

Vorbemerkung:

Der Hauptausschuss des Deutschen Städtetages hat in seiner 176. Sitzung am 04./05.02.2003 in Düsseldorf folgenden Beschluss gefasst:

„Der Hauptausschuss stimmt dem Positionspapier „Ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen“ mit der Klarstellung zu,

- a) dass die Ganztagschule als schulisches Angebot von den Ländern zu finanzieren ist und
- b) Sach- und Investitionskosten aufgrund neuer Aufgabenstellungen nach dem Konnexitätsprinzip zu behandeln sind.“

Ganztägige Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen

Vor dem Hintergrund des demographischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels und der Ergebnisse der international vergleichenden Pisa-Studie findet gegenwärtig auf allen politischen Ebenen und in der breiten Öffentlichkeit eine intensive Diskussion über die Qualität des Schul- und Bildungswesens sowie über notwendige Konsequenzen statt. In diesem Zusammenhang wird auch die Stärkung der Erziehungsverantwortung der Eltern und das notwendige wechselseitige Zusammenwirken zwischen Eltern und Erziehungs- und Bildungsinstitutionen angemahnt. Gleichzeitig werden unter familienpolitischen Aspekten die Möglichkeiten diskutiert, die Rahmenbedingungen für eine quantitative Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots und eine inhaltliche Verbesserung der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsleistungen institutionalisierter Kinderbetreuung nachhaltig umzugestalten.

Im Kontext dieser Diskussion sind Stellenwert und Ausbaustand ganztägiger Erziehung, Bildung und Betreuung in den Mittelpunkt gerückt. Dabei geht es insbesondere um folgende Bereiche:

- bedarfsgerechte Sicherung und Verbesserung von Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten für Kinder im Alter unter 3 Jahren außerhalb der eigenen Familie,
- verbesserte Versorgung mit Ganztagesplätzen für Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt bzw. bedarfsgerechter Erhalt der vorhandenen Plätze neben der Vollversorgung mit Regelplätzen in Kindertageseinrichtungen,
- Erfüllung des Bildungsauftrages und Qualifizierung des pädagogischen Personals in Kindertagesstätten und Schulen,
- bildungsbezogene Neugestaltung des Übergangs vom Kindergarten zur Schule,
- Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagsangeboten für Kinder im Schulalter sowie

- Integration sportlicher, kultureller, musischer und sozialer Angebote in das Bildungsangebot der Schule und der Kindertagesstätten.

Ausgehend von der Feststellung, dass diese Aufgaben nur z.T. in die kommunale Zuständigkeit fallen, wird nachfolgend aus kommunaler Sicht Stellung genommen.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Zukunft Deutschlands erfordert umfassende Maßnahmen und Reformen zur Steigerung der Qualität des Bildungswesens sowie zur Sicherstellung von Chancengleichheit in der Bildung. Die aktuell diskutierten Vorschläge zur Umgestaltung des Bildungswesens betreffen primär die Qualität der Bildungsarbeit in der Schule, müssen jedoch den vorschulischen Bereich in die Diskussion mit einbeziehen. Weitgehender Konsens ist, dass Bildung bereits im Elementarbereich einsetzt. Bildungsmaßnahmen müssen geeignet sein, die Anschlussfähigkeit der Erziehung und Bildung für die nächste Lebensphase der Kinder zu gewährleisten. Daher darf der Bildungsauftrag nicht nur in Bezug auf die jeweils aktuelle Phase gesehen werden. Vorschläge und Maßnahmen zur Bildungsreform werden derzeit auch im kommunalen Bereich intensiv diskutiert. Dies geschieht in dem Bewusstsein, dass einer zeitgemäßen Infrastruktur im Bereich von Erziehung, Bildung und Betreuung im Zusammenhang mit dem vielerorts notwendigen Strukturwandel und der Standortdiskussion eine mitentscheidende Bedeutung nicht nur für die individuelle Zukunftsfähigkeit, sondern auch für die Konkurrenzfähigkeit und Entwicklungsmöglichkeiten einer Region zukommt. Die Städte sind daran interessiert, sich aktiv und initiativ an der Gestaltung und Umsetzung von Reformmaßnahmen zu beteiligen.

2. Die Verlässlichkeit von Erziehung, Bildung und Betreuung sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familie, Beruf und Kinder sind grundsätzlich als gleichwertiges gesellschaftspolitisches Ziel gegenüber der Weiterentwicklung der Qualität des gesamten Bildungswesens einschließlich des vorschulischen Bereichs anzusehen.

Im Bereich der Ganztagsbetreuung von Kindern besteht in Deutschland im Vergleich mit anderen europäischen Ländern insgesamt ein erheblicher Nachholbedarf mit signifikanten regionalen Unterschieden. In den neuen Bundesländern besteht ein bedarfsdeckendes Angebot. Während infolge des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz im Bereich der drei- bis sechsjährigen Kinder eine nahezu flächendeckende Versorgung bei der Bereitstellung von Halbtagsplätzen erreicht ist, bestehen Defizite insbesondere bei den unter Dreijährigen, bei der Ganztagsbetreuung im Kindergarten sowie bei Ganztagsangeboten für Kinder im schulpflichtigen Alter. Dabei ist zu beachten, dass die Kinder- und Jugendhilfe einen vom Elternrecht abgeleiteten Bildungs- und Erziehungsauftrag hat.

3. Die bestehenden Anforderungen und Probleme im Bereich von Erziehung, Bildung und Betreuung erfordern, Zuständigkeiten und Strukturen von Schule und Jugendhilfe insgesamt in den Blick zu nehmen und zu diskutieren. Die isolierte Diskussion einzelner Bereiche wie z.B. die Stärkung des Bildungsauftrages des Kindergartens oder die Schaffung von Ganztagschulen greift zu kurz. Langfristiges Ziel sollte sein, ein bedarfsgerechtes, transparentes und qualitativ dauerhaft gesichertes Gesamtsystem ganztägiger Angebote in Deutschland, bestehend aus Ganztagschulen/Ganztagsangeboten an Schulen sowie entsprechenden Angeboten

der Jugendhilfe, aufzubauen. Dies erfordert auch eine bessere Abstimmung zwischen dem pädagogischen Personal der Jugendhilfe und der Schulen sowie der musischen und kulturellen Bildung, dessen Qualifizierung den Anforderungen anzupassen ist.

Eine solches Vorhaben stellt für Bund, Länder und Kommunen nicht nur angesichts der bestehenden Haushaltsprobleme eine gewaltige Herausforderung dar. Diese ist nur durch ein Zusammenwirken aller Beteiligten mittelfristig zu realisieren. Darüber hinaus sind bestehende Zuständigkeitsregelungen und Strukturen kritisch zu hinterfragen und im Hinblick auf zukunftsfähige Konzepte weiterzuentwickeln.

4. Ausgangspunkt der Überlegungen für Reformen sollten nicht allein die bestehenden Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen sein. Im Mittelpunkt der Diskussion sollte vielmehr der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsauftrag für die Kinder stehen. Neben der Weiterentwicklung zukunftstauglicher Strukturen in öffentlicher Verantwortung ist der Einfluss der Familie auf Bildungsprozesse von herausgehobener Bedeutung. Demzufolge ist die Erziehungsverantwortung der Eltern einzufordern und zu stärken.

Darüber hinaus sind bei der Schaffung eines Gesamtsystems von Erziehung, Bildung und Betreuung klare Zuständigkeiten und Finanzierungsregelungen notwendig. Bestehende Mischfinanzierungen und Doppelzuständigkeiten sollten beseitigt, Aufgaben und Finanzierungsverantwortung insbesondere zwischen Ländern und Kommunen geregelt werden. In diesem Kontext ist auch ein Engagement des Bundes im Rahmen seiner rechtlichen Zuständigkeiten notwendig. Aufgrund der bestehenden Strukturen ist eine enge Abstimmung mit den freien Trägern der Jugendhilfe erforderlich.

II. Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern unter drei Jahren

In der Bundesrepublik Deutschland wird der bestehende Bedarf an Erziehungs- und Betreuungsmöglichkeiten in Kindertageseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren mit Ausnahme der neuen Länder bei weitem nicht abgedeckt. Die Bezugszeit des Erziehungsgeldes endet in der Regel nach dem 6. Lebensmonat des Kindes. In engen, einkommensabhängigen Grenzen wird das Erziehungsgeld bis zum 2. Geburtstag weitergezahlt. Ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz besteht jedoch erst ab dem 3. Geburtstag.

Die Weiterentwicklung der Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsangebote erfordert zunächst eine genaue Bedarfsanalyse. Als Berechnungsgrundlage kann der Anteil berufstätiger Mütter herangezogen werden, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass die Erwerbsbereitschaft erheblich vom vorhandenen Angebot bei den Kinderbetreuungsplätzen beeinflusst wird. Zusätzlich müssen weitere Faktoren, wie z.B. die steigende Zahl alleinerziehender Eltern in die Berechnungen mit einbezogen werden.

Dieser Bedarf muss aber gerade bei der Tagesgruppe der Kinder unter drei Jahren nicht ausschließlich über Kindereinrichtungen abgedeckt werden. Die überwiegende Mehrheit der Eltern wünscht sich zwar einen Platz in einer Kindertageseinrichtung für ihre Kleinkinder. Die Tagespflege ist jedoch als ergänzendes Angebot zu fördern und zu qualifizieren.

Die Sicherung und der Ausbau von Kindertageseinrichtungen wird zunehmend auch vor dem Hintergrund des drohenden Fachkräftemangels in Deutschland durch die demographische Entwicklung gefordert. Größere Unternehmen sollten daher – nicht nur aus ihrer gesellschaft-

lichen Mitverantwortung, sondern auch aus dem Eigeninteresse einer zufriedenstellenden Planungssicherheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber – flexiblere Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf schaffen und sich am Ausbau der Kindertageseinrichtungen beteiligen.

III. Erziehung, Bildung und Betreuung im Kindergarten

Nachdem der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für 3-jährige Kinder bis zum Schuleintritt bundesweit weitgehend realisiert ist, zielen die Überlegungen auf einen Ausbau der Möglichkeiten zur ganztägigen Erziehung, Bildung und Betreuung. Es ist eine wichtige Zukunftsaufgabe, die Qualität der Elementarbildung zu steigern und eine bessere Qualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher anzustreben. Diese muss jedoch mit einer qualitativen Weiterentwicklung der Schule im Sinne einer individuellen und ganzheitlichen Förderung einhergehen. Auch eine Qualifizierung der Lehrerinnen und Lehrer und eine enge Abstimmung zwischen den Bildungseinrichtungen erscheint notwendig. Die Chancen der Kinder hängen entscheidend von der Bildungsbasis ab, die sie in den ersten Lebensjahren erworben haben. Der Bildungsförderung in den Kindergärten kommt eine wichtige Rolle zu, da Bildungsprozesse nicht nur in der jeweiligen Phase betrachtet, sondern hinsichtlich der Anschlussfähigkeit an nachfolgende Phasen beurteilt werden müssen.

Der Lernfähigkeit und den vielfältigen Interessen der Kinder wird die Jugendhilfe nur gerecht, wenn sie die personale, materielle und soziale Umwelt der Kinder optimal für Selbstbildungsprozesse gestaltet. Diesen Bedürfnissen tragen auch heute schon die Verantwortlichen in den Tageseinrichtungen und Kommunen Rechnung durch vielfältige Angebote und Maßnahmen. Zur Weiterentwicklung der Qualität bei der Vermittlung notwendiger Schlüsselkompetenzen ist es jedoch notwendig, Bildungsziele und Maßstäbe im Sinne eines offenen Bildungscurriculums zu entwickeln und den Erziehungsauftrag als einen auf die Fähigkeiten und Bedürfnisse der Kinder abgestimmten Prozess der Selbstbildung zu begreifen. Dabei darf der Bildungsauftrag nicht in das Belieben der Einrichtungen gestellt werden, sondern die Qualität der Bildung muss zielgenau definiert, umgesetzt und überprüfbar werden.

Ziel des Lernprozesses ist die Aneignung von Basiswissen und -fähigkeiten im musischen, naturwissenschaftlichen, sprachlichen und motorischen Bereich sowie die Vermittlung sozialer Verhaltensweisen. Der steigende Anteil der Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund führt zu einer zunehmenden Bedeutung der sprachlichen Förderung. Dabei ist auch die maßgebliche Bedeutung der Muttersprache für die kognitive und soziale Entwicklung des Kindes zu berücksichtigen. In vielen Kommunen werden Konzepte entwickelt und erprobt, die die Eltern der Kinder in die Sprachförderung einbeziehen. Diese Konzepte müssen finanziell abgesichert werden.

IV. Übergang Kindergarten - Schule

Über die Notwendigkeit, Lernpotentiale früher zu nutzen und Kinder bereits im Vorschulalter gezielt zu fördern, besteht in Wissenschaft und Politik breiter Konsens. Der internationale Vergleich macht deutlich, dass in den meisten Ländern, die in der Pisa-Studie erfolgreich waren, die Kinder wesentlich früher eingeschult werden als in Deutschland mit durchschnittlich 6,7 Jahren. Dies legt den Schluss nahe, dass die Förderung der 5-jährigen Kinder in einem einheitlichen pädagogischen Konzept unter dem Dach der Schule gute Ergebnisse hervorbringen kann.

Die Alternative zur Schulpflicht mit 5 Jahren ist das Beispiel Finnlands, wo die Schulpflicht zwar erst mit 7 Jahren einsetzt, aber bereits in den Kinderbetreuungseinrichtungen eine intensive, an Lehrplänen ausgerichtete Vorschulerziehung stattfindet. Eine derartige bildungspolitische Ausrichtung der Kindergärten würde eine enge Kooperation mit der Schule nach einheitlichem pädagogischen Konzept, die Unterrichtung der Kinder von ausgebildeten Lehrkräften und eine erhebliche Erhöhung des Personalschlüssels erfordern.

Unter Abwägung dieser Alternativen sollte in Deutschland die Übergangsphase von Kindergarten und Grundschule neu überdacht werden. Eine Senkung des Einschulungsalters könnte durch das Vorziehen der Schulpflicht auf das fünfte Lebensjahr verwirklicht werden. In diesem Fall ergäbe sich die Notwendigkeit, die Schuleingangsphase flexibel zu gestalten, um es den Kindern je nach Entwicklungsstand zu ermöglichen, diese Eingangsphase in einem oder in zwei Jahren zu durchlaufen. Dabei ist generell ein Augenmerk auf die Neugestaltung des Übergangs vom Kindergarten zur Schule zu legen, z. B. durch Einführung gemeinsamer Einschulungskonferenzen. Mit der Einführung einer flexiblen Schuleingangsstufe sollte jedoch keine generelle Verlängerung der Schulzeit eingeführt werden.

Dieses Modell bietet erhebliche Vorteile: Alle Fördermaßnahmen könnten gebündelt und in einem vernetzten pädagogischen Konzept an der Schule konzentriert werden. Dies betrifft z.B. die derzeit verstärkt diskutierte verpflichtende Sprachförderung von Migranten, der entscheidende Bedeutung im Hinblick auf die Integration sowie die Chancen im weiteren Bildungsvorlauf zukommt. Zudem könnten in dieser für Lernen und Förderung wichtigen Phase durch die Schulpflicht alle Kinder erreicht werden.

Bei diesen Überlegungen ist jedoch die föderale Struktur im Bildungswesen zu beachten, die es ermöglicht, dass verschiedene Modelle zur Weiterentwicklung des Bildungssystems umgesetzt werden.

V. Ausbau von Ganztagschulen bzw. schulischen Ganztagsangeboten

Die Notwendigkeit, die Schulen zukünftig zu Einrichtungen mit Ganztagsbetrieb auszubauen, wird allgemein anerkannt. Dabei sind die Ganztagschule oder Ganztagsangebote an Halbtagschulen als mögliche Modelle in der Diskussion. Das Thema wird seit der Pisa-Studie nicht mehr vorrangig unter familienpolitischen Aspekten sondern verstärkt auch unter Qualitätsgesichtspunkten diskutiert.

Der Ausbau von Ganztagschulen bzw. schulischen Ganztagsangeboten bietet die Möglichkeit zur Qualitätssteigerung der Schulen durch erweiterte Bildungs- und Fördermöglichkeiten sowohl für benachteiligte und leistungsschwächere, als auch für hochbegabte Schülerinnen und Schüler. Darüber hinaus kann die flächendeckende und in der Regel wohnungsnah schulische Infrastruktur zur Verbesserung der Angebote unter familienpolitischen Gesichtspunkten genutzt werden.

Nach Auffassung des Deutschen Städtetages ist ein bedarfsgerechter Ausbau zumindest der Grundschulen zu Ganztagschulen gegenüber den derzeit vielfach bestehenden angegliederten Nachmittagsangeboten zu bevorzugen. Dabei dürfte die generell verpflichtende Ganztagschule kaum breite Akzeptanz in der Elternschaft finden. Zu bevorzugen ist vielmehr das Modell einer optionalen Ganztagschule, die entweder an bestimmten Standorten konzentriert

und/oder an einer Schule als besonderer Zweig angeboten wird.

Leitbild der Schule ist ein Konzept, das von einem erweiterten, ganzheitlich ausgerichteten Bildungsbegriff ausgeht: Unterricht und Lernen, gezielte Fördermaßnahmen für Leistungsschwächere und Benachteiligte wie auch für Hochbegabte sowie vielfältige Angebote z.B. in den Bereichen der künstlerisch-musischen Bildung oder des Sports müssen im Rahmen des Ganztagsbetriebes sinnvoll kombiniert und gestaltet werden.

Bildung, Erziehung und Betreuung basieren somit auf einem einheitlichen pädagogischen Konzept, das sich aus den Bildungs- und Erziehungsauftrag der Schule ableitet. Eine geteilte Verantwortlichkeit, wie sie derzeit von einigen Ländern vertreten wird und bei der die Kommunen über Angebote der Jugendhilfe am Nachmittag einbezogen werden, erscheint aufgrund des unterschiedlichen Ansatzes sowie der unklaren Gesamtverantwortlichkeit nicht zukunfts-tauglich.

Der Ausbau der Schulen zum Ganztagsbetrieb ist eine Aufgabe der Länder. Auch § 24 KJHG bietet keinerlei Handhabe, die Gemeinden für fehlende schulische Ganztagsbetreuungsangebote kompensatorisch in die Pflicht zu nehmen und dadurch die Landeshaushalte zu entlasten.

Für die Finanzierung folgt daraus, dass die Übernahme sämtlicher Personalkosten einschließlich des (nicht lehrenden) Betreuungspersonals in der Zuständigkeit der Länder liegt. Die entstehenden Sach- und Investitionskosten sind im Rahmen der geltenden Schulfinanzierungsregelungen von den Kommunen zu übernehmen.

Grundsätzlich sollte für die zukünftige Aufgabenverteilung klargestellt werden, dass der Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsbedarf schulpflichtiger Kinder im Rahmen eines ganzheitlichen schulischen Konzeptes in der Verantwortung der Länder abzudecken ist. Die grundsätzlichen Zuständigkeits- und Finanzierungsregelungen müssen in den Schulgesetzen dauerhaft festgeschrieben werden. Programme und Förderrichtlinien, deren Ausgestaltung von der jeweiligen Haushaltslage der Länder abhängig sind, sind aus kommunaler Sicht nicht akzeptabel.

Der Aufbau eines Systems ganztägiger Betreuung im Schulbereich wird Auswirkungen auf die bestehenden Hortangebote haben. Wenngleich ein Nebeneinander des derzeitigen Hortsystems neben einem voll ausgebauten Ganztagschulsystem weder sinnvoll noch finanzierbar ist, werden ergänzende jugendhilferechtliche Angebote zur Abdeckung besonderer individueller Bedarfe auf der Grundlage des SGB VIII notwendig sein. Dies ergibt sich bereits aufgrund der im Vergleich zur Hortbetreuung geringeren Betreuungszeiten und -intensität in den Ganztagschulen sowie des erzieherischen Hilfebedarfes der Jugendlichen.

VI. Außerschulische Angebote auf kommunaler Ebene

Das Ziel eines bedarfsdeckenden Systems von Ganztagschulen darf die ganzheitliche Förderung im Bereich der außerschulischen Bildungsangebote für Kinder und Jugendliche nicht in den Hintergrund drängen. Angebote der offenen Jugendarbeit und von den Kommunen mitfinanzierte Freizeit- und Bildungsangebote im musisch-kulturellen oder sportlichen Bereich behalten neben der ganztägigen Erziehung, Bildung und Betreuung eines Teils der Schüler/innen ihre Bedeutung. Kinder und Jugendliche benötigen über eine gute und umfassende

Schulbildung hinaus weitere Förderangebote zu ihrer Persönlichkeitsentwicklung entsprechend ihren individuellen Interessen und Fähigkeiten.

Eine ausschließliche Konzentration der finanziellen Mittel auf die Einführung von Ganztagschulen wäre auch deshalb verfehlt, weil dadurch altersgerechte Angebote für Jugendliche mit offenem Charakter in Frage gestellt würden.