit machen und welche Kompetenzen sie hierzulande erwerben können sollen. Auf dieser allgemeinen Stufe richtet sich der Plan sowohl an

⁸ Ein interessantes Beispiel dafür ist der Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von null bis zehn Jahren, den das Hessische Sozialministerium und das Hessische Kultusministerium gemeinsam herausgegeben haben: Bildung von Anfang an, Wiesbaden 2005 (erhältlich unter www.sozialministerium.hessen.de sowie unter www.kultusministerium.hessen.de).

die Erziehungsberechtigten, an die Betreuungseinrichtungen für Kinder im Frühbereich als auch an die Volksschule einschliesslich des Kindergartens. Danach kann geklärt werden, wie auf der Grundlage der im Bildungs- und Erziehungsplan vorgegebenen Ziele die Entwicklung der Kinder (bildungsstufenbezogen) möglichst gut gefördert werden kann, und es kann auf politischer Ebene darüber entschieden werden, für welche Aufgaben zum Wohl aller Kinder wer zuständig ist. Was davon soll von der Öffentlichkeit, was kann von den Familien gewährleistet werden?

2.3.4 Rahmenbedingungen für eine vorschulische oder schulergänzende Betreuung

Ein solcher Referenzrahmen bietet den Beteiligten, dem Elternhaus, den Kindertagesstätten und Tagesfamilien, dem Kindergarten, der Schule und dem Hort, dem Tageskindergarten und der Tagesschule, die Möglichkeit, sich auf einer gemeinsamen Grundlage darüber zu verständigen, wer unter welchen Voraussetzungen welche Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsaufgaben der Kleinkinder, Kinder und Jugendlichen übernimmt. Die Verantwortungsübernahme ist nicht abstrakt, sondern über Ziele, Inhalte und Verfahren, über Zeitressourcen sowie über Kernkompetenzen der betreuenden, erziehenden und bildenden Bezugspersonen definiert.

Bildungs- und Erziehungspläne zeigen somit auch auf, welche Rahmenbedingungen z.B. Kindertagesstätten oder Tagesschulen vorfinden müssen, um die ihnen anvertrauten (und das Elternhaus entlastenden) Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsaufgaben zu erfüllen. Kindertageseinrichtungen können ihnen anvertraute Kinder beispielsweise nicht erziehen und bilden, falls dafür u.a. nicht auch ein klar definiertes und ausreichendes Zeitgefäss zur Verfügung steht. Ebenso ist keine Ganztagesbildung an Volksschulen möglich, die Schülerinnen und Schülern zu besseren Bildungserträgen und Schulleistungen verhelfen soll, falls es allein von der innerfamiliär verfügbaren Betreuungszeit abhängig sein würde, wie oft und wie lange das einzelne Kind zusätzlich zum Unterricht schulische Tagesstrukturen nutzt.

Ein vorwiegend oder ausschliesslich nach dem Bedarf einzelner Erwachsener oder des Arbeitsmarktes organisiertes Konzept der ausserfamiliären Betreuung ist aus pädagogischer Sicht problematisch und im Grunde genommen für die Institutionen, welche die Betreuungsaufgabe übernehmen, inakzeptabel. Jedenfalls aber lässt es sich mit einem solchen Konzept nicht vereinbaren, dass zusammen mit der Betreuungsaufgabe für die Kinder wichtige Erziehungs- und Bildungsaufgaben erfüllt werden sollen.

2.3.5 Gegenwärtige Entwicklungen beim Aus- und Aufbau der Betreuungsstrukturen in einzelnen Kantonen

Der angesprochene Perspektivenwechsel von der familienergänzenden zur vorschulischen und schulergänzenden Betreuung (oder anders: von den individuellen Betreuungswünschen erwerbstätiger Eltern zu pädagogisch begründeten, ausserfamiliären Betreuungsangeboten für grundsätzlich alle Kinder) macht sich inzwischen auch beim Aus- und

Aufbau der Betreuungsstrukturen in den Kantonen bemerkbar. Dies verdeutlichen beispielsweise die kantonalen Planungen und Umsetzungen in Basel-Stadt und Zürich.

Die baselstädtische Bildungsdirektion möchte bis spätestens 2025 vom Kindergarten bis und mit zum Ende der obligatorischen Schulzeit allen baselstädtischen Kindern eine öffentliche Ganztagesbildung anbieten, ein Haus, in dem sich gut leben und optimal lernen lässt. Bereits realisiert sind umfassende Blockzeiten (Vormittagsunterricht im Umfang von vier Stunden und zusätzlich Unterricht an einzelnen Nachmittagen). Zurzeit werden flächendeckend freiwillige Mittagstische für die Schülerinnen und Schüler in den Quartieren sowie Tagesferien eingerichtet. Bei den Tagesferien handelt es sich um ein Betreuungsangebot für Kinder von erwerbstätigen Eltern während der Schulferien. In einer weiteren Ausbaustufe sollen Unterricht, Mittagstisch und die Betreuung an unterrichtsfreien Nachmittagen in die Schulhäuser eingegliedert werden (offene Tagesschulform). Für die dritte Ausbaustufe ist vorgesehen, die verschiedenen Elemente der schulischen Tagesstruktur neu zu konfigurieren und Tagesschulformen mit einer integrativen Ganztagesbildung zu entwickeln. Im Frühbereich ist der Kanton Basel-Stadt zurzeit darum bemüht, auf der Grundlage eines neuen Gesetzes, ein bedarfsgerechtes familienergänzendes Betreuungsangebot in Krippen und Tagesfamilien zu schaffen.

Das neue Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich, das im Entwurf vorliegt, verpflichtet den Kanton dazu, ein bedarfsgerechtes Angebot der Kinderbetreuung zu planen, zu steuern und zu koordinieren. Das neue Volksschulgesetz legt fest, dass in allen Zürcher Volksschulen umfassende Blockzeiten und bei Bedarf weitergehende Tagesstrukturen einzurichten sind. Die beiden für die Jugendhilfe und die Volksschule zuständigen Ämter sind der Bildungsdirektion unterstellt. Sie setzen sich gemeinsam dafür ein, dass beim Aus- und Aufbau der Tagesbetreuung der Kinder im Frühbereich, im Kindergarten- und im schulpflichtigen Alter die pädagogischen Anliegen genügend beachtet werden können. Ziel ist es, eine breite öffentliche Anerkennung dafür zu gewinnen, dass eine gute ausserfamiliäre Betreuung und Förderung der Kinder im Vorschulalter und im Schulalter die schulische Integration und das erfolgreiche Lernen aller Kinder positiv beeinflusst. Entsprechende Angebote vermögen insbesondere auch Kinder aus bildungsfernen und nicht-deutschsprachigen Familien in ihrer Entwicklung gut zu unterstützen.

Im Frühbereich konzentriert sich der städtisch und ländlich geprägte Kanton Zürich darauf, die familienergänzende Kinderbetreuung bedarfsgerecht aus- und aufzubauen und in diesem Rahmen (zusammen mit den Gemeinden, Städten und Anbietern) die entsprechenden Betreuungsleistungen gleichzeitig für die vorschulische Förderung der Kinder zu nutzen. Für schulpflichtige Kinder ist mit dem neuen Volksschulgesetz ein Grundsatzentscheid gefallen, der die ausserfamiliäre Betreuung der Schule zuweist und so deren Doppelfunktion als familienergänzende Aufgabe einerseits für die Eltern (Vereinbarkeit von Familie und Beruf) und andererseits als schulergänzende Aufgabe für die Kinder (erweitertes Angebot an öffentlicher Erziehung und Bildung) hervorhebt.

2.3.6 Familienergänzende, vorschulische und schulergänzende Kinderbetreuung

An den Kantonen Tessin und Waadt lässt sich ablesen, dass die politischen Intentionen, die mit der ausserfamiliären Betreuung verbunden sind, zu grossen Unterschieden in der Struktur ebenso wie in der Kultur der Angebote führen können. Dominiert das Ziel der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Gleichstellung die Tagesbetreuung, so entstehen Systeme, welche erwerbstätigen Eltern und Alleinerziehenden eine familienergänzende Betreuung von zehn bis zwölf Stunden pro Tag anbieten, dies während der ganzen Woche und fast während des ganzen Jahres. Steht hingegen die Erziehung und Bildung der Kinder im Vordergrund, so ergeben sich daraus keine Betreuungssysteme in einem wöchentlichen Umfang von 50 oder 60 Stunden. Eine vorschulische und schulergänzende Betreuung für die Kinder in erzieherischer und bildender Absicht benötigt kein derart grosses Zeitgefäss, dazu reichen 35 bis 40 Stunden pro Woche. Die Zeitannteile, die über dieses Mass hinauschiessen, entsprechen arbeitsmarkt-, gleichstellungs- bzw. familienpolitischen Interessen, nicht jedoch den Bedürfnissen der Kinder.

Auch die auf die Schweiz bezogene OECD-Studie «Kinder und Karriere – Vereinbarkeit von Beruf und Familie» weist darauf hin, dass aus der Perspektive der Kindesentwicklung regelmässige Arbeitszeiten erwerbstätiger Eltern (= regelmässige Aufenthaltszeiten der Kinder in den vorschulischen Betreuungseinrichtungen und an den Schulen) besser sind als unregelmässige Arbeitszeiten (= unregelmässige Aufenthaltszeiten der Kinder in den Einrichtungen in immer wieder wechselnden Gruppen- und Beziehungskonstellationen) oder sehr lange Arbeitszeiten (= weitgehende Reduktion des familiären Zusammenlebens auf das arbeitsfreie Wochenende und die gemeinsamen Ferien).⁹ Eine verstärkte öffentliche Partizipation an der Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder und Jugendlichen ist ein Projekt zu Gunsten der Kinder, das zugleich die Erwerbstätigkeit von Müttern und Vätern unterstützen soll. Es ist aber immer auch ein Vorhaben, das auf die Zusammenarbeit mit den Familien und mit dem Elternhaus der Kinder baut, und keines, das die innerfamiliäre Betreuung, Erziehung und Bildung der Kinder aushebeln soll. Aus pädagogischer Sicht ist es daher nicht erstrebenswert, eine öffentliche Tagesbetreuung zu unterstützen, bei der die Kinder sich werktags bis zu zwölf Stunden in der Obhut einer Krippe, eines Tagesheims, einer Tagesfamilie oder einer Schule befinden.

Die vorschulische und schulergänzende Betreuung der Kinder und Jugendlichen bezieht sich auf eine «Kernzeit», die – gemessen an den Arbeitszeiten in der Schweiz – nicht kompatibel ist mit einer vollen Erwerbstätigkeit von Müttern, Vätern und Alleinerziehenden. Um eine Vollzeitberufstätigkeit zu gewährleisten (sei es aus arbeitsmarkt- oder gleichstellungspolitischen Gründen, sei es, weil Eltern Vollzeit berufstätig sein wollen oder müssen), braucht es eine Betreuungszeit, die grösser ist als die pädagogisch begründete Kernzeit, also Betreuungsangebote mit erweiterten Öffnungszeiten.

Aus bildungs- und sozialpolitischer Sicht wäre es wichtig, möglichst allen Familien den freien Zugang zum Kernzeitangebot zu eröffnen. Ob und inwieweit eine erweiterte Öff-

⁹ Bühler, Susanna, a.a.O. (siehe Fussnote 1), S. 39.

nungszeit der Tagesbetreuung vonseiten des Staates (Bund, Kantone, Gemeinden) unterstützt und gefördert werden soll, ist eine Frage, die unter anderen Gesichtspunkten als vorwiegend pädagogischen diskutiert und entschieden werden muss. Aus der Sicht der Kinder sollten jedenfalls auch Modelle für eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf geprüft werden, die nicht auf die Vollzeitberufstätigkeit aller Mütter und Väter setzen und eine ausserhäusliche Abwesenheitszeit erwerbstätiger Eltern zwischen 50 und 60 Stunden pro Woche zur Folge haben.

Fokussiert man die aktuellen Anstrengungen, das Angebot der Tagesbetreuung auszubauen, auf die Kinder und ihre heutigen Aufwuchsbedingungen, so ist damit die Frage aufgeworfen, wie viel Wert die schweizerische Gesellschaft der Restrukturierung der Betreuung, Erziehung und Bildung der Kleinkinder im Frühbereich und der Schülerinnen und Schüler an der Volksschule beimisst. Strukturell ginge es darum, zum einen die bestehenden Grenzen zwischen Betreuung, Erziehung und Bildung im öffentlichen Raum zu überwinden und zum anderen die familiären und ausserfamiliären Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungsleistungen neu aufeinander abzustimmen und beides in ein staatlich koordiniertes Konzept der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Mütter und Väter zu integrieren. Inhaltlich ginge es darum, auf eine Breitenbildung hinzuarbeiten, die für alle Kinder, unabhängig von ihrer sozialen und kulturellen Herkunft, nicht nur ein hinreichendes, sondern ein möglichst hohes Bildungsniveau anstrebt.

Personenspiegel

- Dr. Kathrin Arioli
Leiterin der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen
Departement des Innern und der Justiz
Kasernenstrasse 49, 8090 Zürich
Tel. 043 / 259 25 72, kathrin.arioli@ji.zh.ch
- Markus Brühwiler
Leiter der Jugend- und Familienhilfe
Amt für Jugend und Berufsberatung
Dörflistrasse 120, 8090 Zürich
Tel. 043 / 259 96 53, markus.bruehwiler@ajb.zh.ch
- Susanna Bühler
lic.phil.hist. wissenschaftliche Mitarbeiterin
Zentralstelle für Familienfragen des
Bundesamtes für Sozialversicherung BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
Tel. 031 / 322 91 89, Fax 031 / 324 06 75
susanna.buehler@bsv.admin.ch
- Ruth Calderón-
Grossenbacher
Koleiterin des Sekretariats der Eidgenössischen
Koordinationskommission für Familienfragen
Bundesamt für Sozialversicherung BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
Tel. 031 / 322 91 77, Fax 031 / 324 06 75
ruth.calderon@bsv.admin.ch www.ekff.ch
- Gabriela Chaves
Politologue, ethnologue, mandatée par le
Département de la formation et de la jeunesse
32, Avenue de la Gare, 1003 Lausanne
Tél. 079 247 66 60, info@chaves.ch
- Maria Luisa Delcò
Direttrice aggiunta Ufficio delle scuole comunali
Dipartimento dell'educazione della cultura e dello sport
Viale Portone 12, 6501 Bellinzona
Tel. 091 814 18 48, maria-luisa.delco@ti.ch
- Professor Dr. Dr. Dr.
Wassilios Fthenakis
Staatsinstitut für Frühpädagogik
Winzererstrasse 9, Eckgebäude Nord
DE-80797 München
Tel. 0049 89 99825 1900, Fax 089 99825 1919
wassilios@fthenakis.de
- Ulla Grob-Menges
Geschäftsleitung Schweizerischer Krippenverband
Sekretariat
Rennweg 23, Postfach, 8022 Zürich
Tel. 044 / 212 24 44, Fax 044 / 212 24 45
info@krippenverband.ch

Ueli Keller	Stab Schulen, Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt Leimenstrasse 1, 4001 Basel Tel. 061 / 267 62 93, Fax 061 / 267 62 91 ueli.keller@bs.ch
Prof. Dr. Andrea Lanfranchi	Dozent Departement Heilpädagogische Lehrberufe Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik Schaffhauserstrasse 239, 8057 Zürich Tel. 044 / 317 11 42, andrea.lanfranchi@hfh.ch
Dr. des. Sabina Larcher Klee	Universität Zürich, Pädagogisches Institut Gloriastrasse 18a, 8006 Zürich Tel. 044 / 634 27 78, slarcher@paed.unizh.ch
Philippe Lavanchy	Chef du service de la protection de la jeunesse Etat de Vaud Rue de la Barre 8, 1014 Lausanne Tél. 021 316 53 53, philippe.lavanchy@spj.vd..ch
Urs Meier	Stab Amtsleitung, Volksschulamt Bildungsdirektion des Kantons Zürich Walchestrasse 21, 8090 Zürich Tel. 043 / 259 22 80, urs.meier@vsa.zh.ch
Pia Müller	Sekretariat der Nordwestschweizerischen Erziehungs- direktorenkonferenz NW EDK Pädagogische Sachbearbeitung Bachstrasse 15, 5001 Aarau Tel. 062 / 835 23 83 und 079 / 432 48 47 pia.mueller@ag.ch, piamueller@dplanet.ch
Dr. Heinz Rhyn	Leiter Koordinationsbereich Qualitätsentwicklung EDK Zähringerstrasse 25, Postfach 5975, 3001 Bern Tel. 031 / 309 51 51, rhyn@edk.unibe.ch
Hanspeter Stoll	Organisationsentwicklung, Beratung, Moderation Gemeindeholzweg 10, 4103 Bottmingen Tel. 061 / 361 36 15, mail@hp-stoll.ch
Sergio Tassinari	Tassinari Beratungen Bahnhofstrasse 17, 5300 Turgi Tel. 056 / 223 44 89, Fax 056 / 223 45 17 sergio@tassinari.ch

Lori Traversi	Direktorin des Kindergartens und der Gemeindeschule der Stadt Bellinzona Scuole comunali, Via Guisan, 6500 Bellinzona Tel. 091 821 85 81, Fax 091 825 00 73
Reto Vannini	Leiter Abteilung Dienstleistungen, Volksschulamt Bildungsdirektion des Kantons Zürich Walchestrasse 21, 8090 Zürich Tel. 043 / 259 22 99, reto.vannini@vsa.zh.ch
Verena von Atzigen	Mitglied Zentralvorstand Business and professional women Baumackerstrasse 42, 8050 Zürich Tel. 079 / 287 08 59, vvatzigen@bluewin.ch
Dr. Walter Weibel	Regionalsekretär NW EDK Bachstrasse 15, 5001 Aarau Tel. 062 / 835 23 81, walter.weibel@ag.ch
Franz Wille	Chef Abteilung Volksschule und Heime, Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau Mitglied Kommission Volksschule NW EDK Bachstrasse 15, 5001 Aarau Tel. 062 / 835 21 01, franz.wille@ag.ch
Beat Wirz	Stv. Leiter der Stabsstelle Bildung Generalsekretariat der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion des Kantons Basel-Landschaft Rheinstrasse 31, 4410 Liestal Tel. 061 / 925 62 11, beat.wirz@bkscd.bl.ch
Beat W. Zemp	Zentralpräsident LCH Erlistrasse 7, 4402 Frenkendorf Tel. 061 / 903 95 85, bwzemp@bluewin.ch