

Chancen für Kinder

**Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales
Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen**

Bericht der Enquetekommission 2008



Landtag Nordrhein-Westfalen

Impressum

Herausgeberin:

Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen

Enquetekommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten
für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“

Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

<http://www.landtag.nrw.de>

Der vorliegende Bericht ist zugleich Landtagsdrucksache 14/7070

Layout und Satz: RevierA GmbH, 45139 Essen

Druck: DruckVerlag Kettler GmbH, 59193 Bönen

© Landtag NRW 2008

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen	7
Vorwort des Vorsitzenden der Enquetekommission „Chancen für Kinder“	8

Einleitung.....	11
1 Anlass und Zielsetzung.....	11
2 Prinzipien und Selbstverpflichtungen.....	12
3 Vorgehensmodell	13
4 Arbeitsweise	13
5 Zusammensetzung der Enquetekommission	14

Teil A: Bestandsaufnahme und Rahmenbedingungen.....	17
1 Rahmenbedingungen	17
1.1 Demographische Eckdaten.....	17
1.2 Familien und ihre Lebenslagen in Nordrhein-Westfalen.....	19
1.2.1 Das Bild von der Familie	20
1.2.2 Die Strukturen von Familien.....	20
Exkurs: Die Struktur der Kinderlosigkeit	23
1.2.3 Die soziale Lage der Familien	24
1.2.4 Familien mit Migrationshintergrund	27
1.3 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen	33
1.4 Gesundheit von Kindern und Jugendlichen.....	34
1.5 Schutz von Kindern und Jugendlichen.....	36
1.6 Mediennutzung und -umgang von Kindern und Jugendlichen	38
1.7 Rechte und Pflichten im Kontext von Föderalismusreform und Globalisierung	40
1.7.1 Der neue Wettbewerbsföderalismus.....	42
1.7.2 Die Entstehung eines transnationalen Bildungsraums	43
2 Einrichtungen und Angebote	45
2.1 Erziehung, Bildung und Betreuung im Elementarbereich.....	45
2.1.1 Unter dreijährige Kinder im Elementarbereich	46
2.1.2 Drei- bis Sechsjährige im Elementarbereich.....	47
2.1.3 Fachkräfte im Elementarbereich	48
2.1.4 Fachkräfte in der Tagespflege	50
2.1.5 Kinder mit Zuwanderungsgeschichte.....	51
2.1.6 Neue Instrumente im Elementarbereich.....	51
2.2 Erziehung, Bildung und Betreuung in der Schule	52
2.2.1 Zur Struktur der allgemein bildenden Schulen.....	52
2.2.2 Von der Einschulung bis zum Schulabschluss	55
2.2.3 Klassenwiederholungen	57
2.2.4 Durchlässigkeit	57
2.2.5 Abschlüsse und Kompetenzen	58
2.3 Non-formale Bildung in der Kinder- und Jugendarbeit	63
2.3.1 Jugendhilfe als Brückeninstanz für Kinder und Jugendliche.....	63
2.3.2 Subsidiarität in der Kinder- und Jugendarbeit.....	64
2.3.3 Das Spektrum der Maßnahmen	65
2.3.4 Personal in der Kinder- und Jugendarbeit.....	66

2.3.5	Ehrenamtliches Engagement als Lernfeld mit gesellschaftlichem Nutzen	67
2.3.6	Rückgang der Einrichtungen	68
2.3.7	Wirksamkeitsdialog	68
3	Steuerungsmöglichkeiten.....	69
3.1	Recht	69
3.1.1	Organisation.....	69
3.1.2	Personalrecht	70
3.1.3	Verfahren	71
3.2	Personal	71
3.2.1	Tagespflegepersonen.....	72
3.2.2	Erzieherinnen und Erzieher	72
3.2.3	Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen	73
3.2.4	Diplom- sowie Hauptfachpädagoginnen und -pädagogen	74
3.2.5	Lehrerinnen und Lehrer	74
3.2.6	Anforderungen an die zukünftige Ausbildung pädagogischer Fachkräfte	75
3.3	Finanzen.....	76
3.3.1	Rechtlicher Rahmen.....	76
3.3.2	Kindertageseinrichtungen	76
3.3.3	Schulen.....	76
3.3.4	Berufsausbildung.....	77
3.3.5	Kinder- und Jugendhilfe.....	78
3.3.6	Zur Bedeutung und Ausgestaltung.....	78
3.3.7	Das Grundmuster der bildungsökonomischen Argumentation.....	78
3.3.8	Bildungsausgaben in Deutschland: Merkmale des Status quo.....	79
3.3.9	Bildungsausgaben in Nordrhein-Westfalen: Merkmale des Status quo.....	80

Teil B: Impulse aus Wissenschaft und Praxis

1	Zur politischen Relevanz von Forschungsergebnissen und Impulsen aus der Praxis.....	81
2	Ursachen und Folgen des nachlassenden Kinderwunsches	83
3	Lernen und Aufwachsen: Impulse aus der Forschung.....	85
3.1	Grundlagen des schulischen und außerschulischen Lernens im Kindes- und Jugendalter.....	85
3.1.1	Neurowissenschaftliche Aspekte des Lernens	85
3.1.2	Bildungsbedeutung von Eltern, Familien und anderen Bezugspersonen.....	87
3.1.3	Entwicklungspsychologische Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern	90
3.1.4	Formelles und informelles, formales und non-formales Lernen bei Kindern und Jugendlichen von 3 bis 16 Jahren	92
3.2	Ausgewählte Fragen zu den Chancen von Kindern und Jugendlichen im Schul- und Bildungssystem.....	97
3.2.1	Biographische Folgen des gegenwärtigen Bildungssystems.....	97
3.2.2	Optimale Förderung im Elementarbereich	98
3.2.3	Prinzipien erfolgreicher Arbeit am Schulanfang	100
3.2.4	Blick über die Grenzen – nationale und internationale Studien zu den Themen Erziehung, Bildung und Betreuung.....	103
3.2.5	Volkswirtschaftliche Folgen des gegenwärtigen Bildungssystems	106
3.3	Besondere Lebenssituationen von Kindern und Jugendlichen: Familiäre Belastung, Migrationshintergrund, Armut, Geschlechtergerechtigkeit	107
3.3.1	Psychosoziale Folgen veränderter familiärer Rahmenbedingungen	107
3.3.2	Ergebnisse der Integrationsforschung.....	108

3.3.3	Kinderarmut – Folgen für Bildung und Gesundheit	110
3.3.4.	Interkulturelle und geschlechtergerechte Pädagogik für Kinder und Jugendliche	112
3.3.5	Zur psychischen Lage und zu den Verhaltensstörungen von Kindern und Jugendlichen	115
4	Impulse aus der Praxis der Bildungspolitik: Bildungsfinanzierung, Gesundheitsvorsorge, innere und äußere Schulangelegenheiten und Zukunft der Schule.....	119
4.1	Bildungsfinanzierung – Finanzströme zwischen Bund, Land und Kommunen überprüfen	120
4.2	Optimales System der Gesundheitsvorsorge in Nordrhein-Westfalen	121
4.3	Innere und äußere Angelegenheiten der Schule – neue Aufgaben für die Kommunen	128
4.4	Zukunft der Schule – Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen	130
5	Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis.....	133
5.1	Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis – internationale und nationale Trends	133
5.2	Wie soll eine erfolgreiche, Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals aussehen?	135

Teil C: Ziele und Steuerung.....137

1	Herausforderungen	137
1.1	Die demographische Entwicklung	137
1.2	Ökonomische, soziale und familiale Entwicklungen	138
1.3	Kulturelle Entwicklungen.....	139
1.4	Die Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems.....	140
2	Ziele	143
2.1	Individualisierung	143
2.1.1	Individualisierung und Bildungsgänge.....	144
2.1.2	Individualisierung im Klassenverband.....	145
2.1.3	Individualisierung und Entwicklung	146
2.1.4	Individualisierung und Curriculum.....	146
2.2	Informelle und non-formale Bildung	147
2.3	Integration und Differenzierung	149
2.3.1	Geschlecht.....	149
2.3.2	Religion.....	149
2.3.3	Leistungsfähigkeit.....	150
2.4	Die Leistungsfähigkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems.....	151
2.5	Die Verlässlichkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems	153
3	Steuerung	155
3.1	Rahmenbedingungen.....	155
3.2	New Governance – Konsensbildung und Steuerung	155
3.3	Regionale Verantwortungsgemeinschaften.....	156
3.4	Institutionelle Kompetenzzentren	158
3.5	Steuerung durch Personal.....	159
3.6	Steuerung durch Geld	161
3.6.1	Bereitstellung zusätzlicher Mittel.....	161
3.6.2	Veränderte Verfahren bei der Ressourcenverteilung.....	161
3.6.3	Erweiterte Selbstständigkeit bei der Verausgabung der Ressourcen	162
3.7	Bereitstellung von Information	163

Teil D: Sondervoten zu den Teilen A bis C	165
Sondervotum zu Teil A, Kapitel 2.2	165
Sondervotum zu Teil C, Kapitel 2.3.3	166
Teil E: Handlungsempfehlungen der Enquetekommission	167
Handlungsfeld 1: Kinder und Familien umfassend begleiten	167
Handlungsfeld 2: Familie lebbar machen	168
Sondervoten zu Handlungsfeld 2	169
Handlungsfeld 3: Armut von Kindern, Jugendlichen und Familien überwinden	170
Sondervoten zu Handlungsfeld 3	171
Handlungsfeld 4: Erziehung, Bildung und Betreuung gut und flexibel gestalten: Kinder in frühen Jahren ganzheitlich fördern	172
Sondervoten zu Handlungsfeld 4	173
Handlungsfeld 5: Erziehung, Bildung und Betreuung gut, durchlässig und flexibel gestalten: Schule als Lern- und Lebensort entwickeln	175
Voten der Kommissionsmitglieder zu schulstrukturellen Fragen	177
Sondervoten zu Handlungsfeld 5	186
Handlungsfeld 6: Non-formale Bildungsprozesse unterstützen	187
Sondervoten zu Handlungsfeld 6	188
Handlungsfeld 7: Kinder in den Mittelpunkt stellen	189
Sondervoten zu Handlungsfeld 7	190
Handlungsfeld 8: Bildungsinhalte neu gestalten	191
Sondervoten zu Handlungsfeld 8	193
Handlungsfeld 9: Gesundheit fördern und sichern	193
Sondervoten zu Handlungsfeld 9	195
Handlungsfeld 10: Akteure vernetzen	195
Sondervoten zu Handlungsfeld 10	196
Handlungsfeld 11: Ausbildung- und Berufsfeld pädagogischer Fachkräfte neu gestalten und gewichten	197
Sondervoten zu Handlungsfeld 11	199
Handlungsfeld 12: Voraussetzungen schaffen	202
Finanzen	202
Ressourcen	203
Kompetenzen	204
Verfassung	205
Grundsätzliches	205
Sondervoten zu Handlungsfeld 12	205
Anhang	208
Expertengespräche und Anhörungen der Enquetekommission	208
Forschungsaufträge der Enquetekommission	210
Eintägige Kommissionsreise	210
Einsetzungsbeschluss vom 30.11.2005	211
Abkürzungsverzeichnis	215
Verzeichnis der Grafiken	216
Verzeichnis der Tabellen	217
Literaturverzeichnis	218

Vorwort der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen



Liebe Bürgerinnen und Bürger,

für die Zukunft unserer Gesellschaft gibt es nichts Wichtigeres als Kinder.

Die Enquetekommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“ hat sich deshalb zu Beginn ihrer Arbeit einhellig entschieden, das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt aller ihrer Überlegungen zu stellen.

Vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung sowie der bildungspolitischen Herausforderungen steht außer Frage, dass es sich bei diesem Arbeitsauftrag um eine Schlüsselfrage für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes handelt.

Es geht um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Sicherung und Steigerung der Qualität von Bildung sowie die Bereitschaft junger Frauen und Männer zu fördern, sich für Kinder zu entscheiden. Gleichzeitig sollte die Kommission Vorschläge erarbeiten, wie bestehende Ungerechtigkeiten im Bildungssystem abgebaut werden können, um einen Beitrag zur Chancengleichheit in unserer Gesellschaft zu leisten.

Nach gut zwei Jahren intensiver Arbeit von März 2006 bis Juni 2008 liegt jetzt der Abschlussbericht der Enquetekommission vor. Er enthält Empfehlungen, wie in Nordrhein-Westfalen in Zukunft die Situation von Kindern verbessert werden kann. Darüber hinaus gibt er Anregungen für zahlreiche Berufsgruppen, die sich mit der Erziehung, Bildung oder Betreuung von Kindern beschäftigen.

Erstmals hat eine Enquetekommission des Landtags ihren Bericht nicht nur in gedruckter Form, sondern begleitet von einer CD-Version, veröffentlicht. Das nordrhein-westfälische Landesparlament hat den Anspruch, offen und fortschrittlich mit moderner Technologie umzugehen. Die CD soll die Weitergabe der wichtigen Inhalte erleichtern und ermöglicht einen elektronischen Anhang mit umfangreichen Materialien. Hier finden sich unter anderem die von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten, die die Bedingungen für Kinder in unserer Gesellschaft in vielerlei Hinsicht beleuchten.

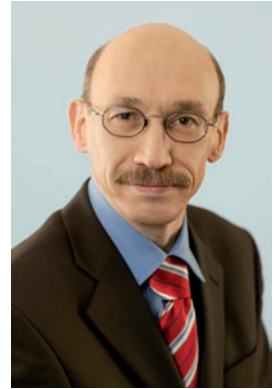
Mein Dank gilt den Mitgliedern sowie den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Enquetekommission für ihre geleistete Arbeit. Die Ergebnisse des Berichts geben Hinweise, wie unser Land Nordrhein-Westfalen für die Kinder und ihre Familien noch attraktiver werden kann.

A handwritten signature in blue ink that reads "Regina van Dinther". The script is fluid and cursive.

Ihre

Regina van Dinther MdL

Vorwort des Vorsitzenden der Enquetekommission „Chancen für Kinder“



Liebe Bürgerinnen und Bürger,

„Chancen für Kinder“ – das heißt für mich als Vorsitzenden der gleichnamigen Enquetekommission: Mehr Chancen für die Kinder und Jugendlichen, die hier in Nordrhein-Westfalen leben, ganz egal, welche Fähigkeiten sie haben, wer ihre Eltern sind, woher sie kommen, welche Noten sie nach Hause bringen. Worin liegt aber dieses „Mehr“ an Chancen? Damit sind wir mitten in einer Debatte, die nur sehr kurz in der Enquetekommission aufflammte und nicht zu einem Ende geführt wurde. Die Frage nämlich, ob das Ziel eher „Chancengleichheit“ oder „Chancengerechtigkeit“ heißen sollte. Die Begriffe der Gleichheit und der Gerechtigkeit sind auch heute hochaktuell und stellen sich im Zusammenhang mit unserem Verständnis für das kindliche Aufwachsen und Lernen in immer neuer Weise. Dort treffen sie sich aber auch, wenn sie auf eine bestimmte Art und Weise verwendet werden. Die Forderung nach Gleichheit der Menschen macht nur dann überhaupt Sinn, wenn sie von einer prinzipiellen Ungleichheit der Menschen ausgeht und einen erstrebenswerten Zustand beschreibt, in dem die Menschen behandelt werden, als wären sie gleich an Rechten und Pflichten – als normativer Begriff. Gerechtigkeit hingegen ist ein Begriff, der sich auf einer etwas anderen Ebene bewegt. Gerechtigkeit als Fairness ist ein moralisches Prinzip, das wir nach dem amerikanischen Philosophen John Rawls als Entscheidungsregel dafür verwenden können, ob etwas moralisch richtig ist oder nicht. Im Zusammenhang mit den Kindern wäre das: Nur diejenige Erziehungs- oder Bildungsmaßnahme, der wir zustimmen würden, wenn wir nicht wüssten, aus welchen Verhältnissen wir selbst oder unsere Kinder stammen, ist als gerecht zu bezeichnen. Wie im Laufe des Berichts deutlich wird, sind wir leider sowohl von der Chancengleichheit wie auch von der Chancengerechtigkeit immer noch weit entfernt. Zur Veränderung dieser Ausgangslage Vorschläge zu entwickeln, war nach meinem Verständnis Aufgabe der Enquetekommission „Chancen für Kinder“. Zur Frage, inwieweit dieses gelungen ist, möchte ich einige Bemerkungen beisteuern.

Die Einrichtung einer Enquetekommission zu den Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen war von vornherein ein inhaltlich schwieriges Unternehmen. Zwar gab und gibt es auch in anderen Bundesländern und auf Bundesebene entsprechende Kommissionen, aber für Nordrhein-Westfalen war diese erste Enquetekommission zum Thema Erziehung, Betreuung und Bildung eine Besonderheit. Mit ihrer Einrichtung hat der Landtag eine strittige Fragestellung aufgegriffen, die nach dem Regierungswechsel von 2005 eines der zentralen Themen der 14. Wahlperiode bildet. Der Einsetzungsbeschluss wurde am 30. November 2005 von allen Fraktionen unterstützt. Doch es zeigte sich, dass die darin enthaltenen Aufträge unterschiedlich interpretiert wurden und die dahinter liegenden Erwartungen und Interessen auseinander gingen. Die Folge war, dass die Enquetekommission nach ihrer konstituierenden Sitzung im März 2006 zunächst inhaltlich ihr Arbeitsfeld abstecken musste. Mehrere Sitzungen wurden mit umfassenden und zeitaufwändigen Diskussionen des Arbeitsprogramms verbracht, das schließlich nach sechs Monaten verabschiedet wurde. Zum einen kam es dabei zu einer Ausweitung der im Einsetzungsbeschluss genannten Aufgaben: Die Themen Familie, Gesundheit, Armut, Medien wurden beispielsweise intensiv diskutiert. Auf der anderen Seite rückten Aufträge an die Kommission – wie die Untersuchung der Aufgabenverflechtung und Ressourcenverteilung zwischen Land, Kommunen, Trägern und Familien sowie die Entwicklung von Steuerungs- und Finanzierungsmodellen – deutlich in den Hintergrund oder wurden auf spätere Phasen der Kommissionsarbeit verschoben.

Alle bisherigen Enquetekommissionen mussten jeweils ihren eigenen Verfahrensweg in Abhängigkeit von Thema und Mehrheitskonstellationen suchen. Das galt auch für die Enquetekommission „Chancen für Kinder“. Die Kommission entschied sich für einen Arbeitsprozess mit offenem Ausgang. Dieses schien die einzig angemessene

Lösung angesichts des Themas und der Interessenlagen. Der Prozess umfasste vier Schritte: Analyse und Bestandsaufnahme, Impulse aus Forschung und Praxis, Ziele und Steuerung, sowie die Handlungsempfehlungen. Es handelt sich um unterschiedliche Zugänge zum Thema mit je eigenem Stellenwert. Auch wenn sie nicht einheitlich gegliedert sind und stringent aufeinander aufbauen, so stehen sie gleichwohl im Zusammenhang miteinander. Die Bestandsaufnahme diente der Grundlegung und Verständigung anhand von Fakten. Die Impulse sollten das Thema für Diskussionen öffnen. Den Zielen und der Steuerung kam eine wichtige Scharnierfunktion zu. Schließlich bildeten die Handlungsempfehlungen das Ergebnis der Kommissionsarbeit ab.

Während des offenen Prozesses hat die Kommission mit verschiedenen Arbeitsweisen experimentiert, die sich als mehr oder weniger erfolgreich erwiesen. Im Mittelpunkt standen die Kommissionssitzungen mit ihren langwierigen, aber notwendigen Diskussionsprozessen, um alle Kommissionsmitglieder einzubinden und Einvernehmen herzustellen. Selten kam die Sachverständigenrunde zusammen, war aber besonders wichtig um Durchbrüche zu erzielen. Die eingerichteten Arbeitsgruppen tagten mit gemischtem Erfolg. So genannte „Tandems“ zwischen Sachverständigen und Abgeordneten oder zwischen Mitgliedern von Mehrheits- und Minderheitsfraktionen dienten als Instrumente der inhaltlichen Vorklärung ebenso wie die Obleutegespräche zur organisatorischen Vorentscheidung. Die Kommission hat sich entschieden, weitgehend auf öffentliche Anhörungen zu verzichten, da die meisten Positionen der Verbände im Bereich der Bildungspolitik bekannt und dokumentiert sind. Umso intensiver wurde in den nicht-öffentlichen Sitzungen auf Expertengespräche zurückgegriffen und von der Vergabe von Forschungsvorhaben Gebrauch gemacht.

Im Verlauf des Arbeitsprozesses galt es zwei Krisensituationen zu überwinden. Zum einen erwies sich der Übergang von der Informationssammlung zur Schreibphase als eine Hemmschwelle. Sie wäre nicht überwunden worden, wenn nicht die sachverständigen Mitglieder Texte beigesteuert und insbesondere die „federführende“ Rolle für die Berichtsteile A bis C übernommen hätten. Die zweite Hürde bildeten die Handlungsempfehlungen. Da die Kommission sich nicht rechtzeitig auf ein Verfahren einigen konnte, mussten vor allem Quantitäts- und Qualitätsprobleme überwunden werden.

Die Enquetekommission hat zu Beginn ihrer Arbeit Grundsätze ihrer Arbeit festgelegt, die in der Einleitung festgehalten sind. Nicht alle diese Grundsätze sind auch am Ende noch in den Empfehlungen wieder zu finden. Das Bemühen, vom Kind aus zu denken, sollte im Vordergrund stehen, blieb aber in einem Spannungsverhältnis zu den Erwartungen an die Leistungsfähigkeit der Familien und Institutionen. Die anfangs in den Blick genommene Orientierung an den Lebenswelten der Kinder und Jugendlichen konnte insbesondere im Hinblick auf die Sozialraumorientierung nur teilweise umgesetzt werden. Das gilt auch für die offenen Finanzierungsfragen der zahlreichen Handlungsempfehlungen.

Damit soll lediglich auf einige Grenzen der Kommissionsarbeit hingewiesen werden, die sich insgesamt im Hinblick auf eine grundsätzliche und längerfristige Bearbeitung eines wichtigen landespolitischen Themas unter Einbeziehung externer Expertise im nicht-öffentlichen Rahmen bewährt hat. Dem Thema war geschuldet, dass immer wieder Fragen der Tagespolitik – die Verabschiedung von Gesetzen auf Landes- und Bundesebene – in die Kommissionsarbeit hineinwirkten und dabei auch an der einen oder anderen Stelle die Parteimeinungen deutlicher werden ließen als die Orientierung am Kind.

Der Erfolg der Kommission liegt sicherlich darin, in dieser schwierigen Konstellation eine vertrauensvolle Zusammenarbeit unter den Kommissionsmitgliedern begründet zu haben. Nach meiner Einschätzung war die Arbeit für alle Beteiligten auch ein Lernprozess. Dazu gehört in einer parlamentarischen Demokratie notwendigerweise auch die Profilbildung. Der Kommission ist es gelungen in den Berichtsteilen A bis C bis auf wenige Ausnahmen und schließlich auch über den Bericht als Ganzes einen Konsens zu erzielen. Allen Beteiligten war demgegenüber bewusst, dass gerade der Berichtsteil E – die Handlungsempfehlungen – eine „Sollbruchstelle“ markieren würde. Auch hier gab es allerdings viele Übereinstimmungen beispielsweise hinsichtlich des Stellenwerts der frühkindlichen Bildung. In der Frage der Institutionen und Strukturen jedoch (Handlungsfeld 5) kam es zu getrennten Voten. Dass die Mehrheit der sachverständigen Mitglieder hier einen eigenständigen Weg beschritt, unterstreicht nicht nur ihre Unabhängigkeit, sondern wird sicherlich auch in der Öffentlichkeit Beachtung finden. An dieser Stelle steht der bildungspolitische Diskurs in Nordrhein-Westfalen vielleicht erst am Anfang.

Bei dem vorliegenden Gesamtumfang des Kommissionsberichts fällt der Blick zunächst auf die Ergebnisse der Arbeit in Form der Handlungsempfehlungen. Diese sind aber nicht isoliert zu betrachten, sondern auf vielfältige

Weise mit den anderen Berichtsteilen verknüpft. Die Forschungsvorhaben sind im Teil B zusammengefasst und enthalten viele Diskussionsanregungen. Der Teil C zur Zielsetzung und Steuerung ist ebenfalls als Hinführung zu den Handlungsempfehlungen lesenswert. Die wichtigsten Dokumente sind auf der beigefügten CD festgehalten und können erschlossen werden. Schließlich sind die Handlungsempfehlungen selbst nicht als abschließend zu interpretieren, sondern sollen bei den zahlreichen angesprochenen Akteuren weitere Diskussionen auslösen.

Enquetekommissionen sind ein besonderes Instrument des Parlaments, das einen hohen Stellenwert verdient, aber auch der Weiterentwicklung bedarf. Die Erfahrungen mit der der Enquetekommission „Chancen für Kinder“ zeigen meines Erachtens, dass die Rolle der sachverständigen Mitglieder von zentraler Bedeutung ist und – zum Beispiel durch das zahlenmäßige Verhältnis zu den Abgeordneten – gestärkt werden sollte. Im Unterschied zur Bundesebene und zu anderen Ländern sind Enquetekommissionen in Nordrhein-Westfalen personell unterausgestattet. Schließlich wurde der Enquetekommission zwar eine Verlängerung ihrer Laufzeit zuteil, doch waren die zeitlichen Vorgaben enger als bei früheren Kommissionen. Das Parlament und die Öffentlichkeit haben jedoch einen Anspruch auf einen in sich geschlossenen, qualitativ hochwertigen und wissenschaftlichen Standards genügenden Bericht.

Gerne komme ich zum Schluss der besonderen Aufgabe eines Vorsitzenden nach, den Menschen zu danken, mit denen ich mehr als zwei Jahre zusammenarbeiten durfte. Dem stellvertretenden Vorsitzenden Horst Ellinghaus danke ich für den Einsatz in der Schlussphase der Kommissionsarbeit. Die Obleute der Fraktionen waren stets für mich wichtige Ansprechpartner und Ratgeber. Den Abgeordneten und sachverständigen Mitgliedern der Kommission danke ich für die Geduld mit dem moderierenden Stil des Vorsitzenden. Die Diskussionen mit Wissenschaftlern und Praktikern aus unterschiedlichen Disziplinen war für mich als Politikwissenschaftler einmal mehr eine Bereicherung. Den Referentinnen und Referenten der Fraktionen gebührt Dank für ihre unterstützende Arbeit im Hintergrund. Schließlich bedanke ich mich persönlich bei „meinem“ Kommissionsbüro, vor allem bei Melanie Kuschmiersz und Thomas Reißberg, für das stets vertrauensvolle Teamwork.

Die Leserinnen und Leser mögen nun beurteilen, ob „das Bohren dicker Bretter mit Augenmaß und Leidenschaft“ im Sinne von Max Weber gelungen ist und diese Enquetekommission tatsächlich die richtigen Maßnahmen zur Verbesserung der „Chancen für Kinder“ erarbeitet hat.



Prof. Dr. Rainer Bovermann MdL

Einleitung

1 Anlass und Zielsetzung

Die Enquetekommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“ konstituierte sich am 24. März 2006 (vgl. Landtag NRW 2005a, Landtag NRW 2005b).¹ Die Begründung für den Einsetzungsbeschluss des Parlaments weist auf die zentrale Rolle des demographischen Wandels für unsere Gesellschaft und auf die Notwendigkeit einer nachhaltigen Familienpolitik² hin, um Familien verlässliche Optionen zur Realisierung von Lebensplänen sowie Frauen und Männern eine Balance von Erwerbsarbeit und Familie zu ermöglichen. Im Einzelnen wird hier auf Hemmnisse für Familien im Bereich der flexiblen Betreuungszeiten sowie die Unterversorgung mit Betreuungsplätzen für unter 3-Jährige eingegangen.

Schon mehrfach haben die Kinder- und Jugendberichte der Bundesregierung auf die Erosion des für westliche Industriegesellschaften bis in die 70er Jahre typischen „Ernährermodells“ hingewiesen, in dem Männer für das Haushaltseinkommen und Frauen für die Erziehung zuständig waren. „So haben seither nicht nur deutlich mehr junge Frauen hohe Bildungsabschlüsse erworben, sondern sie werden anschließend auch weitaus häufiger erwerbstätig als noch ein, zwei Jahrzehnte zuvor. (...) Ein damit zusammenhängender Handlungsbedarf ist inzwischen unübersehbar geworden“ (BMFSFJ 2006: 44).

Vor diesem Hintergrund wurde die Kommission vom Parlament beauftragt,

- ▶ notwendige Elemente einer verlässlichen Betreuungskette vom ersten Lebensjahr bis zum Ende der Sekundarstufe I darzustellen,
- ▶ die Aufgabenverflechtung und Ressourcenverteilung zwischen Land, Kommunen, Trägern und Familien aufzuarbeiten,
- ▶ verschiedene Möglichkeiten der Steuerung und die damit verbundenen Finanzierungsmodelle darzustellen und
- ▶ der Politik entsprechende Handlungsempfehlungen für einen effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz zu unterbreiten (vgl. Landtag NRW 2005a).

Gleich zu Anfang verständigte sich die Kommission auf das übergreifende Ziel, ein besseres gesellschaftliches und politisches Klima für Kinder und Jugendliche zu erzeugen. Dies sollte durchaus bewusst in einem doppelten Wortsinn verstanden werden: Einerseits geht es darum, Lebensbedingungen der Kinder, Jugendlichen und deren Familien in Nordrhein-Westfalen positiv zu beeinflussen. Andererseits sollten die äußeren Rahmenbedingungen stimmen, um sich für ein Leben mit Kindern zu entscheiden. Hierbei ist zu beachten, dass die Geburtenrate nur sehr schwer durch politische Maßnahmen zu steigern ist. Insofern war die Priorität für die Kommission: Die heute im Land lebenden Kinder und Jugendlichen sind diejenigen, auf die sich die Anstrengungen in Erziehung, Bildung und Betreuung richten müssen. Sollte sich durch eine solche Klimaverbesserung auch der Kinderwunsch in der Bevölkerung erhöhen, wäre das ein positives Ergebnis. Eine bessere Förderung der Kinder und Jugendlichen entwickelt sich aber nicht notwendigerweise durch eine Aufstockung und Flexibilisierung der Betreuungsmöglichkeiten, sondern es muss ganz zentral und unmittelbar die Frage nach der Qualität von Erziehung, Bildung und Betreuung gestellt werden. So steht spätestens seit dem Erscheinen der ersten PISA-Studie der enge Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und den Bildungserfolgen auch in der öffentlichen Debatte.

1 Im Folgenden wird der Titel der Enquetekommission als „Chancen für Kinder“ wiedergegeben. Diese Formulierung ist griffiger und entspricht auch der alltäglichen Sprachregelung innerhalb der Kommission.

2 Im Gutachten des BMFSFJ zu einer nachhaltigen Familienpolitik heißt es, dass eine nachhaltige Familienpolitik das Erreichen von zwei Zielen voraussetzt: eine ausreichende Kinderzahl, die der Alterung der Gesellschaft entgegenwirkt sowie die Erhöhung der Frauenerwerbsquote, um Erwerbspersonen- und Fachkräftepotential zu stabilisieren (vgl. Bertram/Rösler/Ehlert 2005).

2 Prinzipien und Selbstverpflichtungen

Formal unterscheiden sich Enquetekommissionen von den Ausschüssen des Parlaments darin, dass Sachverständige als stimmberechtigte Mitglieder kontinuierlich mitarbeiten. Sie sollen einerseits eine Brücke zwischen der fachlichen und der politischen Debatte bauen und andererseits für eine wissenschaftliche Fundierung der Arbeitsergebnisse Sorge tragen.

Die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ stellt in ihren Analysen und Empfehlungen das Kind in seiner Individualität in den Mittelpunkt. Dabei berücksichtigt sie insbesondere die Altersgruppe zwischen Geburt und 16 Jahren. Die Enquetekommission will dabei Ergebnisse und Handlungsempfehlungen über die Grenzen von Ressorts und Parteien hinweg erarbeiten. Sie fühlt sich gleichermaßen einer fachlich und wissenschaftlich fundierten Herangehensweise wie einer bürgernahen Formulierung ihrer Arbeitsergebnisse verpflichtet.

Trotz großer Anstrengungen und vieler Kompromisse von allen beteiligten Personen ist es nicht an allen Stellen gelungen, einen Konsens über die Parteien hinweg zu erzielen. Dies spiegelt sich in einer Zahl von Sondervoten wider, die sich insbesondere in dem Bereich der Handlungsempfehlungen finden.

Vor dem Hintergrund der internationalen fachlichen Debatte soll hier das spezifische Verhältnis der Konzepte Erziehung, Bildung und Betreuung zueinander erläutert werden: Die OECD stellt in ihrem Länderbericht fest, dass die Konzepte von Betreuung, Bildung und Erziehung nicht voneinander zu trennen sind (OECD 2004: 24). Gleichzeitig kritisiert der Bericht eine Vernachlässigung der Bildung in bundesdeutschen Kindertageseinrichtungen (vgl. ebd.). Der zwölfte Kinder- und Jugendbericht des Bundes geht in seiner Kritik an der Praxis weit darüber hinaus, wenn er formuliert, es habe „geradezu den Anschein, als würde in Deutschland bislang Betreuung, Erziehung und Bildung doch eher im Nacheinander als eine aufsteigende Abfolge im kindlichen Lebenslauf konzipiert und organisiert, also fälschlicherweise **Betreuung** und Pflege als besondere Aufgabe und Herausforderung in der frühkindlichen, besonders in der vorsprachlichen Phase; **Erziehung** als Einübung von Regeln und Verhaltensweisen in der Kleinkindphase, insbesondere im Vorschulalter sowie **Bildung** als spezifische Herausforderung und Aufgabe der Schule bzw. ab dem Schulalter verstanden“ (vgl. BMFSFJ 2006: 48, Hervorhebungen im Original).

Die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ war und ist sich durchaus über diese Spannung innerhalb des Begriffstrios im Klaren. In unmittelbarer Anlehnung an die zentrale Fragestellung, die die Förderung von Kindern und Jugendlichen in den Vordergrund stellt, soll es folgerichtig auch um eine Analyse des gesamten Einflusses gehen, den Familie, Staat und Gesellschaft auf Kinder und Jugendliche ausüben und nicht primär um die getrennte Betrachtung der drei Bereiche Erziehung, Bildung und Betreuung oder um die getrennte Betrachtung von Familien- und Bildungspolitik. Daher einigte sich die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ auf einige Grundsätze für ihre Arbeit.

Die Analysen und vor allem auch die Handlungsempfehlungen sollen „vom Kind aus gedacht“ werden und sich in erster Linie an dessen Wohl orientieren. Im Geiste der UN-Kinderrechtskonvention werden Kinder als Träger von Rechten mit Anspruch auf möglichst gute Entwicklungschancen und gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft aufgefasst, die des besonderen Schutzes bedürfen und nicht primär als „Teil von etwas“ (der Familie, der Kindertageseinrichtung, der Schule usw.) (vgl. BMFSFJ 2000, vgl. auch Olk 2005).³ Wo sich auf Grund schlechter Voraussetzungen schlechtere Bildungs- und Entwicklungschancen für Kinder ergeben, die sich dann später wiederum in schlechteren Lebenschancen fortsetzen können, muss die im Einsetzungsbeschluss angesprochene „neue Kompensatorik“ (ungleiches ungleich behandeln) ansetzen (Landtag NRW 2005a: 4, vgl. Esch 2005).

In zweiter Linie soll sich die Arbeit der Enquetekommission an einer Stärkung der direkten Lebensumwelt von Kindern und Jugendlichen orientieren. Das sind in aller Regel die Familien, verstanden als unmittelbares Umfeld, in dem Kinder und Jugendliche aufwachsen. In diesem Sinne befasste sich die Kommission auch an wichtigen Punkten ihrer Arbeit mit den Rahmenbedingungen für Familien wie beispielsweise der Vereinbarkeit von Beruf und Kinderwunsch für Männer und Frauen, Elternpartizipation und -bildung. Gegenstand der Analyse sollten aber auch die Bedingungen für gesundes Aufwachsen, die „erweiterten Lebenswelten“ und Sozialräume sein, insbesondere

3 Der fünfte Familienbericht spricht sich ebenfalls dafür aus, die „Grundorientierung der Konvention [...] zu erschließen“ (Sachverständigenkommission für den fünften Familienbericht 1993: 100).

im Sinne von „Lernwelten“⁴. Die so angelegte Analyse nimmt die Lage jedes einzelnen Kindes in den Blick, kann aber zugleich prägende Faktoren für die Lage ganzer Gruppen von Kindern benennen. Hier sind schlechtere oder bessere Voraussetzungen für die Teilhabe an diesen Lernwelten festzustellen, beispielsweise die materielle Situation und die Bildungskonstellation der Eltern oder vielfach der Migrationshintergrund.

Erst in dritter Linie soll es um die Frage gehen, ob die Institutionen (öffentliche und private Einrichtungen zur Erziehung, Bildung und Betreuung) die Ergebnisse „produzieren“, die sich Politik, Gesellschaft und Wirtschaft von ihnen erhoffen. Hier möchte die Enquetekommission sorgfältig und umfassend analysieren, wie nordrhein-westfälische Kinder und Jugendliche in nationalen und internationalen Vergleichen abschneiden und wo sich an diesem Punkt besondere Herausforderungen ergeben.

An vierter Stelle steht die Orientierung am Budget. Handlungsempfehlungen an die Politik müssen sich immer auch am finanziell Machbaren orientieren. Nicht zuletzt der Einsetzungsbeschluss verweist auf den „Hintergrund gegebener Ressourcen“ (Landtag NRW 2005a: 3). Insofern drückt diese Maxime eine Selbstverständlichkeit aus, die allerdings durch die ersten drei Maximen konkretisiert wird.

3 Vorgehensmodell

Die Frage nach den Wegen, wie eine Enquetekommission zu ihrem Bericht und zu ihren Empfehlungen gelangen kann, wurde von anderen Kommissionen in den vergangenen Wahlperioden unterschiedlich beantwortet. Die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ hat sich auf ein Phasenmodell verständigt, das auch in der Gliederung des vorliegenden Berichts abgebildet wird:

- ▶ **Analyse / Bestandsaufnahme:** Als ersten Schritt nahm die Kommission eine sorgfältige Bestandsaufnahme der Rahmenbedingungen in den Bereichen Erziehung, Bildung und Betreuung vor und befasste sich mit Recht, Ressourcen, Angeboten und Akteuren in Nordrhein-Westfalen.
- ▶ **Impulse aus Wissenschaft und Praxis:** Im zweiten Schritt wurden dann „neuere“ Entwicklungen⁵, Ergebnisse und Interventionen zum Lernen und Aufwachsen in Nordrhein-Westfalen in die Betrachtungen einbezogen. Damit ging die Kommission bewusst auf die vielfach geäußerte Kritik ein, die Ergebnisse der Wissenschaft und der Praxis würden bei der Politikformulierung und -implementation nicht ausreichend berücksichtigt.
- ▶ **Ziele und Steuerung:** Im dritten Schritt wurden die qualitativen und quantitativen Ziele diskutiert und geeignete Steuerungsinstrumente abgewogen.
- ▶ **Handlungsempfehlungen:** Im vierten und letzten Schritt befasste sich die Kommission schließlich mit der konkreten Frage der Umsetzung in Handlungsempfehlungen.

4 Arbeitsweise

Die Enquetekommission hat insgesamt 35 Sitzungen durchgeführt, zwei öffentliche Anhörungen, viele nicht-öffentliche Expertengespräche mit externen Sachverständigen (vollständige Liste im Anhang), zwei Klausurtagungen und eine Informationsreise in nordrhein-westfälische Einrichtungen der Erziehung, Betreuung und Bildung. Nicht zu vergessen sind die dutzenden Sitzungen der – innerhalb der Kommission gegründeten – Arbeitsgruppen und „Tandems“⁶ sowie die Arbeitskreise der Fraktionen mit den von ihnen benannten Sachverständigen.

4 Das Konsortium Bildungsberichterstattung (2006: 47 ff.) weist nachdrücklich auf die zunehmende Bedeutung non-formaler (schulergänzende Ganztagsangebote, Jugendarbeit usw.) und informeller (Lernen durch Medien, Lernen am Arbeitsplatz usw.) Bildungsprozesse hin.

5 Der Begriff „neuere“ wird hier nicht in dem Sinne verwendet, dass es sich um Entwicklungen der letzten Jahre handeln muss. Vielmehr geht es zum Teil auch um die Frage, ob bestimmte wissenschaftliche Erkenntnisse nicht von der Politik (und der erzieherischen Praxis) ignoriert wurden, obwohl sie bereits seit 20 bis 30 Jahren vorliegen. Insofern wären sie nur für den Bereich der Politik „neu“ oder „wieder entdeckt“. Vgl. hierzu beispielhaft Dollase 2006.

6 Bestehend aus je einem sachverständigen Mitglied und einem Mitglied des Landtags oder aus zwei Abgeordneten einer Mehrheits- und einer Minderheitsfraktion.

5 Zusammensetzung der Enquetekommission

Die Enquetekommission setzte sich aus neun Abgeordneten der im 14. Landtag von Nordrhein-Westfalen vertretenen vier Fraktionen sowie sechs von der Präsidentin des Landtags auf Vorschlag der Fraktionen berufenen Sachverständigen zusammen. In der konstituierenden Sitzung wählte die Kommission aus ihrer Mitte den Abgeordneten Prof. Dr. Rainer Bovermann (SPD) einstimmig zu ihrem Vorsitzenden und den Abgeordneten Jürgen Hollstein (CDU) ebenfalls einstimmig zu ihrem stellvertretenden Vorsitzenden. Am 08.12.2006 übernahm der Abgeordnete Horst Ellinghaus (CDU) nach ebenfalls einstimmiger Wahl den stellvertretenden Vorsitz.

Der Enquetekommission gehörten die folgenden Mitglieder an:

Sachverständige:	Prof. Dr. Gabriele Bellenberg Prof. Dr. Rainer Dollase Prof. Dr. Irene Gerlach Prof. Dr. Klaus Klemm Prof. Dr. Ingo Richter Landesrat a.D. Markus Schnapka
Abgeordnete:	
CDU:	Horst Ellinghaus, MdL (stv. Vorsitzender ab 08.12.2006) Walter Kern, MdL (Sprecher) Bernhard Tenhumberg, MdL Maria Westerhorstmann, MdL
SPD:	Prof. Dr. Rainer Bovermann, MdL (Vorsitzender) Ingrid Hack, MdL Renate Maria Hendricks, MdL (Sprecherin)
FDP:	Ralf Witzel, MdL (Sprecher)
Bündnis 90/Die Grünen:	Andrea Asch, MdL (Sprecherin)
Stellvertretende Mitglieder:	
CDU:	Chris Bollenbach, MdL Ursula Doppmeier, MdL Dr. Gerd Hachen, MdL Jürgen Hollstein, MdL (stv. Vorsitzender bis 08.12.2006) Thomas Jarzombek, MdL Klaus Kaiser, MdL Marie-Theres Kastner, MdL Hubert Kleff, MdL Gerhard Lorth, MdL Marc Ratajczak, MdL Bernhard Recker, MdL Josef Wilp, MdL
SPD:	Wolfgang Jörg, MdL Angela Tillmann, MdL Bodo Wißen, MdL
FDP:	Dr. Stefan Romberg, MdL
Bündnis 90/Die Grünen:	Sigrid Beer, MdL



1. Reihe, von links nach rechts: MdL Westerhorstmann, MdL Ellinghaus, MdL Asch, Schnapka, Prof. Dr. Klemm, MdL Kern. 2. Reihe: MdL Hack, MdL Hendricks, MdL Prof. Dr. Bovermann, Reißberg, Grawe, MdL Tenhumberg. 3. Reihe: MdL Witzel, Prof. Dr. Bellenberg, Prof. Dr. Richter. 4. Reihe: Prof. Dr. Dollase, Haas, Kuschmiersz. Nicht abgebildet: Czerwinski, Prof. Dr. Gerlach, Paeleke-Kuhlmann .

Fotograf: Volker Zierhut

Unterstützt wurde die Kommission durch die folgenden Personen:

Referentinnen und Referenten der Fraktionen

CDU:	Magdalena Grawe
SPD:	Stephanie Paeleke-Kuhlmann
FDP:	Rebecca Haas (1. Oktober 2007 - 30. Juni 2008), Britta Treuel-Paulekat (1. März 2006 - 15. August 2007, phasenweise Teilzeit), Dr. Sven Pastoors (1. Januar - 30. September 2006, phasenweise Teilzeit)
Bündnis 90/Die Grünen:	Norbert Czerwinski

Kommissionsbüro

Kommissionsassistentin:	Melanie Kuschmiersz
Wissenschaftlicher Referent:	Thomas Reißberg
Sekretariat:	Simone Göbbels, Dagmar Holz, Karin Peters



Teil A:

Bestandsaufnahme und Rahmenbedingungen

1 Rahmenbedingungen

1.1 Demographische Eckdaten

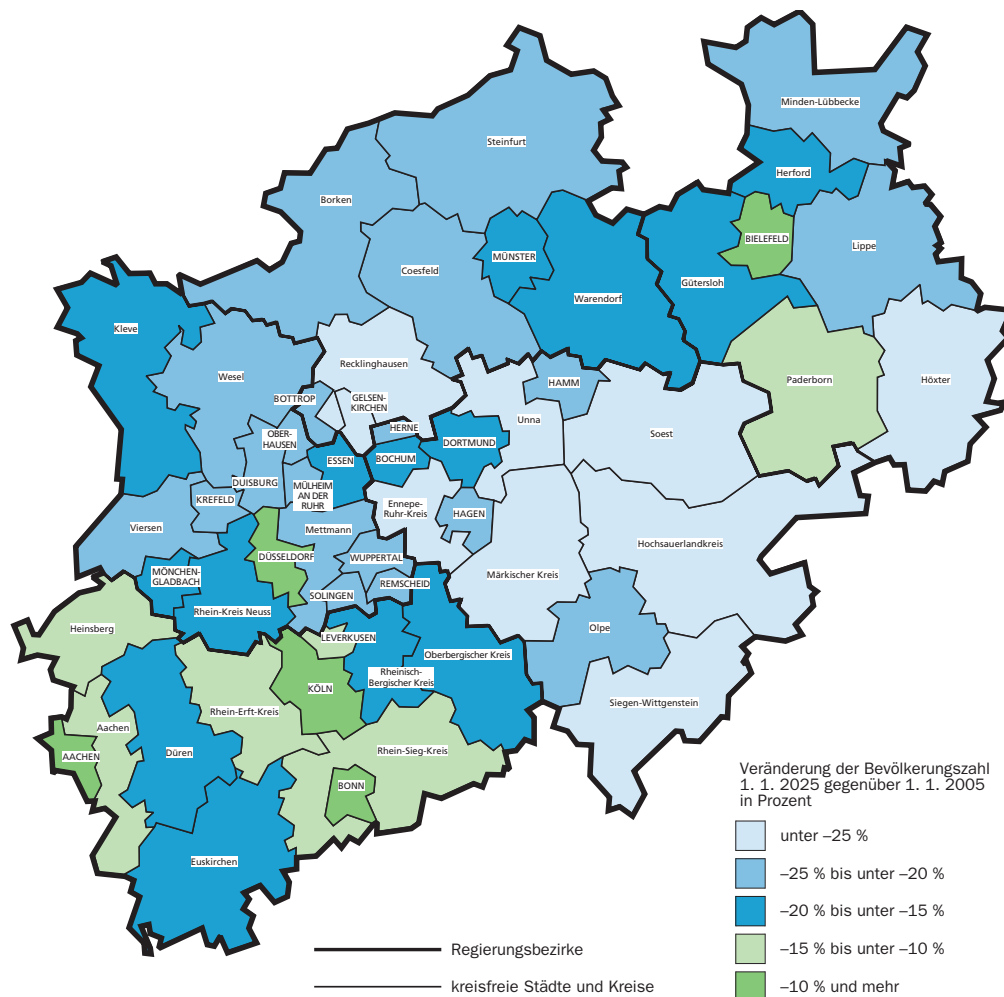
Nordrhein-Westfalen wird zukünftig wie Deutschland insgesamt von wesentlichen demographischen Strukturveränderungen betroffen sein (LDS 2006). Wenngleich nicht zu erwarten ist, dass die Bevölkerungsentwicklung grundsätzlich von den prognostizierten Werten abweichen wird, gibt es eine Reihe von Gründen für mögliche Abweichungen. Diese liegen vor allem in der Wahl des Zeitabschnitts, der als Grundlage für die Berechnung ausgesucht wird, aber ebenso auch in der Wahl des Zeitabschnitts, für den prognostiziert wird. Zusätzliche Einflussfaktoren auf das Prognoseergebnis ergeben sich mit der unterstellten zukünftigen Geburtenrate, mit der Zuwanderungsbilanz und – allerdings unwesentlich – mit Annahmen über die Sterblichkeit. Für die aktuelle nordrhein-westfälische Bevölkerungsvorausberechnung wurde ein Referenzzeitraum von 2000 bis 2004 gewählt. Bezüglich der Geburtenrate wurde unterstellt, dass die durchschnittliche Rate des Zeitraumes 2002 bis 2004 (1,39 Kinder pro Frau) erhalten bleibt. Für das Jahr 2050 wird eine Lebenserwartung eines weiblichen Säuglings von 86 Jahren, für einen männlichen bei 81,5 erwartet (Ströker 2006: 3 ff). Die aktuelle Landesprognose nimmt hinsichtlich der Wanderungsbilanz sowohl mit dem Ausland als auch bezüglich der Wanderungsverflechtungen mit den anderen Bundesländern einen durchgehend positiven Saldo an. Er wird für 2007 bis 2010 auf 13.000 Personen pro Jahr geschätzt, ab 2011 auf 28.000 Personen (Ströker 2006: 7). Dabei spielt zunächst weniger die Abnahme der Bevölkerung eine Rolle – von 2005 bis 2025 ist ein mäßiger Rückgang der Bevölkerung von 18,1 auf 17,6 Millionen (= 97,2% des Niveaus von 2005) zu erwarten, bis 2050 eine weitere Reduzierung auf 16,2 Millionen (= 89,5% des Niveaus von 2005).

Zeitlich viel unmittelbarer und folgeschwerer werden jedoch die strukturellen Verschiebungen sein, die sich im Bevölkerungsaufbau, das heißt in einzelnen Altersgruppen, ergeben werden:

Es wird zu einer deutlichen Veränderung der altersmäßigen Zusammensetzung der Bevölkerung kommen: Der Anteil der unter 20-Jährigen sinkt in den Jahren zwischen 2005 und 2025 von 21,1% auf 17,5%, der Anteil der 20- bis unter 65-Jährigen von 60,2% auf 58,8%, während der Anteil der über 64-Jährigen von derzeit 18,7% auf 23,7% ansteigt. Es wird weniger Kindergartenkinder sowie Schülerinnen und Schüler geben, das Erwerbspersonenpotenzial wird schrumpfen und die Gruppe der nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Menschen wird deutlich ansteigen.

Die demographische Veränderung trifft das Land nicht gleichmäßig: Im Vergleich der Jahre 2005 und 2025 vermindert sich die Einwohnerzahl – bei einem Landesdurchschnitt von zwei bis drei Prozent – in der Stadt Gelsenkirchen um 16%, im Oberbergischen Kreis wird sie stagnieren und in den Städten Aachen und Bonn um 9 bis 10% steigen. Betrachtet man die Entwicklung der Bevölkerung unter 20 Jahren, so lässt sich landesweit eine Abnahme feststellen, die jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt ist. Die kreisfreien Städte Aachen, Bielefeld, Bonn, Düsseldorf und Köln werden lediglich eine Abnahme von bis zu 10% zu verzeichnen haben, während der Ennepe-Ruhr-Kreis sowie die Kreise und kreisfreien Städte Gelsenkirchen, Hochsauerlandkreis, Höxter, Märkischer Kreis, Recklinghausen, Siegen-Wittgenstein, Soest und Unna mit einer Abnahme von über 25% bei dieser Bevölkerungsgruppe rechnen müssen (vgl. Grafik).

Grafik 1: Relative Zu- und Abnahme der Bevölkerung im Alter von unter 20 Jahren in Nordrhein-Westfalen 2025 gegenüber 2005



Grafik: LDS NRW

Im Bildungssystem wirken sich die demographischen Veränderungen bereits kurz- und mittelfristig aus: Die Zahl der Kinder im Krippenalter (Geburt bis 3 Jahre) geht bis 2015 auf 94,4% zurück (2002 = 100%). Stärker noch verringert sich im gleichen Zeitraum die Zahl der 3- bis unter 6-Jährigen, also der Kinder, die einen Kindergarten besuchen: auf 88,9%. Die Zahl der Schülerinnen und Schüler an allgemein- und berufsbildenden Schulen verringert sich in den Jahren von 2002 bis 2015 um 1,7 Millionen auf 86,3% (Klemm 2005). Innerhalb der Gruppe der insgesamt weniger werdenden Kinder und Jugendlichen wird der Anteil der jungen Menschen aus bildungsfernen Schichten zunehmen: Dies ist zum einen eine Folge der vom Bildungs- und Ausbildungsstand der jungen Frauen abhängigen unterschiedlichen Geburtenquoten. Dies ergibt sich aber zum anderen auch aus dem wachsenden Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund (vgl. Kapitel 1.2.4), denen es in der Schule aufgrund der sozialen Lage ihrer Familien und ihrer geringen Vertrautheit mit der Unterrichtssprache Deutsch vielfach schwerer fällt, erfolgreich zu sein.

Diese hier nur knapp skizzierten demographisch bedingten Entwicklungen gehen einher mit folgenreichen Veränderungen bei der Nachfrage nach Qualifikationen, die das Beschäftigungssystem haben wird: Einerseits wird die Nachfrage nach Arbeitskräften, die über keine Berufsausbildung verfügen, weiter stark sinken, andererseits wird das Erwerbspersonenpotenzial deutlich zurückgehen. Für diejenigen, die nicht genügend qualifiziert sind, besteht die Gefahr, an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden (Cohen 1998: 89). Schon gegenwärtig zeigen qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten erhebliche Unterschiede: Im Jahr 2004 lag in Deutschland die Arbeitslosenquote in der Gruppe derer, die mit ihren Bildungs- und Ausbildungsabschlüssen unterhalb der Sekundarstufe II geblieben sind, bei 20,5%; in der Gruppe derer, die über einen Abschluss des Tertiärbereichs verfügten, lag diese Quote „nur“

bei 5,5%. Diese qualifikationsspezifische Spreizung des Arbeitslosigkeitsrisikos findet sich in nahezu allen OECD-Ländern – wenn auch unterschiedlich stark ausgeprägt und auf unterschiedlichem Niveau (OECD 2006: 133).

1.2 Familien und ihre Lebenslagen in Nordrhein-Westfalen

Die Familie ist der Ort, an dem Kinder die ersten Erfahrungen mit anderen Menschen sammeln, an dem die ersten und oft die wichtigsten Bindungen entstehen, wo Wert- und Sinnvermittlung stattfinden. Dementsprechend erhält die Familie hohe Zustimmungswerte bei Umfragen unter Kindern, Jugendlichen oder Erwachsenen. Die Fähigkeit des Menschen, verlässliche Bindungen einzugehen, entsteht zu einem erheblichen Teil in der Familie und ist gleichzeitig notwendige Bedingung für ihr Gelingen. Darüber hinaus ist die Familie aber auch der Ort, an dem grundlegende Haushalts- und Erziehungskompetenzen erlernt und eingeübt werden können.

Familienpolitik muss Menschen darin bestärken, ihre Kinderwünsche zu erfüllen und sie bei der Erfüllung der familialen Funktionen durch geeignete Maßnahmen unterstützen. Zentral im Rahmen der Bereitschaft, Familien zu gründen ist dabei – auch vor dem Hintergrund der Ergebnisse internationaler Vergleiche – die Sicherung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Durch die fehlende oder mangelhafte unterstützende Infrastruktur ergab sich bisher vor allem für Frauen oft eine Entscheidungssituation des „entweder oder“, das heißt berufliche Ziele weiter zu verfolgen und auf Kinder zu verzichten oder zugunsten der Familiengründung auf ihre Berufstätigkeit zu verzichten bzw. diese stark einzuschränken. Die Kosten der Familiengründung, beispielsweise im Hinblick auf die soziale Absicherung des Kinder betreuenden Elternteils oder seine eingeschränkten beruflichen Entwicklungschancen, erscheinen vielen Menschen so hoch, dass sie sich gegen Familie entscheiden oder die Familiengründung so weit im Lebenslauf hinausschieben, dass sie nicht mehr wahrscheinlich ist. Dies gilt umso stärker, wenn Menschen hohe Bildungsabschlüsse mitbringen.

Im Zuge der Veränderung von Familienstrukturen hat sich auch der Begriff von Familie geändert. War dieser lange Zeit eher institutionell geprägt, greift heute beispielsweise der Mikrozensus (vgl. Statistisches Bundesamt 2006) eine viel zitierte Definition auf: „Familie ist da, wo Kinder sind.“ Der Siebte Familienbericht erweitert das Verständnis von Familie zu einer Gemeinschaft mit starken Bindungen, in der mehrere Generationen füreinander sorgen (Sachverständigenkommission Siebter Familienbericht 2005).

Im Zusammenhang mit der Fragestellung der Enquetekommission „Chancen für Kinder“ ist aber noch ein weiterer Aspekt von Familie hoch bedeutsam: Erziehung, Bildung und Betreuung gehen hier fortwährend ineinander über. Die Familie ist damit Grundstein für die spätere Entwicklung und permanenter Bildungsort zugleich und nicht nur die vielfach zitierte „Hintergrundvariable“ zur Erklärung bildungsbezogener Unterschiede (BMFSFJ 2006: 93). Insofern liegt ein Blick auf das heutige Bild von Familie nahe, auf ihre Strukturen und ihre sozialen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Dabei wird deutlich, dass es „die Familie“ nicht gibt, sondern die Bedingungen für das Aufwachsen von Kindern zum Teil erheblich nach Einkommenssituation, Migrations- und Bildungshintergrund der Eltern sowie nach der sozialen Zusammensetzung des direkten Wohnumfeldes differieren.

Werden Eltern nach Unterstützungswünschen gefragt, so lassen sich drei zentrale Bereiche der Hilfee Erwartungen identifizieren: Zeit, Geld und Kinderbetreuung. Insbesondere allein Erziehende und Frauen wünschen sich in diesen drei Bereichen mehr Unterstützung. Anhand bestimmter Merkmale lassen sich aber zum Teil auch diese Unterstützungswünsche differenzieren. Geringer qualifizierte Menschen, und in der Folge geringer Qualifikation auch einkommensschwache Menschen, wünschen sich vor allem finanzielle Unterstützung, Ein-Kind-Familien sowie höher Qualifizierte wollen vor allem bessere Betreuungsmöglichkeiten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist nach wie vor erklärtes Ziel aller, allerdings dominieren hier Wünsche nach Teilzeitbeschäftigung oder flexiblen Arbeitszeiten. Dies kann jedoch als Folge des geringen Angebotes im Betreuungsbereich erklärt werden. International vergleichende Erfahrung ebenso wie solche in ausgesuchten Bundesländern zeigen, dass die Nachfrage nach Betreuung und damit die Ermöglichung von Vollzeiterwerbstätigkeit mit dem Angebot wachsen. Andererseits ist das traditionelle Modell, in dem ein Partner erwerbstätig ist und der andere sich um Haushalt und Kinder kümmert, für die meisten Familien Realität, es wird jedoch nur selten gewünscht. Zwei Drittel der Eltern wünschen sich, dass ein Partner Teilzeit arbeitet und der andere Vollzeit (vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung/Robert-Bosch-Stiftung 2006).

1.2.1 Das Bild von der Familie

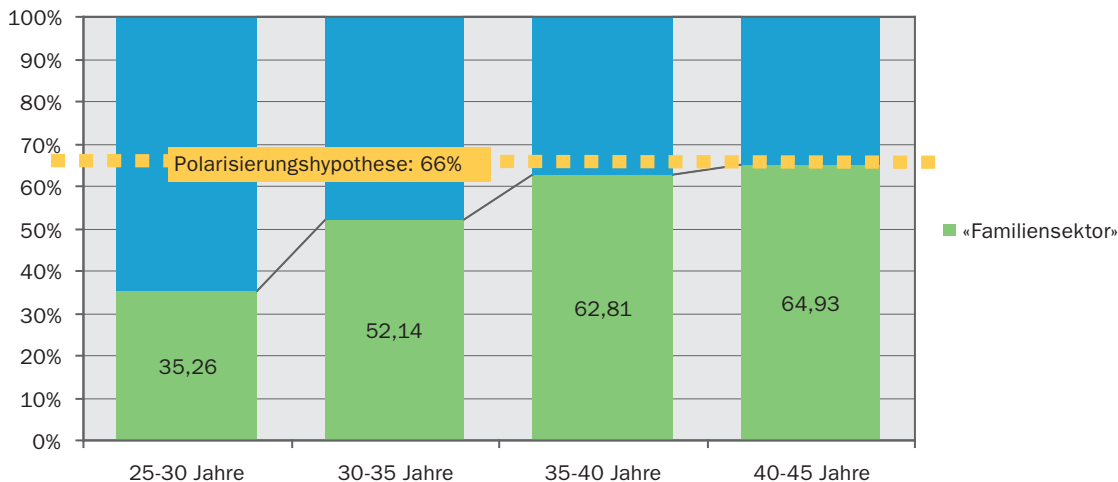
2002 waren rund 70% der befragten Jugendlichen im Alter zwischen 12 und 20 Jahren der Meinung, man brauche eine Familie, um wirklich glücklich leben zu können. Dieser Wert stieg 2006 noch weiter auf 72% an (vgl. Hurrelmann/Albert 2006: 17). Erwartungsgemäß liegen die Zustimmungswerte bei Aussagen wie „Ich bin gerne mit meiner Familie zusammen“ bei jüngeren Kindern noch höher (vgl. Brake 2005). Werden Erwachsene danach befragt, welche Familienform sie für Kinder besonders förderlich halten, wird eine hohe Akzeptanz der Ehe deutlich. Für den Fall, dass Kinder geplant seien, sollte nach Ansicht von 49,2% der befragten Männer geheiratet werden, 50,8% lehnen das Argument ab. Im Bundesdurchschnitt stimmten 45,6% der Aussage zu, 54,4% lehnten ab. Die vergleichsweise hohe Bewertung eher traditioneller Lebensformen variiert allerdings deutlich mit dem Alter. So stimmen 32,3% der befragten Männer in Nordrhein-Westfalen im Alter zwischen 30 bis 39 Jahren der Aussage zu, die Ehe sei eine überholte Einrichtung, aber nur 16,9% der 50- bis 65-jährigen Männer. Im Durchschnitt lehnen 75,4% der befragten Männer und 78,3% der Frauen diese Aussage ab (Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2006: 32).

Diese hohen Zustimmungswerte zu eher „klassischen Modellen“ beschreiben aber nicht unbedingt die gelebte Familienrealität, sondern geben einen Eindruck von den Idealvorstellungen und Leitbildern, die mit dem Thema Familie verbunden sind. Diese Diskrepanz zwischen vorgestellter und gelebter Familie ist keineswegs neu, sondern kann in der Geschichte mehrfach nachgewiesen werden (vgl. Gerlach 2004).

1.2.2 Die Strukturen von Familien

Die wichtigste Veränderung seit den 1970er Jahren besteht darin, dass die Zahl der Familien insgesamt zurückgeht. Bei allen methodischen und definitorischen Schwierigkeiten kann beispielhaft für Nordrhein-Westfalen gesagt werden, dass die Anzahl der Familien in den letzten Jahrzehnten gesunken ist, während die amtliche Statistik für den gleichen Zeitraum einen Anstieg der Bevölkerung ausweist (vgl. LDS 2008a, LDS 2008b). Infolge der zunehmenden Zahl von Haushalten ohne Kinder wird in der Bevölkerungswissenschaft die sogenannte Polarisierungshypothese diskutiert. Demnach entwickelt sich in unserer Gesellschaft innerhalb der Personen im „familienbildenden Alter“ eine wachsende Gruppe des „Nicht-Familiensektors“, die ungefähr ein Drittel der Bevölkerung im Alter zwischen 25 und 45 Jahren ausmacht und eine schrumpfende Gruppe von ungefähr zwei Dritteln, die dem „Familiensektor“ zuzurechnen sind (vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 2006). Für Nordrhein-Westfalen lassen sich vergleichbare Tendenzen nachweisen, wenn auch eingeräumt werden muss, dass hier klare Zuordnungen schwierig sind, weil sich die „gelebte“ oder die „gefühlte Familie“ unter Umständen erheblich von der klar definierten „statistischen Familie“ unterscheiden kann. Abweichungen in beide Richtungen sind möglich, da sich sowohl Familien auf mehrere Haushalte verteilen können (beispielsweise „Wochenendväter“) als auch Haushalte mit einem Kind nicht immer familienartig organisiert sein müssen (beispielsweise Wohngemeinschaften mit mehreren Erwachsenen, einer allein Erziehenden und ihrem Kind). Ein differenziertes Bild, wie viel Prozent der Personen verschiedener Altersgruppen im „familienbildenden Alter“, gemäß der oben genannten Definition zum „Familiensektor“ gehören, liefert die Abbildung (alle verwendeten Daten: Mikrozensus 2005, LDS Nordrhein-Westfalen, eigene Berechnungen).

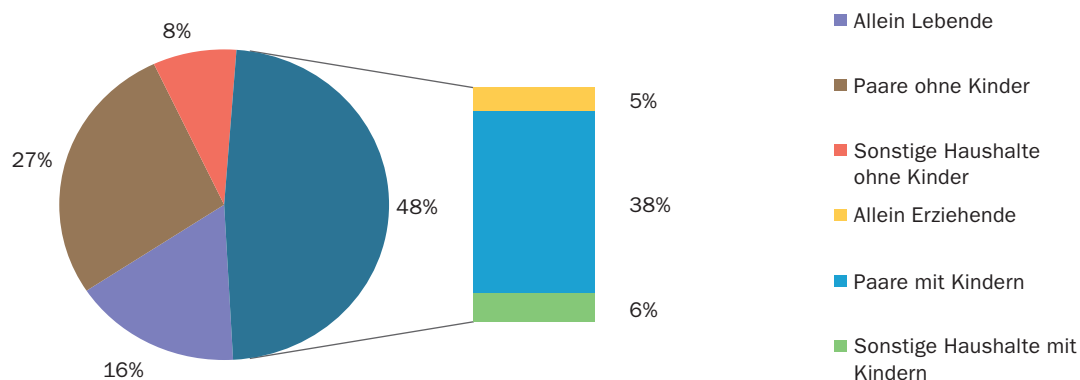
Grafik 2: Zugehörigkeit zum «Familiensektor» im «familienbildenden Alter» nach Altersgruppen in NRW 2005 (Mikrozensus)



Mit den insgesamt rückläufigen Familienzahlen gehen unterschiedliche Entwicklungen der einzelnen Familienformen einher. Während die Zahl traditioneller Familien (Ehepaare mit Kindern) sank, stieg die Zahl „alternativer“ Familien (allein Erziehende und Lebensgemeinschaften mit Kindern). In den vergangenen 30 Jahren ist sowohl das Erstheiratsalter bei Männern und Frauen in Deutschland gestiegen als auch das Alter, in dem Frauen erstmals Mutter werden. Ebenfalls angestiegen ist die Zahl der Männer und Frauen, die überhaupt nicht heiraten und auch kinderlos bleiben. Dieser Trend könnte sich weiter verstärken (BMFSFJ 2003: 67). Die höchsten Ledigenquoten sind bei den um die 40-Jährigen unter Akademikern zu finden, insbesondere betroffen sind auch beruflich hoch qualifizierte Männer (BMFSFJ 2003: 69).

Die Gesamtbevölkerung Nordrhein-Westfalens teilt sich in 52% Haushalte ohne Kinder, davon stellen die Paare ohne Kinder mit 27% die größte Gruppe, gefolgt von 16% allein Lebende und 8% sonstige Haushalte ohne Kinder. Die Familientypen mit Kindern machen 48% der Bevölkerung aus, davon weit überwiegend Paare mit Kindern, die insgesamt 38% ausmachen. Allein Erziehende und deren Haushalte machen 5% aus, 6% der Bevölkerung leben in den sogenannten sonstigen Haushalten mit Kindern.⁷

Grafik 3: Bevölkerung nach Familientyp in NRW (2005, Mikrozensus)

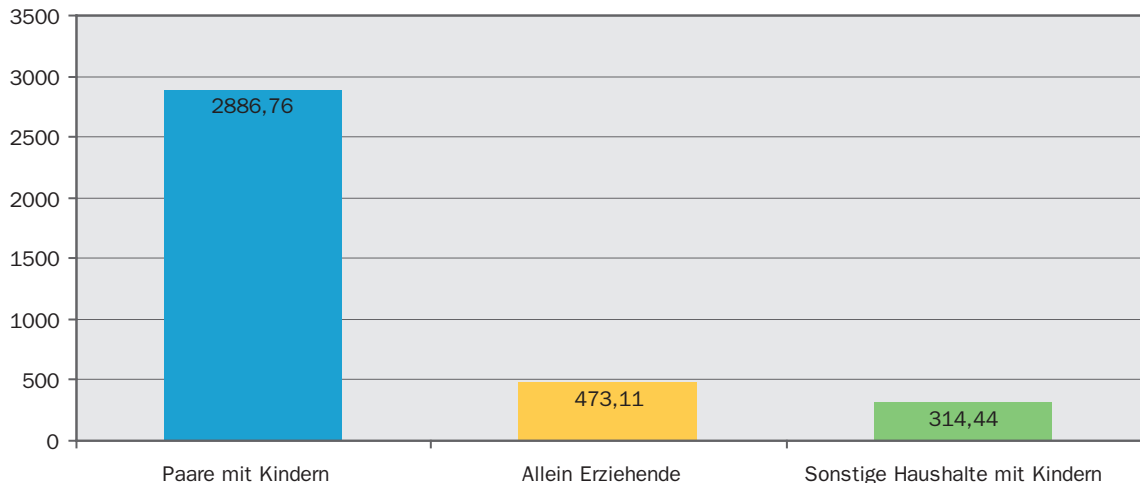


Aus der Sicht der Kinder und Jugendlichen stellen sich die Familienstrukturen in Nordrhein-Westfalen wie folgt dar: Bezogen auf die Altersgruppe Geburt bis 20 Jahre lebt die weit überwiegende Mehrheit (rund 78,5%) in der

⁷ Unter „Sonstigen Haushalten“ werden im Mikrozensus Haushaltsformen zusammengefasst, in denen „dritte“ Erwachsene leben, die keine Paargemeinschaft konstituieren. Das können beispielsweise Wohngemeinschaften sein oder auch Mehrgenerationenhaushalte (vgl. Schmidtke/Berke 2005: 51f.).

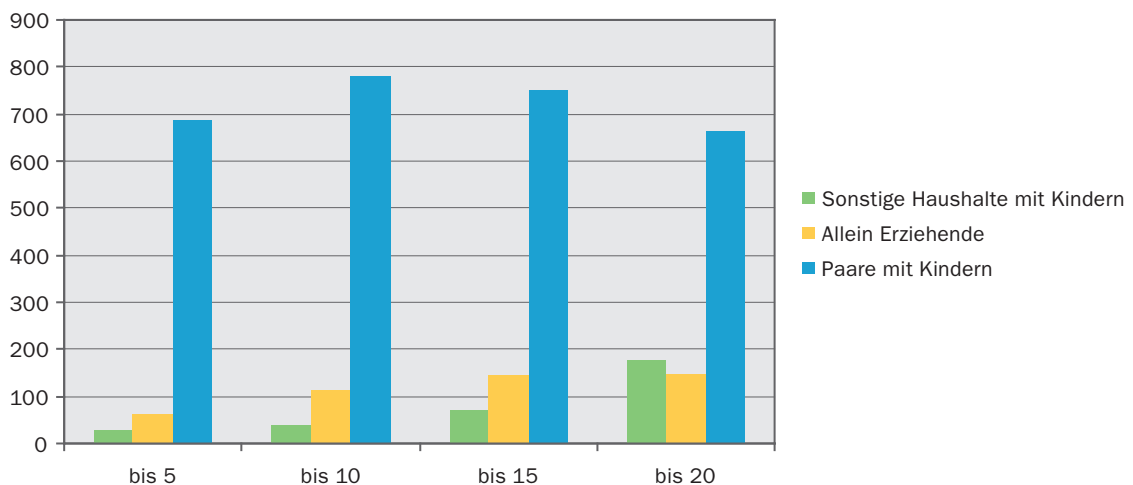
Familienform „Paare mit Kindern“. Fast 13% gehören dem Familientyp „allein Erziehende“ an, und rund 8,5% dieser Altersgruppe leben in „sonstigen Haushalten mit Kindern“.

Grafik 4: Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen nach Familientypen im Haushalt (alle Altersgruppen in Tsd., Mikrozensus 2005)



Sehr unterschiedlich stellt sich diese Zuordnung allerdings für die verschiedenen Altersgruppen dar (vgl. Abbildung). Die Altersgruppe bis 5 Jahre lebt zu über 88% im Familientyp „Paare mit Kindern“. Rund 8,3% leben bei allein Erziehenden und rund 3,4% in „sonstigen Haushalten mit Kindern“. In der Gruppe der Kinder bis 10 Jahre steigt die absolute Zahl der Kinder von rund 730.000 auf rund 930.000, wobei insbesondere eine Zunahme der Zahl von Kindern auffällt, die in „sonstigen Haushalten mit Kindern“ leben. Zur Altersgruppe bis 15 Jahre sinkt der Anteil derjenigen im Familientyp „Paare mit Kindern“ leicht, während sich bei den allein Erziehenden ein weiterer starker Anstieg und bei den „sonstigen Haushalten“ nahezu eine Verdoppelung ergibt. Die Gruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 20 Jahre lebt zu rund 67% beim Familientyp „Paare mit Kindern“ zu 15% bzw. 17,8% bei den Typen „allein Erziehende“ und „sonstige Haushalte mit Kindern“. Bezogen auf die Geschwisterzahlen weist der Sozialbericht 2007 fast 24% Kinder ohne Geschwister, fast 47% mit einem Bruder oder einer Schwester sowie 20,5% mit zwei und rund 9% mit drei oder mehr Geschwistern im gleichen Haushalt aus.⁸ Bei den Ehepaaren überwiegen mit ca. 54% die Familien mit mehr als einem Kind, bei den nicht ehelichen Lebensgemeinschaften sowie bei den allein Erziehenden überwiegen die Einzelkinder (68,4% bzw. 64,4%) (vgl. Sozialbericht NRW 2007: 268).

Grafik 5: Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen nach Familientypen im Haushalt (nach Altersgruppe in Tsd., Mikrozensus 2005)

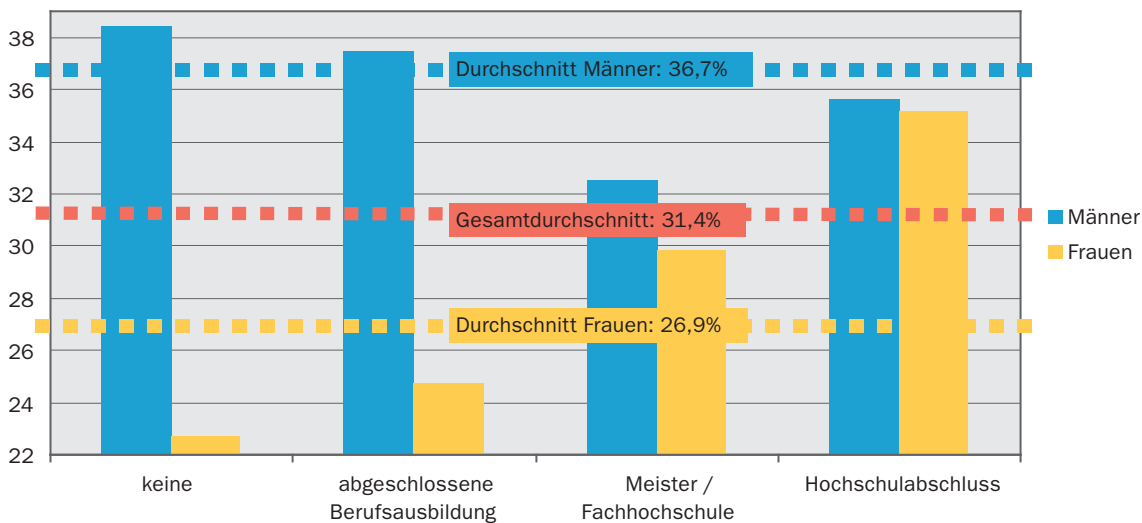


⁸ Geschwister, die nicht im gleichen Haushalt leben, wurden dabei nicht erfasst (vgl. Sozialbericht NRW 2007: 268).

Exkurs: Die Struktur der Kinderlosigkeit

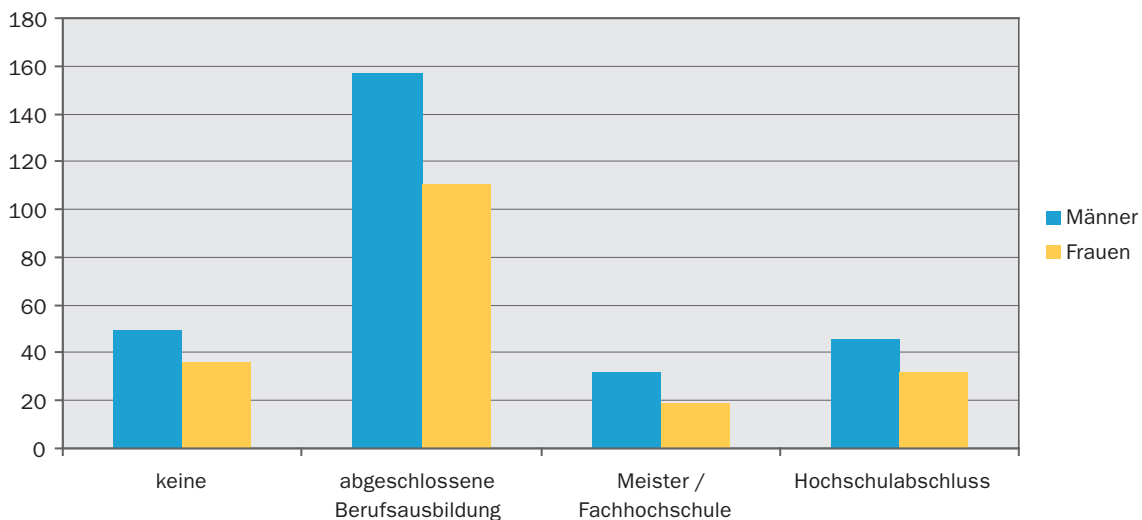
Nach der Skizzierung der Struktur des „Familiensektors“ soll hier zumindest ein Teil des „Nicht-Familiensektors“ kurz umrissen werden: Diejenigen Menschen in Nordrhein-Westfalen, die kinderlos bleiben. So kann für Nordrhein-Westfalen aus den Daten des Mikrozensus der höchste berufliche Bildungsabschluss der Gruppe der 40- bis 45-jährigen Männer und Frauen dargestellt werden, die kein lediges Kind haben (vgl. Abbildung). Im Gesamtdurchschnitt der Altersgruppe sind 31,4% ohne ledige Kinder, wobei Männer um 5% nach oben und Frauen um 5% nach unten davon abweichen. Für Menschen mit Hochschulabschluss ist der Wert besonders hoch. Während bei Frauen hier auch mit großem Abstand der Höchstwert erreicht wird, sind es bei den Männern diejenigen ohne beruflichen Abschluss.

Grafik 6: Anteil der Kinderlosen im Alter zwischen 40 und 45 nach Geschlecht und Ausbildung (in % der Gruppe, Mikrozensus 2005)



Betrachtet man allerdings die absoluten Zahlen (vgl. Abbildung), ergibt sich ein deutlich anderes Bild. Hier zeigt sich, dass die Kinderlosigkeit bei Akademikerinnen nicht so sehr ins Gewicht der Gesamtbetrachtung fällt, weil sie eine zahlenmäßig relativ kleine Gruppe darstellen. Es stellt sich heraus, dass über die Hälfte der kinderlosen Frauen als höchsten Abschluss über eine Berufsausbildung verfügen. Noch stärker ist dieser Zusammenhang bei den Männern gegeben. Hieraus sind allerdings keine allgemeinen Zusammenhänge zwischen Bildungsabschluss und Kinderlosigkeit abzuleiten.

Grafik 7: 40- bis 45-Jährige ohne ledige Kinder (in Tsd., Mikrozensus 2005)



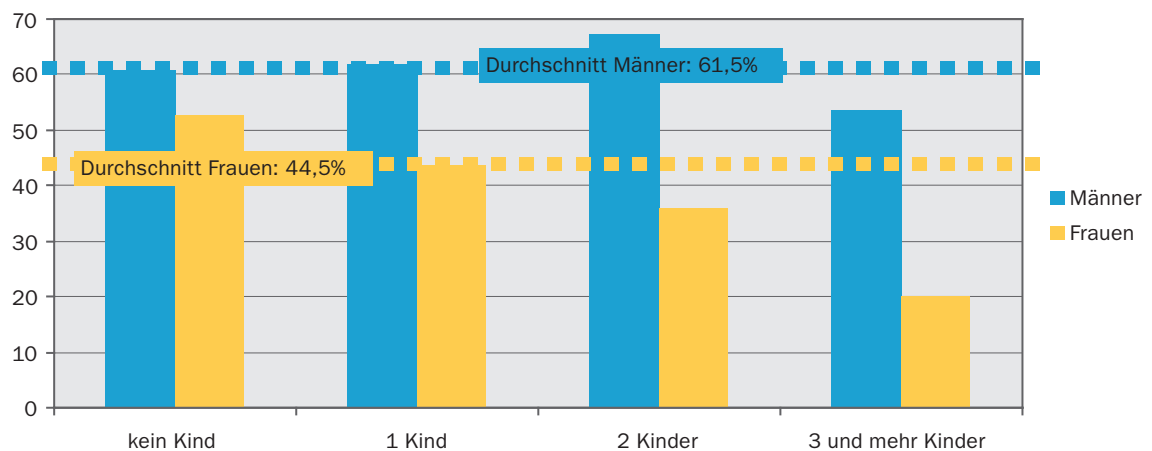
Dabei ist bedenklich, dass neuerdings die Zahl der gewünschten Kinder abnimmt, während sich bis weit in die 90er Jahre hinein die Menschen eine deutlich größere Zahl von Kindern wünschten, als sie tatsächlich bekamen (Stöbel-Richter/Brähler 2000; vgl. auch Teil C dieses Berichtes).

Familiengründung und Familienleben hängen in starkem Maße von der jeweiligen Einkommenslage der Menschen ab, sie sind zudem beeinflusst von der Möglichkeit, Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren.

1.2.3 Die soziale Lage der Familien

Die Familieneinkommen setzen sich bei Paarhaushalten überwiegend aus mehreren Einkommen zusammen. Der Anteil berufstätiger Mütter hat sich in den vergangenen Jahren deutlich erhöht. So gab es 2005 in Nordrhein-Westfalen 2,4 Mio. Mütter und 2,25 Mio. Väter im erwerbsfähigen Alter, die mit mindestens einem Kind zusammenlebten. 1,2 Mio. dieser Mütter und 1,6 Mio. dieser Väter waren erwerbstätig. Die Erwerbstätigkeitsquote von Müttern stellt sich jedoch keinesfalls überwiegend als Vollzeit-, sondern als Teilzeitquote dar: 2003 lag die Teilzeiterwerbstätigkeit bei westdeutschen Müttern bei 39%. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die mütterliche Erwerbstätigkeit mit der Zahl der zu betreuenden Kinder erheblich sinkt. Bei den Vätern ist die Teilzeitquote erheblich geringer (vgl. Statistisches Bundesamt 2004).

Grafik 8: Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen mit Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter nach Kinderzahl (in % nach Gruppe, Mikrozensus 2005)

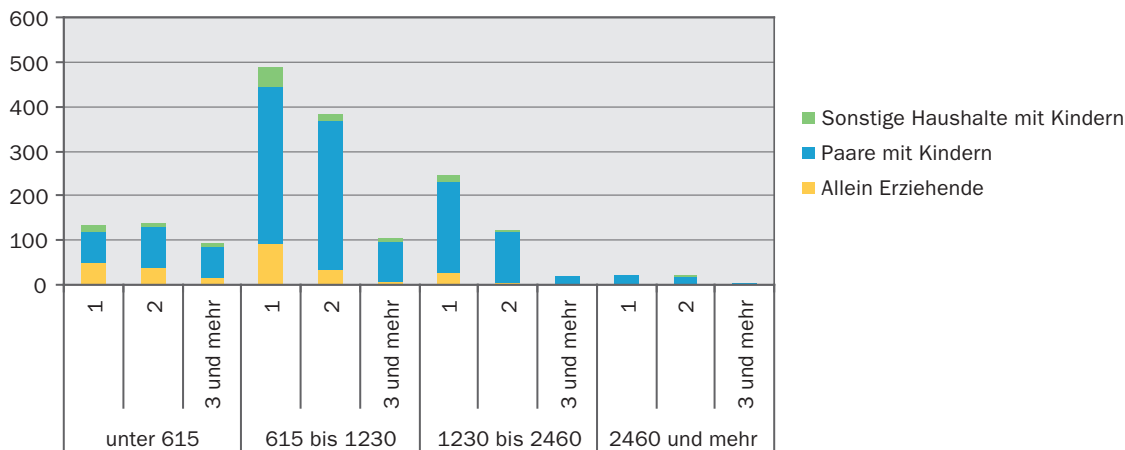


Eine Analyse der Daten des Mikrozensus 2005 zeigt, wie sich die Äquivalenzeinkommen⁹ auf die verschiedenen Familientypen mit Kindern in Abhängigkeit von der Kinderzahl verteilen.¹⁰ Die beiden größten Gruppen befinden sich mit einem oder zwei Kindern im zweiten Einkommenssegment, die drittgrößte Gruppe sind die Einkindfamilien im dritten Einkommenssegment.

⁹ Bei der Berechnung des Äquivalenzeinkommens nach der OECD-Skala geht das erste erwachsene Haushaltsmitglied mit einem Gewicht von 1 ein, jedes weitere über 15 Jahren mit einem Gewicht von 0,5 und jedes Kind unter 15 Jahren mit einem Gewicht von 0,3. Dabei wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich einerseits mit dem gemeinsamen Haushalt Einsparpotenziale ergeben und andererseits von unterschiedlichen Bedarfssätzen der Haushaltsmitglieder in Abhängigkeit von ihrem Alter auszugehen ist.

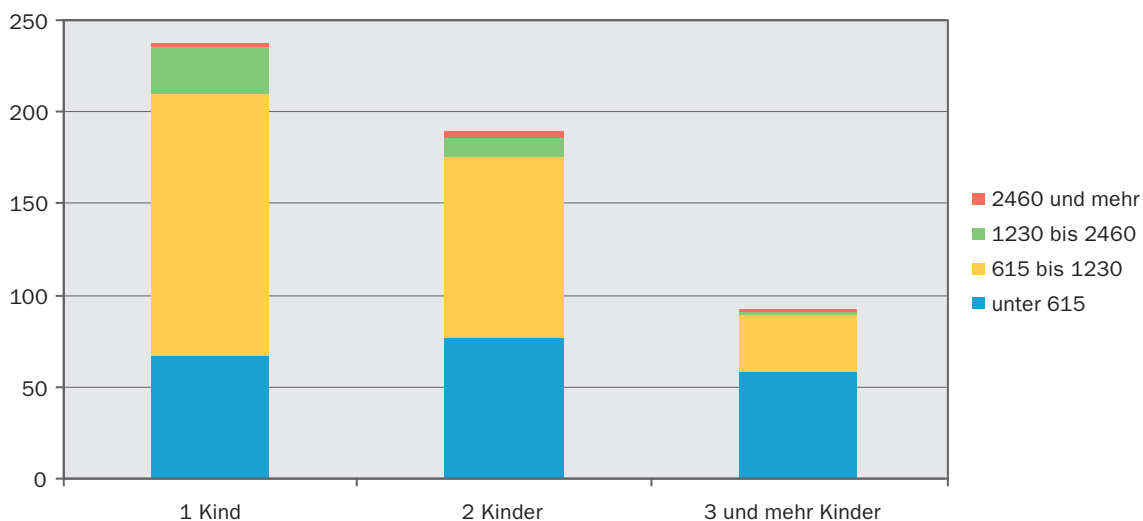
¹⁰ Zu beachten ist hier, dass die Quote derjenigen, die keine Angaben zu ihrem Einkommen machen, immer recht hoch liegt, was vor allem in den Extremwerten zu erheblichen Verzerrungen führen kann. Die Gründe dafür sind vielschichtig. Im Fall der herangezogenen Mikrozensus-Daten lag die Zahl der hier betrachteten Gruppe von Familien mit Kindern, deren Bezugsperson im Haushalt keine Angaben zum Einkommen machte, bei ca. 50.000.

Grafik 9: Äquivalenzeinkommen nach Familientypen und Kinderzahl in Nordrhein-Westfalen (in Tsd. Familien, Mikrozensus 2005)

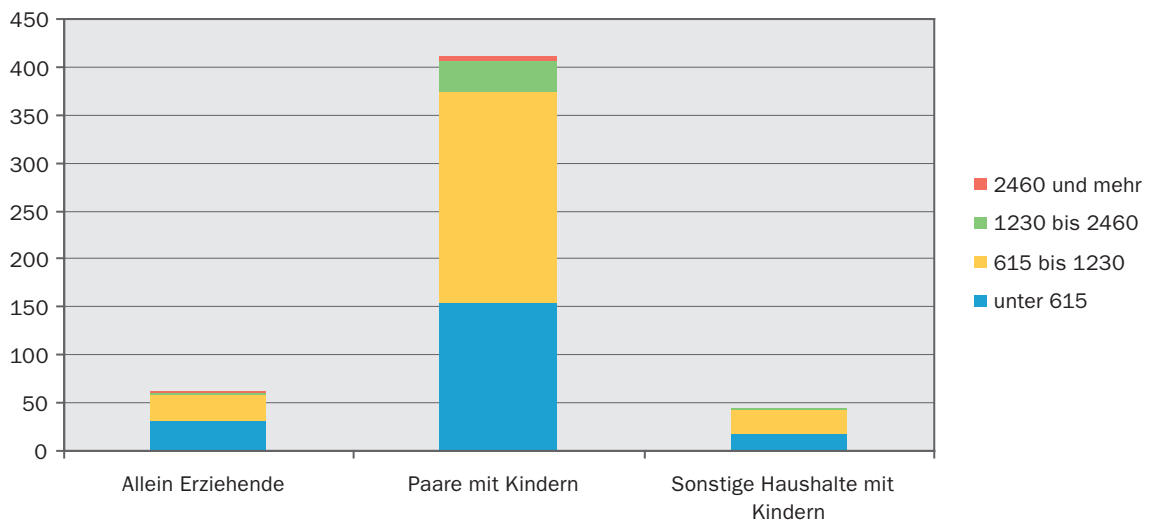


Das höchste Einkommenssegment ist bezogen auf die Gesamtzahl der Familien ausgesprochen schwach vertreten, in der Gruppe der Familien mit drei und mehr Kindern nahezu ganz verschwunden. Die beiden mittleren Segmente sinken mit steigender Kinderzahl. Das unterste Einkommenssegment jedoch bleibt unabhängig von der Kinderzahl auf ähnlichem Niveau, was dazu führt, dass in der kleinsten Gruppe der Familien mit drei und mehr Kindern der Anteil im niedrigsten Einkommenssegment besonders hoch ist. Die verbleibenden Familien mit drei Kindern befinden sich fast alle im zweitniedrigsten Einkommenssegment.

Grafik 10: Verteilung der Äquivalenzeinkommen nach Anzahl der Kinder



Eine differenzierte Betrachtung der Äquivalenzeinkommen nach Familientypen im Haushalt zeigt, dass die beiden höchsten Einkommenssegmente nur bei den Paaren mit Kindern eine nennenswerte Größe darstellen. Hier ist jedoch auch zu beachten, dass die Paare mit Kindern im untersten Einkommenssegment fast die Größe erreichen, die alle Familien des Typs „allein erziehend“ zusammengenommen ausmachen. Die allein Erziehenden verteilen sich wiederum zu fast gleichen Teilen auf die beiden unteren Segmente, während die sonstigen Haushalte mit Kindern vor allem im zweiten Einkommenssegment liegen.

Grafik 11: Verteilung der Äquivalenzeinkommen nach Familientyp

Neben dieser ungleichen Verteilung der Einkommen bezogen auf Kinderzahl und Familientypen gibt es deutliche Hinweise auf eine regionale und sozialräumliche Ausdifferenzierung. So ergab eine Familienbefragung des ZEFIR im Jahr 2003 ein durchschnittliches Äquivalenzeinkommen von Familien im Ruhrgebiet, das bei 1.274 € lag. Auffällig im Ergebnis dieser Befragung war die Tatsache, dass die Einkommen regional sehr stark variierten, das galt sowohl für die Höhe als auch für deren Struktur. Der Anteil von Familien, die von Transfereinkommen (Arbeitslosenleistungen oder Sozialhilfe) abhängig waren, schwankte in den Städten des Ruhrgebietes um bis zu 10% (Schultz/Strohmeier/Weischer 2006: 53f.). Die ZEFIR-Studie kommt zu dem Schluss, dass sich die erheblichen Einkommensunterschiede in den Familien durch die unterschiedliche Erwerbsbeteiligung der Eltern erklären lassen und insbesondere die Frage von Bedeutung ist, ob beide Eltern erwerbstätig sind. Der Anteil von doppelt erwerbstätigen Eltern liegt zum Beispiel in Unna mit 37% um mehr als 10% über demjenigen von Bottrop (Schultz/Strohmeier/Weischer 2006: 55).

Der siebte Familienbericht geht von einer Zahl von 1,4 Mio. minderjährigen Kindern aus, die unter schwierigen ökonomischen Verhältnissen aufwachsen. In diesen Fällen verfügen die Haushalte über Niedrigeinkommen, das heißt über maximal 50% des durchschnittlichen Einkommens aller Haushalte (Sachverständigenkommission Siebter Familienbericht 2005: 288). Diese 1,4 Mio. entsprechen gut 10% aller Kinder (der Anteil solch prekärer Einkommenslagen unter allen Haushalten beträgt etwa 12%.) Bei den Ehepaaren mit Kindern beläuft sich der Anteil mit Niedrigeinkommen auf 6%, bei Ehepaaren mit drei und mehr Kindern jedoch auf 13%. Die Armutswahrscheinlichkeit für allein Erziehende ist in Nordrhein-Westfalen mit 37,7% zu veranschlagen, für Familien mit drei und mehr Kindern liegt die Wahrscheinlichkeit sogar bei 43,3% (Sozialbericht NRW 2007: 126).

Für einen erheblichen Teil der Familien bedeutet Elternschaft ein deutlich erhöhtes Armutsrisiko. Dies gilt vor allem für allein Erziehende und für einen großen Teil der Familien mit drei und mehr Kindern. Es gilt aber auch für komplexe Stieffamilien (das heißt Stieffamilien mit zusätzlichen eigenen Kindern), wohingegen einfache Stieffamilien (das heißt Familien mit Kindern eines der beiden Partner) und Kernfamilien vergleichbare oder auch höhere Einkommen erzielen (Bien/Hartl/Teubner 2002: 88f.).

Je niedriger das Einkommen desto größer ist der Anteil, den die Familien für ihre alltäglichen Ausgaben aufwenden. Entsprechend geringer ist der Spielraum für den Aufbau eines „Sicherheitspolsters“ oder einer privaten Altersvorsorge (vgl. Sozialbericht NRW 2007: 101). Zusätzlich zu dieser belastenden familiären Situation haben die Kinder aus Familien mit erhöhtem Armutsrisiko wiederum aus Gründen der Geldknappheit oder fehlender elterlicher Förderung in bestimmten Bereichen weniger Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten als der Durchschnitt ihrer jeweiligen Altersgruppe. Dies betrifft insbesondere die Mitgliedschaft in Vereinen, die Teilnahme an Kursen oder auch den kindgerechten Umgang mit Informationsmöglichkeiten im Internet (vgl. Holz 2006: 8). Noch weiter verschärft kann die Situation für diese Kinder dadurch werden, dass sie in vielen Fällen von multiplen Risiken betroffen sind (unvollständige Familien, Arbeitslosigkeit der Eltern, Bildungsferne, Migrationshintergrund), die in ihrem Zu-

sammenwirken dazu führen können, dass sie über weniger personale, familiale und außerfamiliale Schutzfaktoren verfügen als andere Kinder. Gerade bei dieser Gruppe von Kindern werden aber beispielsweise funktionierende soziale Netzwerke und Familienaktivitäten dringend benötigt, da diese einen besonders großen Beitrag zur Verbesserung der individuellen Lebenslage leisten könnten (vgl. Holz/Richter/Wüstendörfer/Giering 2005). Zudem lässt sich feststellen, dass mangelhafte soziale, erzieherische und haushaltsbezogene Kompetenzen auf Seiten der Eltern bei dieser Gruppe von Kindern besonders nachteilig wirken.

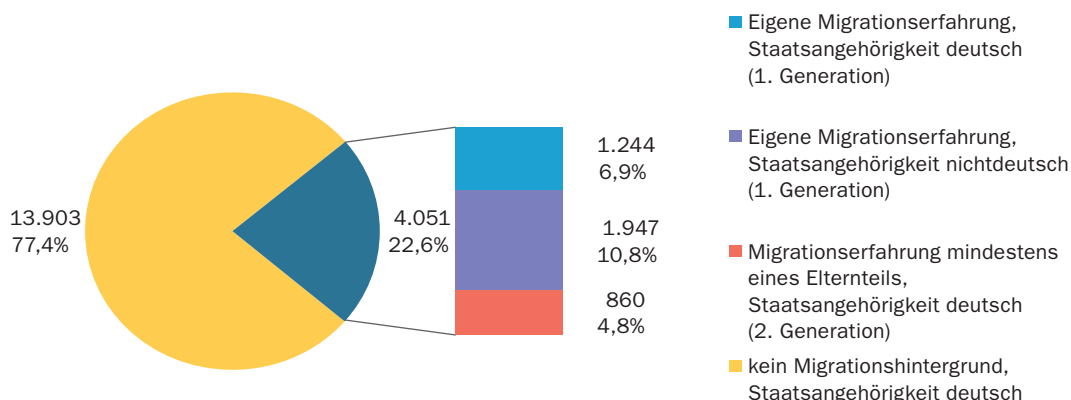
Mit Blick auf die Erfolgsaussichten im Bildungssystem kann an dieser Stelle zusammenfassend gesagt werden, dass die Startchancen für Kinder weder gleich noch gerecht verteilt sind. Dieser Bericht wird sich daher an mehreren weiteren Stellen sowohl analytisch als auch programmatisch mit der Frage beschäftigen, wie sich unterschiedliche Ausgangsbedingungen auf Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern auswirken und welchen kompensatorischen Beitrag Kindertageseinrichtungen und Schulen sowie andere staatliche und gesellschaftliche Akteure leisten können.

1.2.4 Familien mit Migrationshintergrund

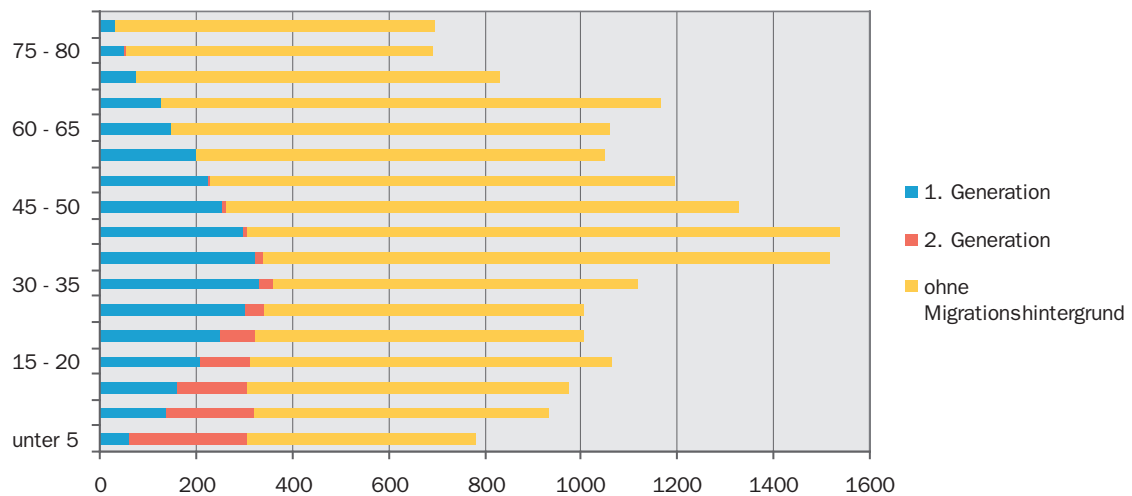
Die Frage, wie es der Gesellschaft insgesamt, und im Zusammenhang dieses Berichtes, dem Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem im Besonderen gelingt, Kindern mit Migrationshintergrund gerechte Chancen zu ermöglichen, nimmt in der fachlichen und auch in der öffentlichen Debatte einen hohen Stellenwert ein. Insofern liegt es mehr als nahe, den Familien dieser Kinder hier eine besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dies ist auch vor dem oben erwähnten Hintergrund zu sehen, dass ihr Anteil bezogen auf die Gleichaltrigen in Nordrhein-Westfalen tendenziell zunehmen wird.

Insgesamt lebten 2005 in Nordrhein-Westfalen rund 4 Mio. Menschen (22,6% der Bevölkerung) mit Migrationshintergrund, dabei wird – vor allem im Kontext der Bildungsforschung – unterschieden zwischen der 1. Generation (Menschen mit eigener Migrationserfahrung) und der 2. Generation (Menschen mit Migrationserfahrung mindestens eines Elternteils).

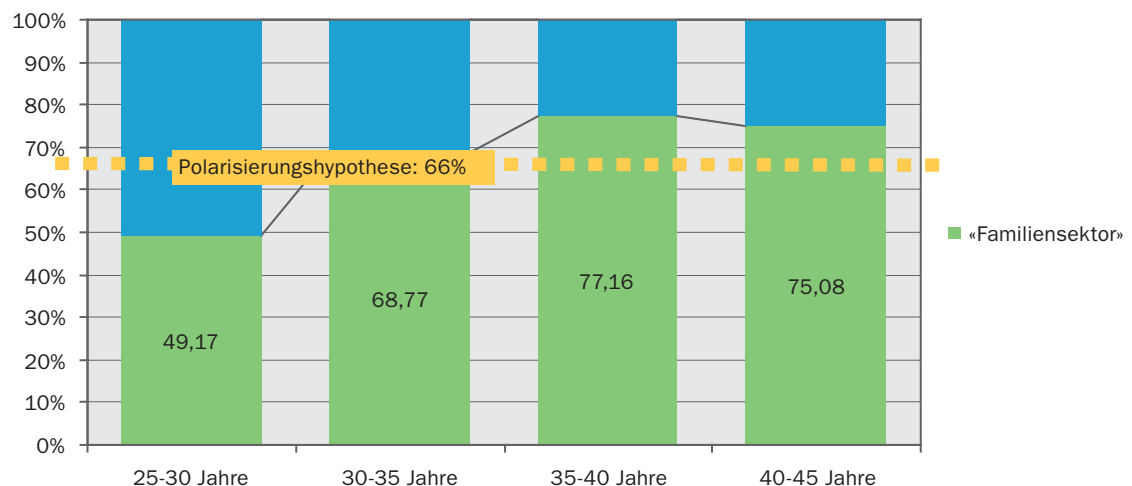
Grafik 12: Menschen in Nordrhein-Westfalen nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit (in Tsd.; Mikrozensus 2005)



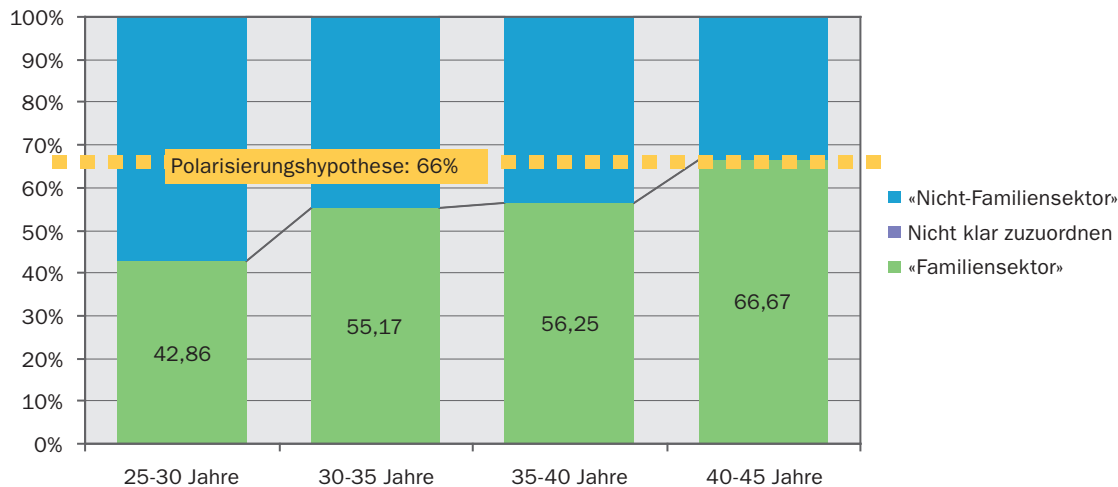
Menschen mit Migrationshintergrund sind durchschnittlich jünger, was sich besonders eindrücklich am prozentualen Anteil an der jeweiligen Altersgruppe ablesen lässt. So haben lediglich 4,8% der mindestens 80-Jährigen und über 38,1% der höchstens 5-Jährigen einen Migrationshintergrund. Deutlich unterscheiden sich auch die beiden Generationen: Die 2. Generation macht bei den Kleinsten einen Anteil von über 31% aus, sinkt dann kontinuierlich in jeder folgenden Altersstufe, um dann schließlich ab einem Alter von 40 Jahren auf einen Anteil von unter 1% zu sinken.

Grafik 13: Migrationsbevölkerung und Altersgruppen in Nordrhein-Westfalen (in Tsd., Mikrozensus 2005)

Bezogen auf die oben beschriebene Zugehörigkeit zum Familiensektor lässt sich im Durchschnitt über die gesamte Bevölkerung mit Migrationshintergrund eine stärkere Familienorientierung feststellen. Dies gilt insbesondere, und durchweg über alle betrachteten Altersgruppen, in denen in der Regel Familiengründung stattfindet, für die 1. Generation. Die 2. Generation fällt wegen der geringen Anzahl in dieser Altersgruppe nicht sonderlich ins Gewicht; durchschnittlich gehört sie aber zu etwas stärkeren Anteilen zum Familiensektor als die Gesamtbevölkerung.

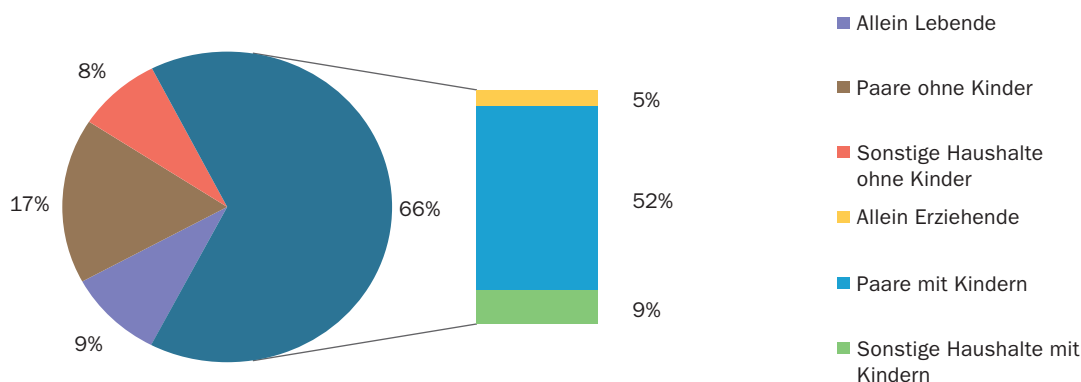
Grafik 14: Zugehörigkeit der 1. Generation zum «Familiensektor» im «familienbildenden Alter» in NRW 2005 (Mikrozensus)

Grafik 15: Zugehörigkeit der 2. Generation zum «Familiensektor» im «familienbildenden Alter» in NRW 2005 (Mikrozensus)



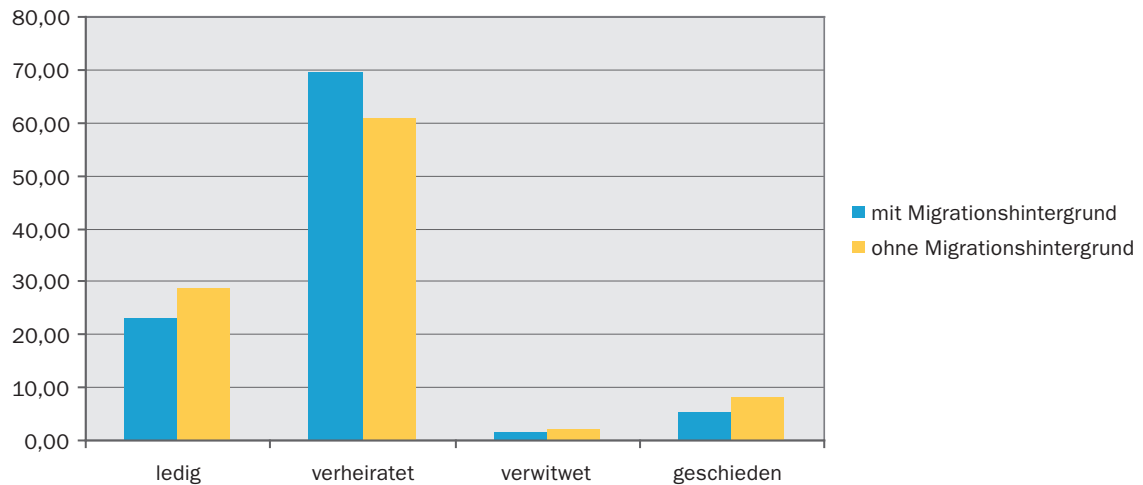
Bezogen auf die Bevölkerung mit Migrationshintergrund und ihre Verteilung auf die verschiedenen Familientypen können einige deutliche Unterschiede – aber auch Gemeinsamkeiten – zur Gesamtbevölkerung ausgemacht werden: Mit 66% (gegenüber 48%) liegt der Anteil der Familienformen mit Kindern deutlich höher. Dies geht insbesondere zu Lasten der Paare ohne Kinder (17% gegenüber 27%) und der allein Lebenden (9% gegenüber 16%). Wesentlich mehr Anteile haben hier die Paare mit Kindern (52% gegenüber 38%), etwas höher als im Durchschnitt sind „sonstige Haushalte mit Kindern“ vertreten (9% gegenüber 6%). Diese Unterschiede lassen sich zumindest zum Teil durch die vom Durchschnitt abweichende Altersstruktur erklären, sind aber auch auf unterschiedliche Werte im Hinblick auf Familie begründet.

Grafik 16: Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Familientyp in NRW (2005, Mikrozensus)



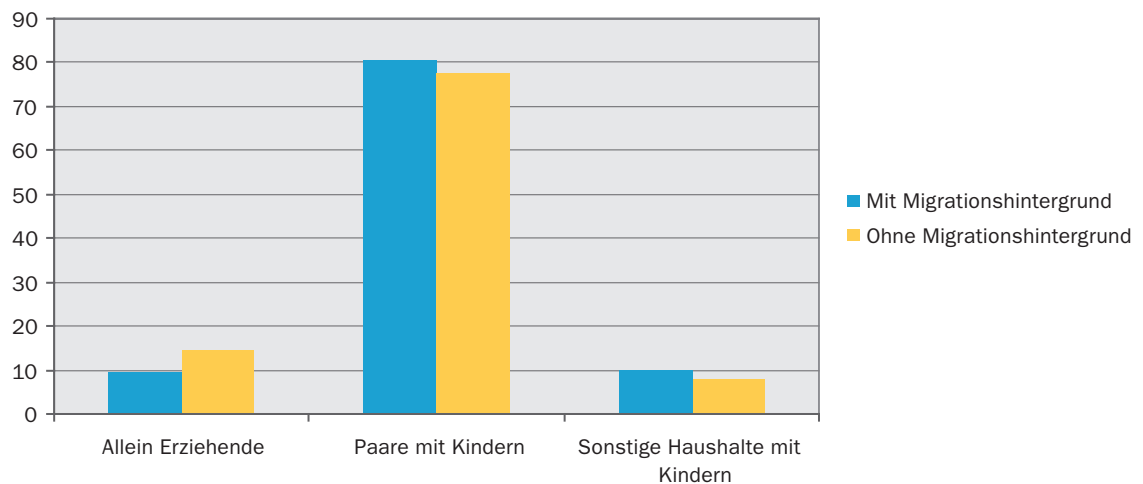
Ein Vergleich der Familienstände zwischen Menschen mit und ohne Migrationshintergrund über die Altersgruppen zwischen 20 und 65 Jahren zeigt auch einige Unterschiede, die für eine traditionellere Ausrichtung der Menschen mit Migrationshintergrund sprechen. So sind ca. 9% mehr verheiratet als bei den Menschen ohne Migrationshintergrund (70% gegenüber 61%), wobei rund 6% weniger ledig und 3% weniger geschieden sind als bei der Bevölkerung ohne Migrationshintergrund. Es handelt sich also einerseits um eine höhere Heiratsneigung und andererseits um eine niedrigere Scheidungsneigung (Mehrfachehen und -scheidungen wurden nicht berücksichtigt).

**Grafik 17: Familienstand und Migrationshintergrund im Alter zwischen 20 und 65
(in % der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, Mikrozensus 2005)**



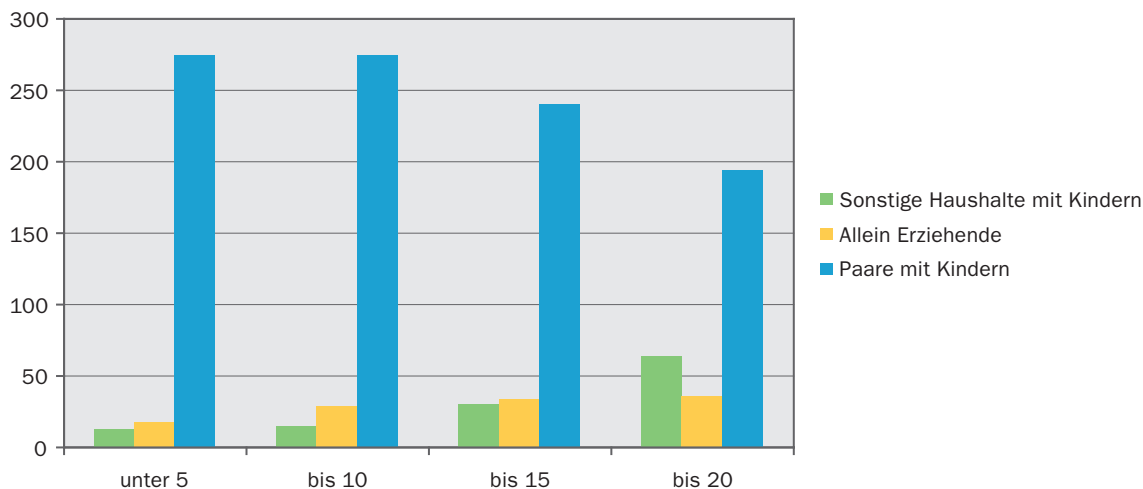
Diese traditionellere Ausrichtung spiegelt sich auch in der Aufteilung der Kinder und Jugendlichen auf die verschiedenen Familientypen wider. So leben rund 80,5% mit und 77,6% ohne Migrationshintergrund im Familientyp „Paare mit Kindern“. Weniger Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund leben bei allein Erziehenden, dafür mehr bei den „Sonstigen Haushalten mit Kindern“.

**Grafik 18: Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund nach Familientypen
(in %, Mikrozensus 2005)**



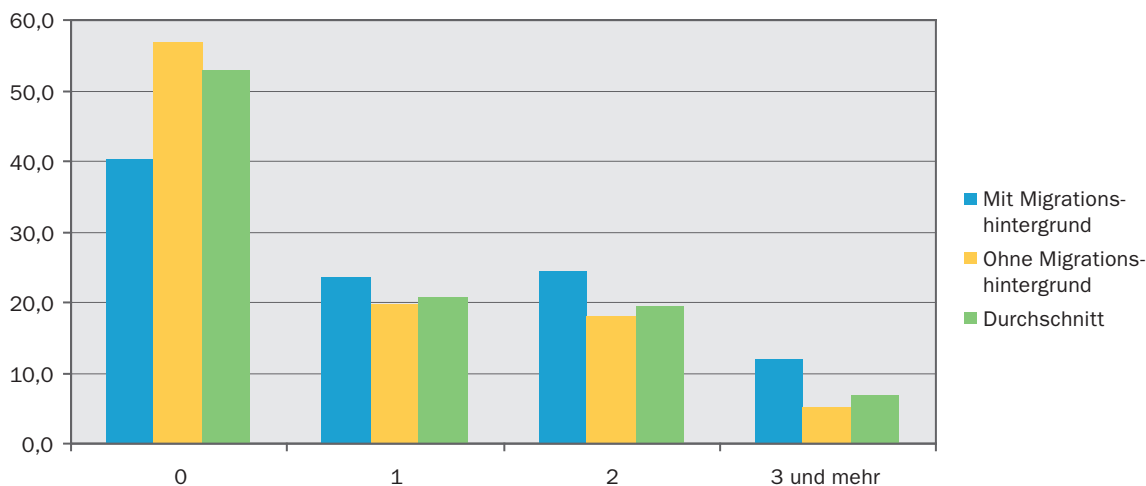
Noch stärker als bei den Durchschnittswerten fallen hier allerdings die Verteilungen zwischen den verschiedenen Altersgruppen ins Gewicht. So entfällt die Mehrheit der Kinder und Jugendlichen bei den „Sonstigen Haushalten mit Kindern“ allein auf die letzte Altersgruppe.

Grafik 19: Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund nach Familientypen (nach Altersgruppe in Tsd., Mikrozensus 2005)



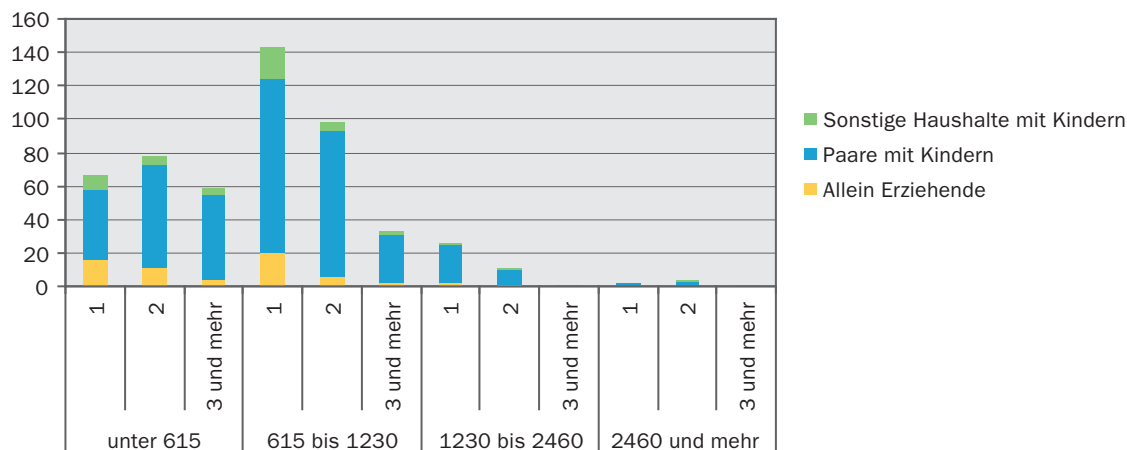
Ein letzter struktureller Unterschied deutet sich hier bereits an, kann aber auch anhand von Zahlen verdeutlicht werden: Die Bevölkerung mit Migrationshintergrund lebt zu rund 47,5% in Haushalten mit 4 und mehr Personen, während der Anteil im Durchschnitt nur 31,7% aller Haushalte und für die Bevölkerung ohne Migrationshintergrund sogar nur 27,1% beträgt.

Grafik 20: Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund nach Haushaltsgrößen (NRW 2005)



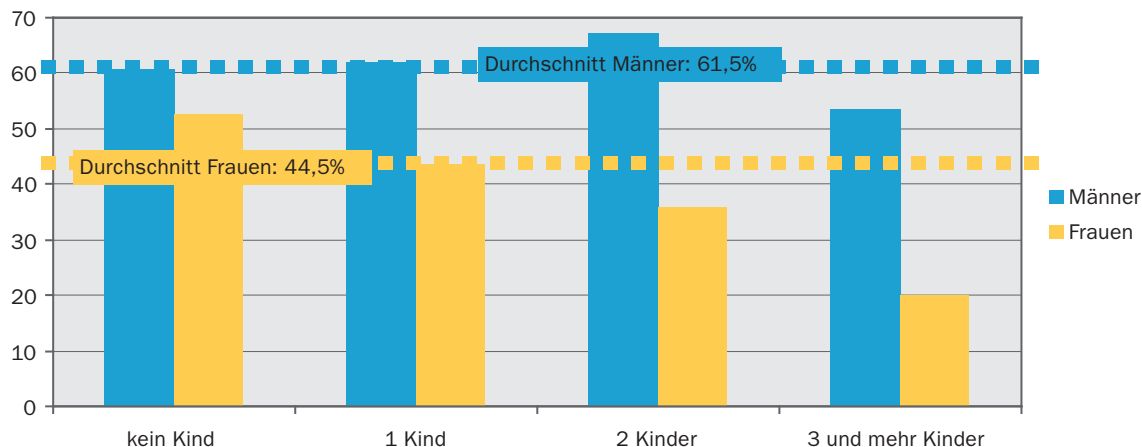
Die ökonomische und soziale Lage der Familien mit Migrationshintergrund soll hier analog zum obigen Vorgehen anhand der Verteilung auf gruppierte Äquivalenzeinkommen und differenziert nach Kinderzahl und Familientypen nachgezeichnet werden. Hier fällt zunächst einmal die Gemeinsamkeit auf, dass sich die beiden größten Gruppen im zweiten Einkommenssegment mit einem Kind oder mit zwei Kindern befinden. Der Abstand zu den drei Säulen im untersten Einkommenssegment ist allerdings deutlich kleiner als im Durchschnitt. In den beiden höheren Segmenten befindet sich ein verschwindend geringer Anteil von insgesamt rund 8,3%, von dem mehr als die Hälfte Paare im dritten Einkommenssegment mit Einzelkindern sind.

Grafik 21: Äquivalenzeinkommen nach Familientypen und Kinderzahl in Nordrhein-Westfalen (in Tsd. Familien mit Migrationshintergrund, Mikrozensus 2005)



Familien mit Migrationshintergrund leben demnach durchschnittlich in einer signifikant schlechteren Einkommenssituation als Familien ohne Migrationshintergrund. Diese Feststellung wird mit Blick auf die Erwerbsquote noch einmal untermauert: Die Erwerbstätigenquoten von Menschen mit Migrationshintergrund liegen deutlich unter dem Durchschnitt in Nordrhein-Westfalen – das gilt mit 61,5% gegenüber 70,5% sowohl für die Männer als auch mit 44,5% gegenüber 52,6% für die Frauen. Die Differenz zwischen den Geschlechtern entspricht im Wesentlichen der Durchschnittsdifferenz in der Gesamtbevölkerung. Eine traditionellere Orientierung bei der Frage der Erwerbsbeteiligung, die den Männern die Erwerbsarbeit und den Frauen die Hausarbeit zuordnet, kann daher anhand dieser Zahlen nicht durchgängig behauptet werden. Vielmehr deutet die deutlich höhere Quote von Erwerbslosen auf eine unfreiwillige Erwerbslosigkeit hin. Das heißt, unter Umständen stellen sich hier die im Zusammenhang mit der Familienbetrachtung zur Debatte stehenden Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf gar nicht. Auch der Sozialbericht Nordrhein-Westfalen weist auf Benachteiligungen von Eltern mit Migrationshintergrund auf dem Arbeitsmarkt hin und betont dabei die besondere Betroffenheit von Personen mit türkischer Staatsangehörigkeit (vgl. Sozialbericht 2007: 295f.).

Grafik 22: Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen mit Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter nach Kinderzahl (in % nach Gruppe, Mikrozensus 2005)



Wichtig ist auch im Zusammenhang mit der Analyse der Situation der Kinder und Familien mit Migrationshintergrund die Feststellung, dass landesweite Aussagen wenig hilfreich sind, da sich bei genauerer Betrachtung deutliche regionale Unterschiede erkennen lassen. Ein Beispiel aus den Daten des Mikrozensus soll hier zur Verdeutlichung herangezogen werden: Unter den Kindern unter 5 Jahren machen Kinder mit Migrationshintergrund landesweit einen Anteil von ca. 39% aus. In den kreisfreien Städten Remscheid, Herne, Wuppertal, Düsseldorf, Aachen, Bottrop, Bonn, Duisburg und Köln sowie im Oberbergischen Kreis beträgt der Anteil über 50%, wobei er in den Kreisen Minden-Lübbecke, Steinfurt, Warendorf, Aachen, Borken, Höxter und Coesfeld unter 25% liegt. Die Forschungsergebnisse des bereits oben zitierten ZEFIR deuten außerdem darauf hin, dass sich subregional (bezogen auf Stadtteile oder Sozialräume) die Situation noch einmal deutlich unterschiedlich darstellt. In einer Expertise zum Siebten Familienbericht der Bundesregierung führen Schulz, Strohmeier und Weischer in diesem Zusammenhang eine weitere Polarisierungshypothese ein, die vor allem die Tendenz in den urbanen Regionen des Landes Nordrhein-Westfalen veranschaulicht: Die Umzüge innerhalb des Landes (resp. innerhalb von Regionen) deuten darauf hin, dass einerseits in den Städten mehr und mehr Einpersonenhaushalte und andere Kinderlose sowie Familien mit Migrationshintergrund zu finden sind und andererseits die Familien ohne Migrationshintergrund mehr und mehr in die Randzonen der Städte und deren Umgebung ziehen (vgl. Schulz/Strohmeier/Weischer 2006: 41ff.).

Es kann festgestellt werden, dass sich Kinder in Familien mit Migrationshintergrund tendenziell in einer schlechteren ökonomischen Lage befinden als Kinder in Familien ohne Migrationshintergrund. Die bereits weiter oben getroffene Feststellung, dass Startchancen für Kinder weder gleich noch gerecht verteilt sind, trifft für Kinder in Familien mit Migrationshintergrund – und damit für eine wachsende Gruppe – in überdurchschnittlichem Maße zu.

1.3 Kinder und Jugendliche mit Behinderungen

Im Jahr 2005 waren in Nordrhein-Westfalen rund 35.500 Kinder und Jugendliche im Alter bis 16 Jahren als schwerbehindert im Sinne der Sozialgesetzgebung eingetragen (SGB IX, § 2; vgl. LDS 2008c). Um im Sinne des Sozialgesetzbuchs IX als schwerbehindert zu gelten, muss ein Grad der Behinderung (GdB) von mindestens 50 vorliegen. Der GdB bemisst die Auswirkungen auf die Teilhabe am Leben in der Gesellschaft. Darüber hinaus gibt es eine unbekannte Zahl von Kindern und Jugendlichen mit einem Grad der Behinderung von unter 50 und eine Dunkelziffer bislang nicht gemeldeter Kinder, zum Beispiel weil bei ihnen die Behinderung noch nicht diagnostiziert wurde.

In den letzten 25 Jahren hat sich das gesellschaftliche Verständnis des Umgangs mit Behinderung grundlegend geändert. Die Behinderung stellt weniger den Mittelpunkt der Betrachtung dar, stattdessen tritt der betroffene Mensch als Ganzer in den Vordergrund. Die Behinderung wird als ein einzelner Teilaspekt der Persönlichkeit betrachtet. Die Sozialgesetzbücher haben diesen Veränderungen insofern Rechnung getragen, als die Ermöglichung der Teilhabe und eines möglichst selbstbestimmten Lebens im Zentrum der Bemühungen stehen soll und Betreuung gemeinsam mit nichtbehinderten Kindern erfolgen soll. Dieser Integrationsansatz findet sich auch im Kinderbildungsgesetz und im Schulgesetz Nordrhein-Westfalen.

Eine Vielzahl von Trägern sind für Hilfen und Betreuung von Kindern und Jugendlichen mit Behinderungen zuständig: Krankenkassen, Wohlfahrtsverbände, Kommunen, das Land und in besonderem Maße die Landschaftsverbände. Hoher Abstimmungsbedarf, Reibungsverluste, Abgrenzungsschwierigkeiten und gegenseitige Blockaden werden hierbei beklagt. Rund 130 Frühförderstellen leisten in Nordrhein-Westfalen die medizinische und pädagogische Diagnose und Behandlung von der Geburt bis zur Vollendung des 6. Lebensjahres. Schwerpunkte sind Entwicklungsstörungen. Neben der Arbeit mit den Kindern steht gleichberechtigt die Beratung der Eltern.

In den Tageseinrichtungen gibt es drei Formen der Betreuung: Die Einzelintegration in Regelgruppen, die integrativen Gruppen mit Kindern mit und ohne Behinderungen sowie die heilpädagogischen Gruppen ausschließlich mit Kindern mit Behinderung. Analog zu den Tageseinrichtungen gibt es im Schulbereich drei Formen. Im Schuljahr 2005/2006 wurden in Nordrhein-Westfalen circa 125.000 Schülerinnen und Schüler sonderpädagogisch gefördert. Viele Kinder mit sonderpädagogischem Förderbedarf sind von mehreren Behinderungen betroffen. Rund 10% wurden im „gemeinsamen Unterricht“ oder in integrativen Lerngruppen in Regelschulen unterrichtet. Fast 90% besuchten eine der verschiedenen Förderschulen, das heißt sie wurden nicht gemeinsam mit Kindern ohne Behinderung unterrichtet.

1.4 Gesundheit von Kindern und Jugendlichen

Die bestmögliche Förderung der Gesundheit von Anfang an gehört zu den Grundrechten aller Kinder. Die Weltgesundheitsorganisation definiert Gesundheit als einen „Zustand vollkommenen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens und nicht allein (als) das Fehlen von Krankheit und Gebrechen“ (WHO 1946). Gesundheit wird heute als dynamischer bzw. Balancezustand verstanden. Dabei werden in den Gesundheitswissenschaften neben der Betrachtung von Risikofaktoren heute auch Fragen nach Schutzfaktoren untersucht: Kinder aus Familien mit einem niedrigen sozioökonomischen Status – und das trifft zum Beispiel sehr häufig auf Kinder mit Migrationshintergrund zu – weisen häufiger Defizite in ihren personalen, sozialen und familiären Ressourcen auf, das heißt es fehlen Schutzfaktoren für eine positive Bewältigung stressreicher Situationen und altersgemäßer Entwicklungsaufgaben.

Mit der Erkenntnis, dass Gesundheit aktiv gefördert werden muss und sich nicht von allein einstellt, erhalten Gesundheitsförderung und Prävention einen wichtigen Stellenwert. Der elfte Kinder- und Jugendbericht verweist bei der Prävention und Gesundheitsförderung sowohl auf die Verantwortung der Eltern als auch auf die Verantwortung der Institutionen von Erziehung, Bildung und Betreuung. Präventionsmaßnahmen sind umso erfolgreicher, je mehr es gelingt, das familiäre Umfeld im Sinne von Verhältnisprävention einzubeziehen. Dies gilt insbesondere auch für Ernährung und Bewegung. Da das Ernährungs- und Bewegungsverhalten bereits im Kleinkindalter geprägt wird, kommt der Familie eine Schlüsselfunktion zu. Dabei lässt sich in vielen Fällen ein Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft eines Kindes und seinem Gesundheitszustand herstellen (BMFSFJ 2002). Der soziale Status sowie der Bildungsstand der Eltern haben einen nachweisbaren Einfluss auf das Gesundheitsverhalten und die Ernährungsgewohnheiten der Kinder. Entscheidende Bindeglieder zwischen Armut und negativen Gesundheitsfolgen sind vor allem ungünstiges Gesundheitsverhalten, psycho-soziale Belastungen und Defizite im Umfeld (Becker 2002).

Im Rahmen der Schuleingangsuntersuchungen wird durch die Vorlage der Vorsorgehefte sowohl der Impfstatus als auch die Inanspruchnahme der Kinderfrüherkennungsuntersuchungen (U1 bis U9) erfasst. Beide Maßnahmen sind in Deutschland freiwillig. Der erhobene Impfstatus verdeutlicht eine leichte Verbesserung der Impfquoten in den letzten Jahren, die aber in Teilbereichen zum Beispiel bei der Masernimpfung noch nicht ausreichend sind. So liegt die Impfquote zu Masern bei der Zweitimpfung mit 81,6% im Jahr 2006 in Nordrhein-Westfalen unter der international geforderten Durchimpfungsrate von 95%. In Nordrhein-Westfalen lag die Teilnahmequote bei den Früherkennungsuntersuchungen 2005 bis zur U7 bei 93%, ging bei der U8 auf 89% und bei der U9 auf 85% zurück. Im Zeitvergleich wird für Nordrhein-Westfalen deutlich, dass seit 2002 erfreulicherweise eine Steigerung bei der Inanspruchnahme zu verzeichnen ist. Dennoch sind die Quoten insbesondere bei der U8 bis U9 zu verbessern. Diese Untersuchungen finden zwischen dem dritten und sechsten Lebensjahr statt und haben unter anderem auch die soziale Entwicklung des Kindes im Fokus. Über 80% der Kinder nahmen an allen Früherkennungsuntersuchungen (U3 bis U9) teil. 3% der Kinder waren nie bei einer dieser Vorsorgeuntersuchungen. Unterschiedliche, bundesweite Studien belegen, dass Kinder aus sozial benachteiligten Familien und aus Familien mit Migrationshintergrund die Kinderfrüherkennungsmaßnahmen leider seltener in Anspruch nehmen (vgl. RKI 2007).

Nicht erkannte Schwächen der Seh- und Hörfähigkeit von Kindern können das Lernverhalten negativ beeinflussen und zu einer falschen Beurteilung der Leistungsfähigkeit führen. Daher werden diese im Rahmen der Schuleingangsuntersuchungen ebenfalls erfasst. 2005 hatten über 18% der untersuchten Kinder in Nordrhein-Westfalen einen Befund bei der Sehschärfe und über 6% beim Hörvermögen.

Die aktuellen Ergebnisse des bundesweiten Kinder- und Jugendgesundheitssurvey KiGGS zeigen insgesamt eine deutliche Verschiebung von akuten zu chronischen (zum Beispiel Asthma) und von somatischen zu psychosomatischen Störungen: Mehr Lern-, Aufmerksamkeits- und Aktivitätsstörungen, eine Zunahme der Gewaltbereitschaft, mehr emotionale Auffälligkeiten sowie verstärkter Alkohol- und Drogenkonsum (vgl. RKI 2007). Psychische Störungen bei Kleinkindern äußern sich anders als bei Erwachsenen. Die Bedeutung einer Symptomatik als Störung hängt dabei immer vom jeweiligen Entwicklungsstand des Kindes ab. Deshalb ist eine spezielle, auf die besondere Situation von Kindern und Jugendlichen ausgerichtete Diagnostik und Behandlung durch Fachkräfte und unter Einbeziehung der Eltern notwendig. Typische Störungen umfassen: posttraumatische Belastungsstörung, Folgen von Vernachlässigung und Misshandlung, verlängerte Trauerreaktionen, Störung mit Trennungsangst, spezifische und soziale Phobien sowie Angststörungen, depressive und emotionale Störungen. Ferner spielen Anpassungs-, Regula-

tions-, Schlaf- und Fütterstörungen, Störung des Sozialverhaltens eine Rolle. In der weiteren Entwicklung kommen Bewegungsmangel und Übergewicht, Sprachentwicklungsstörungen und psychosoziale Auffälligkeiten hinzu. Besonders betroffen sind Kinder, die in Armut aufwachsen, ein bildungsfernes soziales Umfeld haben und in städtischen Ballungszentren leben, sowie Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund (vgl. Resch u.a. 2002).

Die enorme Bedeutung von Eltern und Familie bezüglich der Entwicklung und des Verlaufs psychosomatischer bzw. psychischer Störungen hat zwei Seiten: Zum einen können Eltern ihren Kindern helfen, psychisch belastende Situationen und Erfahrungen angemessen zu verarbeiten. Zum anderen können sie mit ihrem Verhalten selbst die Entstehung von Störungen fördern oder auch aufgrund eigener Belastung und Überforderung in ihren Möglichkeiten, dem Kind beizustehen, eingeschränkt sein. Die Eltern können also „heilend“ wirken, aber auch – in der Regel ungewollt und unbeabsichtigt – die Entstehung bzw. die Aufrechterhaltung von psychischen Störungen fördern. Vom Grundschulalter bis zum achtzehnten Lebensjahr bestand nach einer deutschen Studie (Ihle u.a.: 2000) bei 5,2% der untersuchten Kinder und Jugendlichen zu irgendeinem Zeitpunkt eine psychosomatische Störung. Mädchen waren mit 8,9% erheblich häufiger davon betroffen. In einer Studie, die an Bremer Jugendlichen durchgeführt wurde, konnte bei 13% eine Störung festgestellt werden (Essau u.a.: 2000). Kinder- und jugendpsychiatrische Verbände gehen von höheren Zahlen aus (bis 20%). Für Nordrhein-Westfalen gibt es bislang keine umfassende Studie. Selbst bei einem angenommenen Bedarf von 5% aller Kinder und Jugendlichen bis 18 Jahre ist die vorhandene Versorgungsquote unzureichend. Deshalb sind die Wartezeiten extrem hoch, was gerade für Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklungsdynamik dramatische Folgen hat.¹¹

In Nordrhein-Westfalen gibt es 1.123 berufstätige Kinder- und Jugendlichenpsychotherapeutinnen und -therapeuten, das heißt es kommen statistisch 2.991 unter 18-Jährige auf eine therapeutische Fachkraft. Dabei sind die regionalen Unterschiede enorm: Der Versorgungsgrad in der Stadt Münster liegt bei 944 Jugendliche je Fachkraft, im Kreis Borken bei 9.295 Jugendlichen (Daten zum 31.12.2005, Landesgesundheitsbericht 2007: 54f.). Familien- und Erziehungsberatungsstellen in öffentlicher und freier Trägerschaft sind vor allem für Erstkontakte wichtige Anlaufstellen. Sie leisten aber auch längerfristig angelegte Beratungs- und Therapiearbeit sowie die Überweisung zu niedergelassenen Kinder- und Jugendpsychotherapeuten. Eine wichtige Rolle für die Diagnostik und Erstberatung kommt auch den Schulpsychologinnen und Schulpsychologen zu. Sehr ernst zu nehmen ist, dass Störungen der emotionalen und psychosozialen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen zunehmen. Die KiGGS-Studie des RKI geht von einer Prävalenz von 10 bis 12% der Kinder im Grundschulalter und 15 bis 20% der Jugendlichen aus (RKI 2007); bei etwa 10% bestehe ein Beratungs- oder Therapiebedarf (Bella-Studie). Kinder- und Jugendärzte betonen, dass sozialpädiatrische Themen und erzieherische Fragen einen zunehmend höheren Anteil ihrer Arbeit einnehmen.

Laut KiGGS-Studie sind 15% der Kinder und Jugendlichen übergewichtig und mehr als 6% fettleibig. Ein höheres Risiko für Übergewicht und Fettleibigkeit besteht bei Kindern aus Familien mit niedrigem Sozialstatus, bei Kindern mit Migrationshintergrund und bei Kindern, deren Mütter ebenfalls übergewichtig sind. Übergewicht und Fettleibigkeit in Verbindung mit Bewegungsarmut führen unter anderem zu Diabetes und Herz-Kreislaufkrankungen. Sie behindern die Entwicklung der Kinder und stellen volkswirtschaftlich einen erheblichen Kostenfaktor dar.

Kinder haben zunehmend immer weniger Bewegungsanlässe in ihren Lebenswelten. Die stärkere Nutzung von Fernsehen, elektronischem Spielzeug und Computern führt zu reduzierter körperlicher Bewegung und nicht-aktiven Freizeitaktivitäten. Hier haben die Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen eine wichtige Kompensationsfunktion. Dabei ist sowohl die Förderung von Bewegungsanlässen als auch die Elternbildung bzw. Elternberatung wichtig, aber auch die Kooperation mit anderen Institutionen. Projekte wie zum Beispiel OPUS NRW – Netzwerk Bildung und Gesundheit – unterstützen die Gesundheitsförderung in Schulen und Kindertageseinrichtungen. Der organisierte Sport verfügt über viele flächendeckende Strukturen, Konzepte sowie abgesicherte Programme und Angebote.

22% der Kinder und Jugendlichen leiden unter Ess-Störungen. Hier ist bemerkenswert, dass Mädchen stärker als Jungen betroffen sind. Besonders auffällig ist dies bei der Gruppe der jugendlichen Mädchen von 14 bis 17 Jahren. Mit 32% sind bei ihnen Essstörungen mehr als doppelt so häufig wie bei Jungen (vgl. Schlaud 2007).

¹¹ Laut Dr. Rainer Dieffenbach, Vestische Kinder- und Jugendklinik Datteln, betrug die Wartezeit 2001 für eine ambulante Erstbehandlung sechs bis sieben Wochen, für eine stationäre Behandlung anderthalb Jahre (Caritas NRW 5/2001). Aktuell wird die Wartezeit mit 3-4 Monaten angegeben: (<http://www.traumatherapie.de/users/clinic024/info.clinic> 04.05.2008)

Für die Beschreibung der Gesundheitssituation von Kindern und Jugendlichen ist die Verpflegung in Kindertageseinrichtungen und Schulen ein weiterer wichtiger Aspekt. In vielen Kindertageseinrichtungen gibt es bereits durch das gemeinsame Frühstück eine hohe Sensibilität für das Thema Ernährung. Dies gilt umso mehr für die zahlreichen Einrichtungen mit Ganztagsplätzen, die bereits seit langem eine Mittagsverpflegung anbieten. In den letzten Jahren wurden auch Schulen verstärkt zu Ganztageseinrichtungen erweitert, zunächst im Primarbereich, zunehmend auch in der Sekundarstufe I. Nicht überall sind dabei die Voraussetzungen für regelmäßiges, gesundes und gemeinschaftliches Essen gegeben. Auch an Schulen, die nicht als Ganztagschulen arbeiten, gibt es häufig Unterricht bis in den Nachmittag hinein. Hier haben Schülerinnen und Schüler meist keine Gelegenheit, sich gesund und in Ruhe in der Schule zu verpflegen. Die Verkürzung der Schulzeit bis zum Abitur an den Gymnasien (G8) erhöht die Notwendigkeit für Schulen, Unterricht an Nachmittagen zu erteilen. Kindertageseinrichtungen und Schulen, die eine Verpflegung anbieten, können sowohl von den Ministerien (Ministerium für Schule und Weiterbildung und Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) als auch von Institutionen wie der Verbraucherberatung NRW, Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Deutsche Gesellschaft für Ernährung und anderen Unterstützung bei der Qualitätsentwicklung erhalten. Empfehlungen zur gesunden Ernährung in Schulen und Kindergärten gibt es seitens der Deutschen Gesellschaft für Ernährung. Dabei handelt es sich aber nicht um rechtlich verbindliche Standards. Kindertageseinrichtungen haben darüber hinaus die Möglichkeit, sich durch die Teilnahme am Programm „Bewegungskindergarten mit dem Pluspunkt Ernährung“ ihre Qualität zertifizieren zu lassen. Neben der Kindertagesstätten- und Schulmahlzeit gerät die Ernährungsbildung in den Fokus der Bemühungen. Kinder wissen immer häufiger zu wenig über Lebensmittel, deren Zubereitung und über den Zusammenhang von Ernährung und Gesundheit.

Die Ursachen für Fehl- und Mangelernährung sowie ungesunde Lebensweise sind vielschichtig. Dieses Phänomen kommt in allen Bevölkerungsteilen vor, betrifft aber insbesondere sozial schwache Familien. Für viele ALG II-Bedarfsgemeinschaften, die allein von Sozialtransfers leben und keine aufstockenden Hinzuverdienste realisieren, sind Regelsätze für Kinder insbesondere bei älteren Jugendlichen nicht ausreichend, um eine vollwertige gesunde Ernährung zu gewährleisten (vgl. Forschungsinstitut für Kinderernährung 2007). Zur Unterstützung von Familien, deren Kinder aus finanziellen Gründen nicht am Mittagessen im Ganztag teilnehmen, wurde der Härtefonds des Landes Nordrhein-Westfalen „Kein Kind ohne Mahlzeit“ eingerichtet. Über die Frage, ob diese Maßnahme ausreichend ist, gibt es eine aktuelle politische Auseinandersetzung. Wirtschaftliche Armut ist jedoch nicht der einzige Grund für Ernährungsdefizite. Fehlendes Bewusstsein für gesunde Ernährung und mangelnde Haushaltskompetenzen sind ebenfalls ausschlaggebende Faktoren (Sachverständigenkommission Siebter Familienbericht 2005: 181, Meier-Gräwe 2006).

1.5 Schutz von Kindern und Jugendlichen

„Junge Menschen vor Risiken und Gefährdungen zu schützen ist eine zentrale Aufgabe der Politik und der Institutionen der Erziehung, Bildung und Betreuung. Angesichts des gesellschaftlichen Wandels sind die Anforderungen an die Erziehung junger Menschen deutlich gewachsen. Kinder und Jugendliche und ihre Familien brauchen kompetente Unterstützung, um die Risiken erkennen, einschätzen und abwehren zu können. Dazu gehört auch die Vermittlung von Kompetenzen der Selbsteinschätzung und des Risikoverhaltens. Der Kinder- und Jugendschutz hat daher in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen“ (MGFFI NRW 2008a).

Das Thema „Schutz von Kindern und Jugendlichen“ berührt die sensible Grenze zwischen einerseits Eigenverantwortung und Privatsphäre in der Familie sowie andererseits dem möglichen Eingriff des Staates in die Familie und in ihre Rechte aufgrund seines Wächteramtes. Der Eingriff zum Wohl und Schutz des Kindes darf nur geschehen, wenn einer Notsituation des jungen Menschen mit Hilfen und Leistungen nicht oder nicht mehr entsprochen werden kann. Dies ist in jedem Fall eine Abwägungsfrage, die Entscheidungen sind schwerwiegend. Gewalt ist als erzieherisches Mittel tabu. § 1631 Abs. 2 BGB lautet: „Gesetz zur Ächtung der Gewalt in der Erziehung: Kinder haben ein Recht auf gewaltfreie Erziehung. Körperliche Bestrafungen, seelische Verletzungen und andere entwürdigende Maßnahmen sind unzulässig.“ Dennoch ist Gewalt in Familien immer noch verbreitet, es ist von einer hohen Dunkelziffer auszugehen.

Es gibt Zahlen und Schätzungen zur Gewalt und ihren minderjährigen Opfern, die sich deutlich voneinander unterscheiden, weil jeweils andere Gewaltdefinitionen zugrunde gelegt werden. Sie reichen von bundesweit 48.000 (Esser/Weinel 1990) unter 6-jährigen bis zu 430.000 unter 7-jährigen vernachlässigten Kindern (vgl. dazu ausführlicher Pothmann 2006a: 3). Die Polizeiliche Kriminalstatistik weist bei der Misshandlung Schutzbefohlener (§ 225 StGB) eine Steigerung um 80% in der Zeit von 1992 (1.732 Fälle) bis 2006 (3.131) auf. Der Sexuelle Missbrauch von Kindern (unter 14 Jahre) ist dagegen rückläufig: 16.442 Fälle in 1996 zu 12.765 Fälle in 2006 (vgl. Bundeskriminalamt 2007, gezählt wurden die Fälle, die angezeigt wurden). Die Kriminalstatistik bildet nur die „Spitze des Eisberges“ ab. Eine Zunahme von Anzeigen bedeutet nicht zwingend eine Zunahme von Fällen. Es ist auch möglich, dass eine höhere Sensibilität zu einer Erhöhung von Anzeigen führt. Umgekehrt muss ein Rückgang eben auch nicht bedeuten, dass es tatsächlich zu einem Rückgang von Fällen gekommen ist, sondern möglicherweise das Anzeigeverhalten rückläufig ist.

Beim Extrem der Gewalt gegen Kinder, der Kindestötung, gibt es seit 1980 (1,5 Fälle bezogen auf 100.000 unter 10-Jährige) entgegen der „gefühlten“ öffentlichen Wahrnehmung ebenfalls einen deutlichen Rückgang auf 0,6 Fälle im Jahr 2005. Die alltägliche Gewalt ist die Basis für diese Verbrechen – meist sind die Opfer kleine Kinder, und meist gehen die Tötungsdelikte einher mit Kindesmisshandlung und Kindervernachlässigung. 17 Kinder starben 2005 daran, dass sie von ihren Eltern verlassen wurden oder in anderer Weise misshandelt wurden, davon waren 15 unter einem Jahr alt.

Im Jahr 2005 wurden in Nordrhein-Westfalen 770 Kinder (und auch Jugendliche) zu ihrem Schutz aus Familien heraus und in Obhut genommen. Bei den Inobhutnahmen als Krisenintervention ist eine Verschiebung bei der Altersgruppe der bis zu 3-Jährigen festzustellen. Viele der Kriseninterventionen dauern nicht länger als eine Woche, doch bei jüngeren Kindern (unter 3-Jährigen) dauern sie regelmäßig länger. Das Fallvolumen ist bei den unter 6-Jährigen nahezu konstant. Die meisten Inobhutnahmen erfolgen bei den 12- bis unter 18-Jährigen – und immer mehr Jugendliche sind selbst die Nachfrager. Betrachtet man die Inobhutnahmen geschlechtsspezifisch, so wird deutlich, dass bis zum 12. Lebensjahr überwiegend männliche Kinder in Obhut genommen werden. In der Altersgruppe der 12- bis 18-Jährigen sind zum großen Teil weibliche Jugendliche von den Schutzmaßnahmen betroffen (vgl. Pothmann 2006b). 2005 kehrten 44% aller in Obhut genommen jungen Menschen nach der Schutzmaßnahme zu ihren Eltern zurück, bei mehr als der Hälfte der Fälle schloss sich Heimunterbringung, Krankenhaus- oder Psychiatrieaufnahme, Abschiebung ins Ausland oder eine anderweitige Unterbringung außerhalb der Familie an.

Der folgenschwerste Eingriff in die elterlichen Rechte ist der Entzug der elterlichen Sorge. Im Jahr 2004 wurden 8.813 Fälle bundesweit erfasst, das bedeutet etwa 5,2 Fälle pro 10.000 der unter 18-Jährigen. In Nordrhein-Westfalen sind es mit 6,4 Fällen pro 10.000 unter 18-Jährigen (2.600 Fälle) etwas mehr als der Bundesdurchschnitt. Es gibt erhebliche Unterschiede im Fallaufkommen in den einzelnen Bundesländern, die sich nicht ohne weiteres mit regionalen demographischen Entwicklungen oder Bevölkerungsballungen (etwa in Stadtstaaten) erklären lassen. Hintergründe können in einer regionalen Rechtssprechungs- und Verwaltungsentscheidungsstradition vermutet werden (vgl. Pothmann 2006b).

Zieht man den Indikator „erzieherische Hilfen“ heran, so wird das Bild der Unterstützungsnotwendigkeiten von Kindern deutlicher: Bundesweit hat sich die Zahl der Hilfen für unter 6-jährige Kinder von 79.000 (1992) auf 123.600 (2004) erhöht. In Nordrhein-Westfalen erhielten 1992 20.800 unter 6-jährige Kinder erzieherische Hilfen, 2004 waren es 27.500 – was einer Zunahme von 33% entspricht. Diese Steigerung ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass die veränderte Kinder- und Jugendhilfe als offensive Leistungserbringerin funktioniert, und dass zuständige Behörden, Schulen und Einrichtungen zunehmend mit den Jugendämtern kooperieren.

Die Zahl der familienersetzenden Hilfen (Vollzeitpflege, Heimerziehung und betreute Wohnformen) hat sich in diesem Zeitraum (1992 bis 2004) bundesweit um etwa ein Viertel reduziert – dies betrifft vor allem die stationäre Unterbringung in Heimen. 2004 waren etwa 13% aller erzieherischen Hilfen familienersetzend, 10 Jahre vorher waren es noch 23%. In Nordrhein-Westfalen ist der Entwicklungstrend anders als im Bundesgebiet: 1995 gab es 4.179 familienersetzende Hilfen für unter 6-Jährige, 2005 wurden 4.381 Hilfen gewährt – das entspricht einer Erhöhung von 5%. In dieser Altersgruppe werden familienersetzende Hilfen überwiegend in Vollzeitpflege durchgeführt. Insgesamt ist der Anstieg der Fallzahlen bei jüngeren Kindern (unter 6-Jährige) deutlich geringer als bei Kindern der älteren Jahrgänge (Fendrich/Pothmann/Schilling u.a. 2007). Je jünger die Kinder sind, um so eher werden ambulante Maßnahmen durchgeführt.

Die Ausgaben für die Hilfen zur Erziehung sind bundesweit gestiegen: von 3,1 Mrd. € (Anfang der 90er Jahre) auf 5,4 Mrd. € in 2004. In Nordrhein-Westfalen hat sich der Ausgabenanstieg für Leistungen der Hilfen zur Erziehung auch weiter fortgesetzt. Die finanziellen Aufwendungen betrugen für 2005 1,3 Mrd. €. Im Vergleich zum Vorjahr entspricht dies nominal einer Zunahme um 3,1% und gegenüber dem Ergebnis des Jahres 2000 um 27,4%. Rechnet man jedoch die Preissteigerungsrate mit ein, so beziffert sich der Anstieg zwischen 2004 und 2005 real auf 1,7% sowie für die erste Hälfte der 2000er-Jahre auf 8% (Fendrich/Pothmann/Schilling u.a. 2007). Die erzieherischen Hilfen haben also insgesamt einen deutlichen Ausgabenanstieg zu verzeichnen, die Hilfearten verlagern sich gleichzeitig von den (kostenintensiven) stationären Hilfen hin zu ambulanten Maßnahmen.

In den 90er Jahren ging man noch überwiegend davon aus, dass der vermehrte Einsatz ambulanter Hilfen die stationären Unterbringungen reduzieren würde. Inzwischen wird mehrheitlich erkannt, dass diese Ursache-Wirkungs-These nicht haltbar ist. Denn mit mehr Beratung und aufsuchender Arbeit werden auch mehr Not- und Bedarfslagen erkannt, mithin kann es gerade aufgrund intensiverer ambulanter Arbeit nicht zwangsläufig weniger, sondern aufgrund besserer Erkenntnislage auch mehr familienersetzende Maßnahmen geben. Beide Wirkungen (die Reduzierung und auch die Ausweitung stationärer Maßnahmen) können also der Ertrag intensiverer ambulanter Hilfen sein. Dabei ist zu beachten, dass die Folgen einer Politik des „Wegschauens“ sich nicht etwa entlastend auf die öffentlichen Haushalte auswirken würden. Die Folgekosten wären höher und verstreut in verschiedenen Haushalten.

Das Kinder- und Jugendhilferecht misst den Eltern große Verantwortung und Autonomie zu. Auch wenn die Eltern gegen das Wohl ihrer Kinder wirken, soll im Sinne des SGB VIII immer versucht werden, mit ihnen zu arbeiten, um so eine nachhaltige Förderung zu erreichen. Das ist in der Praxis häufig schwer durchzuhalten. In den Jugendämtern ist die Arbeit der Allgemeinen Sozialen Dienste (ASD) zu einem der brisantesten Tätigkeitsfelder geworden. In kaum einem Bereich der Jugendhilfe ist der persönliche Druck auf die Fachkräfte so groß, der Kostendruck so immens, sind die Entscheidungen derart schicksalsteuernd. Insgesamt betrachtet funktioniert das System des Kinder- und Jugendschutzes als Bestandteil der Jugendhilfe gut und stellt sich auf veränderte Bedarfslagen ein. Der Weg hin zu mehr ambulanten Leistungen als Prophylaxe ist richtig, wenn damit nicht im Gegenzug ein deutlicher Rückgang der stationären Hilfen als direkte Wirkung erwartet wird. Aufgrund der rasanten Veränderungen unserer Gesellschaft ist ein Mix (ambulant und stationär) an erzieherischer Hilfe durch den Staat unumgänglich, um Kinder zu schützen. Dabei ist die Einhaltung und Überwachung von Standards von entscheidender Bedeutung.

Das Jugendamt ist eine verantwortliche Schaltzentrale für das Kindeswohl, in der verschiedene Dienste, Initiativen und Zuständigkeiten gebündelt und sozialraumorientiert koordiniert werden müssen. Dieser Wandel von einer abgrenzenden Zuständigkeit zu einer verantwortlichen Vernetzung der Hilfen weitet den Blick und lässt ihn zugleich genauer werden, wenn es um das Kindeswohl und die Kindeswohlgefährdung geht. Erfreulicherweise ist hier eine zunehmende Aufmerksamkeit in Teilen der Gesellschaft für das Kindeswohl gefährdende Situationen festzustellen. Die Weiterentwicklung einer „Kultur des Hinschauens“ ist ständige Aufgabe aller Beteiligten.

Seit 2001 gibt es in Nordrhein-Westfalen soziale Frühwarnsysteme. Hierbei handelt es sich um Kooperationen zwischen Fachkräften öffentlicher und freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe, des Gesundheitssystems und anderer familienbezogener Dienstleister. Sie sollen riskante Lebenssituationen bei Kindern und ihren Familien frühzeitig erkennen, bewerten und entsprechende Maßnahmen einleiten. Das Land fördert eine Servicestelle beim Institut für soziale Arbeit (ISA e.V.) in Münster, die Kommunen beim Aufbau eines sozialen Frühwarnsystems berät und unterstützt. Bis Ende 2006 gab es in Nordrhein-Westfalen 34 Standorte. Das Ziel ist, Frühwarnsysteme flächendeckend auszubauen.

1.6 Mediennutzung und -umgang von Kindern und Jugendlichen

Zur Lebenswelt von Kindern und Jugendlichen gehören Medien in ihren unterschiedlichsten Formen: Printmedien (zum Beispiel Zeitungen, Zeitschriften, Bücher), Hörfunk, Fernsehen, sowie die „neuen“ elektronischen Medien (Computer, Internet, Handy) und die in diesem Zusammenhang entwickelten „neuen“ Anwendungen (zum Beispiel Computer-, Konsole-, Online- und Handy-Spiele, und zum Beispiel Chats).

Medien können als „Lernwelten“ – im Gegensatz zu festen „Lernorten“ – bezeichnet werden, die für Kinder und Jugendliche „Orientierungsmöglichkeit bei der Suche und Entwicklung einer eigenen Persönlichkeit, (...) [und] Wissens- und Informationsquelle...“ sind. Der „(...) Umgang mit Medien trägt dazu [bei], spezifische Kompetenzen

zu entwickeln“ (*Expertise Mack*: 77, vgl. Theunert 2005). Der Zugang zu Medien, ihre Nutzung und ihre Wirkung weisen allerdings sowohl in unterschiedlichen Altersgruppen als auch in unterschiedlichen Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen sehr große Unterschiede auf. Zum Medienkonsum von Kindern im Alter zwischen 6 und 13 Jahren liefert die seit 1999 jährlich erscheinende KIM-Studie bundesweit repräsentative Daten (vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2006). Für die Altersgruppe der 12- bis 19-Jährigen wird seit 1998 die JIM-Studie (Jugend Information (Multi) Media) durchgeführt (vgl. Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2007). Laut KIM-Studie 2006 verfügen „Haushalte, in denen Kinder aufwachsen, (...) über eine sehr gute technische Ausstattung“, die sich aber „deutlich nach der jeweiligen Einkommenssituation“ unterscheidet. „(...) Haushalte mit geringerem Einkommen [sind] erheblich schlechter ausgestattet“ (Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2006: 7f.). Dies wirkt vor allem hinsichtlich Computern (75% bzw. 95%), Internet-Anbindung (61% bzw. 91%) und Tageszeitungs-Abonnements (31% bzw. 75%). Bei Spielkonsolen beträgt die Differenz dagegen lediglich 7% (14 bzw. 21%).

Das am häufigsten von Kindern in der Freizeit genutzte Medium ist das Fernsehen (78% nutzen es täglich oder fast jeden Tag). Dagegen geben nur 14% der Kinder an, täglich oder fast jeden Tag ein Buch zu lesen. 24% nutzen mit dieser Häufigkeit den Computer, ebenso hoch ist der Anteil der Radionutzung (Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest 2006: 10). Bemerkenswert ist, dass die „Dauer der Fernsehnutzung von Kindern und Haupterziehern (...) mit steigendem Bildungsgrad der Haupterzieher deutlich (...)“ abnimmt (ebd.: 66). Die 1. World Vision Kinderstudie kommt zu ähnlichen Ergebnissen: 97% der befragten Kinder konsumieren nach eigener Einschätzung täglich Fernsehen (Hurrelmann/Andresen 2007). Mehr als die Hälfte aller Kinder rechnet sich sogar zu den „Vielguckern“, denn 52% der Mädchen und 57% der Jungen schauen mehr als eine Stunde regelmäßig pro Tag fern: 37% ein bis zwei Stunden, 12% zwei bis drei Stunden und 5% sogar drei Stunden und mehr. Die Schichteffekte sind hier ebenfalls markant. 41% der Kinder aus der untersten Herkunftsschicht berichten, regelmäßig am Tag mehr als zwei Stunden fernzusehen. Bei Kindern aus den gehobenen Schichten trifft dies hingegen nur auf um die 10% zu (ebd.: 6). Die im Februar 2008 vorgelegte Studie „Die PISA-Verlierer – Opfer ihres Medienkonsums“ des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (KFN) stellt fest: Je niedriger die Bildungsabschlüsse der Eltern, desto häufiger verfügen Kinder über eine eigene (das heißt in ihrem Zimmer vorhandene) Spielkonsole und ein eigenes Fernsehgerät (Pfeiffer/Mößle/Kleimann u.a. 2007: 4 f.). Deutliche Unterschiede ermittelt auch diese Studie bei der Medienutzung durch Kinder aus bildungsfernen bzw. -nahen Familien. Die tägliche Fernseh- und Spielzeit bei Kindern, deren Eltern ein geringes Bildungsniveau aufweisen, beträgt nahezu das Zweieinhalbfache derjenigen von Kindern aus Familien mit hohem Bildungsniveau (Pfeiffer/Mößle/Kleimann u.a. 2007: 6.).

Computer, Internet und Handy werden von Kindern mit zunehmendem Alter jeweils intensiver genutzt. Bei den 6- bis 7-Jährigen zählen 57% zu den Computernutzern. Dieser Anteil steigt mit zunehmendem Alter schnell auf 90% an und zeigt im Vergleich zum Vorjahr einen Anstieg um fünf Prozentpunkte, wobei der Umgang mit dem Computer in erster Linie im elterlichen Haushalt stattfindet. Computerspiele, Arbeiten für die Schule und Lernprogramme sind die häufigsten Nutzungsgründe. Nur ca. 25% der Kinder nutzen einen PC in der Schule. Knapp 60% der Kinder nutzen die Möglichkeit des Internet-Zugangs, vor allem zur Informationsbeschaffung, zum Online-Spiel und zum Besuch spezieller Kinder-Seiten. Ältere Kinder nutzen zusätzlich Chats. Fast die Hälfte der 6- bis 13-jährigen Kinder besitzt ein eigenes Handy, das in dieser Altersgruppe vorrangig zum Telefonieren und zum Empfangen und Senden von SMS genutzt wird.

Mit der Fragestellung der Mediennutzung untrennbar verbunden sind die nach der Medienkompetenz von Kindern und Jugendlichen sowie des Kinder- und Jugendschutzes. Das Schulgesetz Nordrhein-Westfalen legt im Rahmen des Bildungs- und Erziehungsauftrages der Schule fest, dass Schülerinnen und Schüler „lernen [sollen], mit Medien verantwortungsbewusst und sicher umzugehen.“ (§ 2, 5). Die Landesanstalt für Medien Nordrhein-Westfalen (LfM) hat den gesetzlichen Auftrag, Medienkompetenz im Land zu fördern, Medienerziehung zu unterstützen und zum selbstverantwortlichen Umgang mit allen Formen analoger und digitaler Medienkommunikation sowie zur gleichberechtigten Teilhabe an ihr beizutragen (Art. 39 LMG NRW). Sie hat hierzu insbesondere innovative Projekte der Medienerziehung und Formen des selbst organisierten Lernens zu fördern. Einen Überblick über die in Nordrhein-Westfalen in diesem Bereich tätigen Institutionen gibt das Medienkompetenzportal Nordrhein-Westfalen (<http://www.medienkompetenzportal-nrw.de/>), Adressaten sind Kinder und Jugendliche, Eltern, Erzieherinnen und Erzieher, Lehrkräfte und das Personal der Jugendhilfe.

Der Kinder- und Jugendmedienschutz ist bundesweit dreistufig geregelt: Relevant ist das Jugendschutzgesetz (JuSchG) für Trägermedien (Offline-Medien wie zum Beispiel Bücher, Videofilme, Computerspiele auf CDs), der Jugendmedienstaatsvertrag (JMStV von 2002) für Telemedien (zum Beispiel Spiele, die online im Internet zu finden sind) und das Strafgesetzbuch (StGB) für Träger- und Telemedien. Diese gesetzlichen Regelungen sind die strengsten innerhalb der EU. In Nordrhein-Westfalen wirkt als Landesstelle die 1953 gegründete Arbeitsgemeinschaft Kinder- und Jugendschutz (AJS) zur Förderung des gesetzlichen und erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes und leistet in diesem Rahmen Informations-, Beratungs- und Fortbildungsarbeit auch im Bereich des Jugendmedienschutzes für verschiedene Zielgruppen.

Kinder und Jugendliche nutzen die ihnen zur Verfügung stehenden Medien – je nach entwicklungsspezifischen Fertig- und Fähigkeiten – nahezu täglich. Fraglich ist, welche Auswirkungen dies in Bezug auf ihre Persönlichkeitsentwicklung und ihre Bildungsbiographie hat. Bereits 2005 konstatierte Helga Theunert, dass von einer „prinzipiellen Gleichwertigkeit unterschiedlichen Medienumgangs (...) bei bildungsbevorzugten und bildungsbenachteiligten Heranwachsenden nicht auszugehen“ ist. (Theunert 2005: 217, *Expertise Mack*: 82). Benachteiligte Jugendliche „profitieren nicht wie die anderen von diesem informellen Lernen mit Medien, im Gegenteil, sie verschärfen ihre benachteiligte Situation und Lage“ (ebd.). Die bereits oben zitierte Studie des KFN stellt fest, dass übermäßig hohe Nutzung von Fernsehen, Spielkonsole und Computer meist zu schlechten schulischen Leistungen führt, einhergehend mit negativen Auswirkungen für die Persönlichkeitsentwicklung hinsichtlich zum Beispiel der Konzentrations- und Bewegungsfähigkeit. Besonders betroffen sind Jungen in Familien mit Migrationshintergrund und niedrigem Bildungsabschluss der Eltern.

Die KFN-Studie thematisiert auch, dass für Kinder der Zugang zu nicht für ihre Altersgruppe freigegebenen Sendungen bzw. Spielen oft durch eigene Geräte unkontrolliert möglich ist. Brutale und Gewalt thematisierende Medieninhalte können demnach entgegen den gesetzlichen Regelungen von Kindern und Jugendlichen konsumiert werden. Aufgrund der technischen Voraussetzungen ist ein hundertprozentiger Kinder- und Jugendschutz offenkundig nicht möglich. Neben Raubkopien samt dem Austausch auf den Pausenhöfen werden immer mehr Inhalte auch illegal aus dem Internet kopiert. Dies zu verhindern ist nicht nur Ziel des Staates, sondern auch der Industrie – schließlich gehen den Unternehmen durch die Raubkopien Millionenumsätze verloren. Trotzdem haben alle technischen Kopierschutzmechanismen die illegale Verbreitung bestenfalls erschwert. Die Wirkungen von gewalthaltigen Medien sind in der Wissenschaft umstritten. So gibt es bisher keine Langzeitstudien, die eine Korrelation zwischen dem Konsum gewalthaltiger Medien und der Gewaltbereitschaft von Kindern oder Jugendlichen nachweisen.

Gewalthaltige Medien stellen jedoch nur einen kleinen Ausschnitt möglicher Gefährdungen dar, die durch Mediennutzung entstehen können. Häufiger sind Kinder und Jugendliche nach bislang vorliegenden Informationen mit Fragen konfrontiert, die die Wahrung ihrer Persönlichkeitsrechte betreffen: In Chats, Web-Communities und vergleichbaren Medien geben sie unkontrolliert persönliche Daten preis. Beleidigungen und Diffamierungen bis hin zu Mobbing in Webforen und Ähnlichem sind häufige negative Erfahrungen, wie aus der Beratungsarbeit bekannt ist.

1.7 Rechte und Pflichten im Kontext von Föderalismusreform und Globalisierung

Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen berühren im Kern das Verhältnis zwischen familialer, gesellschaftlicher und staatlicher Sorge. Sie sind eng verbunden mit Grundrechten und Grundpflichten, die im Grundgesetz und in der Verfassung Nordrhein-Westfalens festgelegt sind. Die neueren Entwicklungen durch die Föderalismusreform wie die Tendenzen der Globalisierung und Transnationalisierung zeigen aber auch, wie sich die Möglichkeiten der politischen Steuerung in diesem Bereich verändert haben.

Grundlegend ist das Grundrecht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 I Grundgesetz (GG). Es umfasst unter anderem ein Recht auf Erziehung und ein Recht auf Bildung; man kann davon ausgehen, dass wegen des engen Zusammenhanges auch ein Recht auf Betreuung in diesem Grundrecht enthalten ist. Durch das Grundrecht der freien Berufswahl, insbesondere durch das Recht der freien Wahl der Ausbildungsstätte nach Art. 12 I GG

wird Art. 2 I GG weiter konkretisiert. Art. 6 II GG definiert das Elternrecht ausdrücklich als ein Recht zur Erziehung und Pflege, also auch zur Betreuung der Kinder. Das einfache Bundesrecht thematisiert ebenfalls den Zusammenhang von Erziehung, Bildung und Betreuung, denn wenn § 1 Sozialgesetzbuch (SGB) VIII von einem Recht auf die Förderung von Entwicklung und Erziehung spricht, dann ist damit ein Recht auf Erziehung, Bildung und Betreuung gemeint, wie sich aus den weiteren Regelungen des Gesetzes ergibt, zum Beispiel aus § 22 II SGB VIII, der Betreuung, Bildung und Erziehung ausdrücklich zur Aufgabe der Kindertageseinrichtungen macht oder aus §§ 27 ff. SGB VIII, die unter anderem die Tagespflege, die Familienhilfe, die sozialpädagogische Einzelbetreuung und die Heimerziehung regeln.

Auch das Landesverfassungsrecht sieht einen Anspruch auf Erziehung und Bildung vor, und es trägt der staatlichen Gemeinschaft auf, neben den kulturellen auch für die sozialen Bedürfnisse im Land Sorge zu tragen (Art. 8 I und II). Die Berufsausbildung und die Berufsausübung der Jugendlichen sollen gefördert, vor Ausbeutung, Missbrauch und sittlicher Gefährdung soll die Jugend geschützt werden (Art. 6 I und II). § 1 des Schulgesetzes Nordrhein-Westfalen wiederholt diesen Ansatz, und konkretisiert ihn in der Regelung des Schulwesens. Dasselbe gilt entsprechend auch für die Landesausführungsgesetze zum SGB VIII.¹²

Der Gleichheitssatz des Grundgesetzes (Art. 3), der nach Art. 4 Landesverfassung in Nordrhein-Westfalen unmittelbar geltendes Landesrecht ist und die zahlreichen Diskriminierungsverbote des internationalen Rechts verpflichten das Land zur Gleichbehandlung aller Menschen, und zwar nicht nur zur Gleichbehandlung aller deutschen Staatsbürger. Sie verbieten die Bevorzugung und Benachteiligung aus Gründen des Geschlechts, der Abstammung und Rasse, der Sprache, Heimat und Herkunft sowie des Glaubens oder der politischen Überzeugung und insbesondere auch der Behinderung. Sie verlangen von den Regierungen, auf die Beseitigung bestehender Benachteiligungen hinzuwirken und die Chancengleichheit zu fördern.

Die Rechtsgrundlagen für die Pflichten zur Erziehung, Bildung und Betreuung ergeben sich sowohl aus der Verfassung von Bund und Land als auch aus den Bundes- und Landesgesetzen. Für die elterlichen Pflichten ist Art. 6 II GG die Rechtsgrundlage, denn er legt ausdrücklich die Pflicht der Eltern zur Erziehung fest, während die Landesverfassung nur das elterliche Recht zur Erziehung normiert (Art. 8 I). Die Schulpflicht wird dagegen nicht ausdrücklich im Grundgesetz, wohl aber in der Landesverfassung erwähnt (Art. 8 II). Für die staatlichen Aufgaben im Erziehungs- und Bildungswesen braucht es eigentlich keinen ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Auftrag. Der Begriff der Schulaufsicht in Art. 7 I GG wird jedoch so weit interpretiert, dass er auch die staatlichen Aufgaben im Schulwesen abdeckt (BVerfGE 26, 228, 238). In der familialen Erziehung, Bildung und Betreuung kommt dem Staat nach Art. 6 II/2 GG das sogenannte Wächteramt zu, das heißt, dass der Staat auch für die Erfüllung der Familienaufgaben Verantwortung trägt. Die Landesverfassung formuliert darüber hinaus in Art. 6 II auch einen staatlichen Schutzauftrag für die Jugend.

Der Gesetzgeber hat die elterlichen Pflichten zur Erziehung, Bildung und Betreuung im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) konkretisiert. Nach § 1626 I BGB haben die Eltern die Pflicht, für das minderjährige Kind zu sorgen. Diese Pflicht zur elterlichen Sorge umfasst nach § 1631 I BGB die Pflicht, „das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen“. Dieser Auftrag ist umfassend zu verstehen, das heißt, dass er ebenfalls die Bildung des Kindes umfasst, wie sich auch aus § 1631 a BGB ergibt, der Ausbildung und Beruf des Kindes regelt. Für Kinder, die nicht unter elterlicher Sorge stehen, bestellt das Vormundschaftsgericht einen Vormund, der die Pflicht zur „elterlichen“ Sorge hat und der allzu häufig das Jugendamt ist. Das staatliche Wächteramt über die Ausübung der elterlichen Sorge kommt insbesondere dadurch zum Ausdruck, dass das Vormundschaftsgericht das Sorgerecht einschränken oder ganz entziehen kann und unter bestimmten Umständen auch einschränken oder entziehen muss (§ 1666 BGB). Vormünder, die ihre Pflichten zur Erziehung, Bildung und Betreuung vernachlässigen, werden vom Vormundschaftsgericht entlassen (§ 1886 BGB). Die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe werden im SGB VIII umfassend und detailliert geregelt; sie haben familienunterstützenden, familienergänzenden und familienersetzenden Charakter. Zu nennen sind insbesondere die Hilfe zur Erziehung, unter Einschluss der Heimerziehung

12 Das sind das Erste Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG), das Zweite Gesetz zur Ausführung des Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder – GTK), das Dritte Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes; Gesetz zur Förderung der Jugendarbeit, der Jugendsozialarbeit und des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes (Kinder- und Jugendförderungsgesetz – KJFöG) sowie ab 2008 das Vierte Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern (Kinderbildungsgesetz – KiBiz).

(§§ 27 ff.), die Kindertagesbetreuung nach §§ 22 ff., insbesondere die Kindergärten, die flächendeckend angeboten werden müssen, die Verantwortung für die Familienpflege nach §§ 44 ff. sowie die sogenannte Inobhutnahme nach §§ 42 ff. Pflichten, die bei der Erziehung und Bildung zu beachten sind, treffen auch die „heimlichen Erzieher“, die die non-formale Bildung stark bestimmen, insbesondere die Medien. In den Medienstaatsverträgen und -gesetzen sind Organisationen und Verfahren geschaffen worden, die beispielsweise den Kinder- und Jugendschutz in den Medien gewährleisten sollen. Die Medienanbieter verpflichten sich vor allem zur Selbstkontrolle. Es besteht also ein umfassendes Regelwerk, das eine staatliche Pflicht zur Erziehung, Bildung und Betreuung auch außerhalb der Schule begründet.

Die staatlichen Aufgaben im Schulwesen werden im Schulgesetz Nordrhein-Westfalen (SchulG NRW) geregelt. Dabei geht es insbesondere um die Schulträgerschaft der Kommunen und die Schulaufsicht des Staates, unter anderem auch um die Aufsicht über die Schulen in freier Trägerschaft. Es steht außer Frage, dass die staatliche Aufgabe im Schulwesen den Unterricht und die Erziehung umfasst (BVerfGE 46, 47; § 2 I SchulG NRW); Unterricht und Erziehung sind wiederum ohne eine Betreuung der Kinder und Jugendlichen gar nicht denkbar. Der Staat kann auch weitergehende Betreuungsaufgaben übernehmen, indem er zum Beispiel Ganztagschulen anbietet (§ 9 SchulG NRW).

1.7.1 Der neue Wettbewerbsföderalismus

Der Föderalismus hatte im deutschen Bildungswesen eine wechselvolle Geschichte. Nun scheint nach der jüngsten Föderalismusreform die neue Phase des sogenannten Wettbewerbsföderalismus zu folgen. Sie stellt sich im Bildungswesen folgendermaßen dar:

- ▶ Die gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern nach Art. 91 b GG, die es faktisch nie gegeben hat, wurde gestrichen; stattdessen gibt es nun ein Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens.
- ▶ Die (Rahmen-)Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Hochschulwesen nach Art. 75 Nr. 1 a GG wurde gestrichen. Zwar kann der Bund die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse regeln; doch die Länder können von dem neu geschaffenen Instrument der sogenannten Abweichungsgesetzgebung Gebrauch machen.
- ▶ Die Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau nach Art. 91 a Nr. 1 GG wurde abgeschafft; die Gemeinschaftsaufgabe Forschungsförderung außerhalb, aber auch innerhalb der Hochschulen nach Art. 91 b GG wurde erhalten.
- ▶ Das gemeinsame Dienstrecht für die Beamten von Bund und Ländern nach Art. 74 a und 75 Nr. 1 GG wurde bis auf die Regelung der sogenannten Statusrechte abgeschafft.
- ▶ Wenn die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen, darf der Bund nach Art. 84 Abs. 1 GG grundsätzlich – auch mit Zustimmung des Bundesrates – die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren nicht mehr regeln. Tut er es doch, so können die Länder Abweichungsregeln schaffen, das heißt die Länder sind in Zukunft in der Gestaltung der Verwaltung frei.

Dieser neu geschaffene Wettbewerbsföderalismus findet im Bildungswesen nun aber die folgenden Grenzen:

- ▶ Der Bund setzt durch die Regelung des Familienrechts nach Art. 74 Nr. 1 GG Maßstäbe für die Erziehung der Kinder.
- ▶ Der Bund regelt im Rahmen des Sozialrechts aufgrund der Gesetzgebungskompetenz für die öffentliche Fürsorge nach Art. 74 Nr. 7 GG nicht nur die Kinderbetreuung, sondern auch die Kinder- und Jugendhilfe.
- ▶ Der Bund regelt im Rahmen des Wirtschaftsrechts nach Art. 74 Nr. 11 GG auch weiterhin die betriebliche Berufsausbildung.
- ▶ Für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse gilt Bundesrecht allerdings mit der Abweichungsmöglichkeit der Länder.

Der Wettbewerbsföderalismus im Bildungswesen findet also in Zukunft vor allem dadurch Ausdruck, dass die Länder im Schulwesen unbeeinflusst durch eine gemeinsame Bildungsplanung von Bund und Ländern oder durch Modellprogramme des Bundes frei handeln können, und zwar insbesondere durch die Regelung des Lehrerrechts und der Lehrerbesoldung. Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (KMK) setzt dem keine Grenzen, weil das Einstimmigkeitsprinzip erhalten bleibt. Ob der Länderfinanzausgleich die Handlungsfreiheit der Länder begrenzen wird, muss der zweite Teil der Föderalismusreform noch erweisen. Zwar hat der Bund Regelungsmög-

lichkeiten im Bereich der vorschulischen und außerschulischen Kinderbetreuung, der betrieblichen Berufsausbildung und der Hochschulzulassung sowie der Hochschulabschlüsse; doch die Länder sind in der Ausführung der entsprechenden Gesetze frei. Die Föderalismusreform eröffnet also auch für das Land Nordrhein-Westfalen im Bildungswesen beträchtliche Handlungsspielräume. Im Rahmen der Debatte um die sogenannte Föderalismusreform II erweitern sich diese Spielräume unter Umständen, wenn Bildungsausgaben zumindest teilweise nicht mehr strikt als konsumtive, sondern auch als investive Ausgaben verstanden werden können (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2007).

Das deutsche Kinder- und Jugendhilferecht hat Grundprinzipien, die die Struktur der Kinder- und Jugendhilfe garantieren. Dazu zählen: Kinder- und Jugendämter auf der örtlichen und überörtlichen Ebene, Jugendhilfeausschüsse und die Mitwirkung der freien Träger. Diese Strukturen gewährleisten die Verwirklichung der Leistungsrechte des SGB VIII. Sie sichern auch die Umsetzung des quantitativen und qualitativen Ausbaus der Kindertagesbetreuung. Im Zuge der Föderalismusreform erhalten die Länder nun die Möglichkeit, den Behördenaufbau und das Verwaltungsverfahren abweichend vom Bundesrecht zu gestalten. Damit stellt sich auch für Nordrhein-Westfalen die Frage, ob es an den genannten Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe festhalten will.

1.7.2 Die Entstehung eines transnationalen Bildungsraums

Das internationale Recht kennt nur wenige Bestimmungen, die in den Nationalstaaten unmittelbare rechtliche Wirkungen erzeugen. Dazu gehört das Recht auf Bildung nach Art. 2 des Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention von 1952, das so konkretisiert wird, dass die Staaten die Achtung der religiösen und weltanschaulichen Überzeugungen der Eltern in der Erziehung und im Unterricht sicherstellen sollen.

Die Europäische Union (EU) soll zwar nach Art. 3 q des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) einen Beitrag für eine „qualitativ hoch stehende allgemeine und berufliche Bildung“ in den Mitgliedstaaten leisten, muss sich jedoch auf Fördermaßnahmen beschränken, die nach Art. 149 und 150 EGV „jegliche Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten“ ausschließen, was die Schaffung unmittelbar geltenden Rechts durch die EU verhindert. Dennoch sollte man die faktisch harmonisierende Wirkung des EU-Rechts nicht übersehen.

Die allenthalben feststellbare Globalisierung beruht nicht auf der Schaffung unmittelbar geltenden Rechts, sondern sie wirkt mittelbar durch internationale Verträge, die an sich nur die Staaten, nicht aber die Bürger binden, sowie durch das sogenannte Soft-Law, also durch Zielvereinbarungen, Absprachen, Meistbegünstigungsklauseln, Leistungsbewertungen, Prüfungsanerkennungen, Benchmarking und ähnliches. Die wichtigsten Entwicklungen, die zur Entstehung eines transnationalen Bildungsraums führen, lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

- ▶ In zahlreichen internationalen Verträgen ist ein „Recht auf Bildung“ als Menschenrecht verankert, zum Beispiel in Art. 26 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948, in Art. 13 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 und in Art. 14 der Europäischen Grundrechts-Charta von 2000.
- ▶ Die Konvention über die Rechte des Kindes von 1989 regelt in 54 Artikeln die Grundrechte der Kinder (unter 18 Jahre), unter anderem auch das Recht auf Bildung. Die durch die Konvention geschaffene Berichtskommission hat an Deutschland die folgenden Forderungen gerichtet: Aufnahme der Kinderrechte ins Grundgesetz, Schaffung von mehr Betreuungsplätzen, Vorrang des Kindeswohls, Beseitigung der Kinderarmut, Schutz der Kinder bei Kindesentführungen.
- ▶ Prüfungsanerkennungen beruhen entweder auf zweiseitigen internationalen Verträgen, auf Vereinbarungen internationaler Kultusministerkonferenzen, wie zum Beispiel der Bologna-Konferenz, oder auf europarechtlichen Regelungen, wie Art. 47 EGV. Nachdem lange Zeit eine Harmonisierung der Ausbildungen versucht worden war, erließ der Rat Richtlinien, die die Mitgliedsstaaten zur wechselseitigen Anerkennung der Prüfungen auch bei unterschiedlichen Ausbildungsgängen verpflichteten und ihnen allenfalls gewisse Spielräume für Anpassungsforderungen ließen.
- ▶ Die internationale Mobilität und Migration der lernenden und arbeitenden Menschen setzt eine Globalisierung der Bildung voraus und sie bewirkt wiederum auch eine Globalisierung der Bildung. Rechtliche Grundlage für die Mobilität der Lernenden sind die zahlreichen Austauschprogramme, die in internationalen zweiseitigen Ver-

trägen vereinbart werden, oder die Art. 149 und 150 EGV, auf deren Grundlage die EU ihre Austauschprogramme fördert. Die Migration der Arbeitskräfte und ihrer Familien beruht auf dem nationalen Ausländerrecht, da es ein Menschenrecht auf Migration nicht gibt.

- ▶ Das „General Agreement on Trade in Services“ (GATS) von 1995 sieht die Meistbegünstigungsklausel und die Inländerbehandlung für alle Anbieter von Dienstleistungen aus WTO-Staaten vor; hierzu gehören auch Bildungsdienstleistungen.
- ▶ „Large Scale Assessments“ (LSA) von Leistungen im Bildungswesen sind zwar nur internationale Leistungsmessungen, die von den Bildungsverwaltungen vereinbart werden; aber man soll sich keine Illusionen über die globalisierenden Effekte solcher Leistungsvergleiche machen, wie die jüngsten PISA-Studien und ihre Wirkungen auf die Bildungspolitik gezeigt haben.
- ▶ Die größten globalisierenden Wirkungen gehen zweifellos von den Entwicklungen der Massen- und der Individualkommunikation aus. Unbegrenzt von rechtlichen Restriktionen können die Informationen, Meinungen und Wertungen international frei verbreitet werden, sei es nun in Produktform wie bei Filmen oder als Individualkommunikation wie bei E-Mails. Diese Formen non-formaler Bildung lassen sich nicht steuern; die Nationalstaaten können allenfalls versuchen, den Auswüchsen und Missbräuchen entgegenzuwirken. Google und Wikipedia globalisieren und demokratisieren die Bildung ohne Rücksicht auf das nationale und internationale Recht.



2 Einrichtungen und Angebote

2.1 Erziehung, Bildung und Betreuung im Elementarbereich

Für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf brauchen Familien planbare, stabile und verlässliche Rahmenbedingungen. Hierzu zählen familienunterstützende Betreuungsangebote.

Die Notwendigkeit des Ausbaus der Kinderbetreuung außerhalb der Familie steht zunehmend im öffentlichen Interesse. Entsprechend haben Betreuungsangebote in den vergangenen Jahren an Vielfalt und in ihrem Umfang zugenommen. Hier stehen formelle Betreuungsangebote in Form von Kindertageseinrichtungen oder Tagesmüttern bzw. Tagesv Vätern zur Verfügung.

Die Qualität der Elementarbildung wird angesichts des zunehmenden Ausbaus (zum Beispiel für unter 3-Jährige) auch zu einem finanzpolitischen Faktor und damit bei Haushaltsfestlegungen in Bund, Ländern und Kommunen immer wieder Thema. Hinzu kommt, dass der steigende Bedarf von Eltern an der Elementarbildung ihrer Kinder zu einem steigenden Interesse an den Inhalten und Zielen des Elementarbereiches führt. Ohne eine entsprechende Weiterentwicklung des Elementarbereiches können die Änderungen in den Inhalten und dem Zeitrahmen der Schulbildung nur unvollkommen gelingen.

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat am 25. Oktober 2007 ein neues Gesetz zur Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern (KiBiz) beschlossen, das das derzeitige Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (GTK) ablösen und am 1.8.2008 in Kraft treten wird. Das KiBiz benennt folgende Ziele: eine Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen, einen Abbau bürokratischer Hürden und die Einführung eines neuen Finanzierungssystems, um damit den zukünftigen pädagogischen, strukturellen und finanziellen Herausforderungen im Elementarbereich Rechnung tragen zu können.

Bei der folgenden Darstellung, die die derzeitige Situation pointiert beleuchtet und nicht umfassend sein kann, ist zu berücksichtigen:

- ▶ Der Elementarbereich ist ein eigener Bildungsbereich mit eigener Struktur und eigenen Inhalten.
- ▶ Der Elementarbereich vollzieht sowohl bei Kindern mit Zuwanderungsgeschichte als auch bei Kindern mit Behinderungen eine Integrationsleistung.
- ▶ Der Elementarbereich hat ein Bildungsverständnis, das Bildung, Erziehung und Betreuung als ganzheitlichen Prozess versteht.
- ▶ Im Gegensatz zur Schule weist der Elementarbereich eine Angebotsstruktur auf, die auf Rechtsansprüchen oder Selbstverpflichtungen der politischen Ebenen beruht.
- ▶ Eine Gebührenstruktur sieht Elternbeiträge zur Finanzierung des Angebotes vor. Die Gebühren sind sozial gestaffelt.
- ▶ Zur Qualitätssicherung und -weiterentwicklung wird eine Beratungs- und Aufsichtsfunktion durch das Landesjugendamt wahrgenommen.

Am 15.03.2006 befanden sich nach der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik 585.271 Kinder in nordrhein-westfälischen Kindertageseinrichtungen. Davon waren 24.925 Kinder unter 3 Jahren, 518.602 Kinder befanden sich im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt (bis max. 7 Jahre) und 41.744 Kinder zwischen Einschulung und 14 Jahren. Nach Einrichtungsarten gegliedert ergibt sich folgendes Bild:

Tabelle 1: Tageseinrichtungen für Kinder in Nordrhein-Westfalen

Art der Einrichtung	2002	2006	Veränderung abs.	Veränderung in %
Für unter 3-Jährige	6	66	60	1000
Für 2- bis unter 8-Jährige*	6.477	5.923	-554	-8,6
Tageseinrichtungen mit altersgruppen-einheitlichen Gruppen	574	471	-108	-18,7
Tageseinrichtungen mit altersgemischten Gruppen	732	674	-58	-7,9
Tageseinrichtungen mit altersgruppen-einheitlichen und altersgemischten Gruppen	1.291	2.114	823	63,7
Zusammen	9.085	9.248	163	1,8

Anmerkung:* ohne Schulkinder

Die Einrichtungen im Elementarbereich zeigen für Nordrhein-Westfalen eine insgesamt konstante Entwicklung – in der Summe nahmen die Einrichtungen zwischen 2002 und 2006 um 1,8% zu. Doch diese Zahl hat allein nur wenig Aussagekraft, weil damit weder die Zahl der Plätze noch die Einrichtungsart berücksichtigt wird.

2.1.1 Unter dreijährige Kinder im Elementarbereich

Der Deutsche Bundestag hat 2004 ein Gesetz zum bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder (TAG) beschlossen. Ziel des Gesetzes ist es, für Kinder unter 3 Jahren und schulpflichtige Kinder ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zu schaffen. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz ist erstmalig das Angebot der Tagespflege als gleichrangiges Angebot mit dem Kindergarten geschaffen worden.

Der Schwerpunkt des quantitativen Ausbaus liegt in der frühen Förderung der bis zu 3-Jährigen und bedeutet die größte pädagogische Herausforderung. Eine Ausweitung der Plätze in großem Umfang stellt hohe Anforderungen an die Gesellschaft und den Elementarbereich.

Tabelle 2: Inanspruchnahme Elementarbereich der unter 3-Jährigen nach Altersjahrgängen in %, 2006

	Unter 1-Jährige	1-Jährige	2-Jährige	Unter 3-Jährige insgesamt
D-Ost	6,0	40,4	72,6	39,7
D-West	1,5	5,4	16,7	8,0
Deutschland	2,3	11,6	26,6	13,6
Nordrhein-Westfalen	1,5 (abs. 2.372)	4,6 (7.218)	13,2 (21.120)	6,4 (30.710)

Die Tabelle zeigt, welchen Aufholbedarf die westlichen Bundesländer im Allgemeinen und Nordrhein-Westfalen im Besonderen haben. Die beim sogenannten Krippengipfel im April 2007 gemeinsam von Bund, Ländern und Kommunen getroffene Vereinbarung sieht eine Zielmarke von bundesweit 750.000 Plätzen bis 2013 vor, davon 30% der noch zu schaffenden Plätze in der Kindertagespflege.

In Nordrhein-Westfalen werden im Jahr 2010 voraussichtlich 448.361 unter 3-jährige Kinder leben – dies bedeutet, dass für 76.228 Kinder dieses Alters mit Rechtsanspruch ein Platz im Elementarbereich zu schaffen ist. Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen sieht dem folgend vor, die Versorgungsquote für unter 3-Jährige von 6,4% (2006) auf 20% in 2010 zu steigern – also ein Ausbau auf fast 90.000 Plätze. Bereits zur zweiten Jahreshälfte 2008 sollen in Nordrhein-Westfalen 44.600 Kleinkinder unter 3 Jahren einen Platz im Elementarbereich erhalten, das entspricht einem Deckungsgrad von 13,2%.

Die Betreuungszeit gestaltet sich bei diesen frühen Jahrgängen anders als bei Kindergartenkindern: Im Westen vereinbarten Eltern 2006 zu 33,5% eine Ganztagsbetreuung, im Osten 62,9% (vgl. Lange/Schilling 2007). Das sind keine unveränderbaren Größen, denn die Bedarfsentwicklung ist auch abhängig von Inhalt und Umfang des Angebotes. Dies bestätigen auch neuere Untersuchungen des DJI (vgl. Rauschenbach/Riedel/Schilling 2007). Es ist

davon auszugehen, dass der Bedarf an Ganztagsbetreuung bei kleinen Kindern generell unter dem Bedarf bei Kindergartenkindern bleiben, allerdings mit zunehmendem Alter, also nach dem ersten Geburtstag, steigen wird.

Im Verhältnis von Tageseinrichtung und Tagespflege wird deutlich, dass Eltern die Tagespflege insbesondere bei den jüngeren Kindern als Betreuungsmöglichkeit wählen. „Bei den unter einjährigen Kindern werden 33,5% aller Betreuungen in Tagespflege realisiert, bei den Zweijährigen sind es hingegen nur noch 7 Prozent“ (Lange/Schilling 2007). Ein Blick in die Jahrgangsübersicht zeigt folgendes Bild:

Tabelle 3: Inanspruchnahme des Elementarbereichs bei den unter 3-Jährigen nach Altersjahrgängen in % (Nordrhein-Westfalen 2006)

Altersjahre	Inanspruchnahme in Einrichtungen	Inanspruchnahme in Kindertagespflege	Inanspruchnahme Zusammen
Unter 1-Jährige	0,7	0,9	1,5
1-Jährige	3,1	1,5	4,6
2-Jährige	11,9	1,3	13,2

Quelle: KOMDAT Jugendhilfe Juni 2007

Derzeit überwiegt die Tagespflege bei den unter 1-Jährigen, die institutionellen Angebote greifen bei den 1- und vor allem den 2-jährigen Kindern.

2.1.2 Drei- bis Sechsjährige im Elementarbereich

Seit 1996 gibt es in Deutschland einen Rechtsanspruch nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) auf einen Kindergartenplatz für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zur Einschulung. Im Jahr 2006 besuchten in Deutschland 2,34 Millionen Kinder in der Altersgruppe der 3- bis unter 6-Jährigen einen Kindergarten. Das bedeutet, dass 86,4% der Kinder den Rechtsanspruch auf einen Platz im Elementarbereich nutzten. In Nordrhein-Westfalen gab es 2006 knapp 519.000 Kindergartenkinder – das entspricht einer Inanspruchnahmequote von 84,2%.

Der Ausbau des Elementarbereichs ist ein gesellschaftlicher und auch politischer Fortschritt in der Bundesrepublik Deutschland. Nordrhein-Westfalen belegt aber bei der Ausgestaltung des Angebotes im bundesweiten Vergleich einen der hinteren Ränge, insbesondere bei den Ganztagsplätzen, und hat – wie der Westen Deutschlands insgesamt – erheblichen Nachholbedarf. 118.552 Kinder im Alter von 3 Jahren bis zum Schuleintritt nahmen 2006 die Tageseinrichtungen für mehr als 7 Stunden täglich in Anspruch. Dies sind 22% aller Angebote in Einrichtungen für diese Altersgruppe. Ganztagsangebote können die individuelle Förderung stärken und Schlüsselinstrumente zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sein.

Werden die Kinder in den Blick genommen, die die Angebote im Elementarbereich nicht wahrnehmen, so ergibt sich nach Altersgruppen folgendes Bild:

Tabelle 4: Nichtinanspruchnahme 3- bis 5-Jährige in Prozent (2006)

	3-Jährige	4-Jährige	5-Jährige
D-Ost	10,4	7,2	6,3
D-West	26,6	8,7	7,0
Nordrhein-Westfalen	31,4	8,7	9,8

Quelle: Amtliche Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006, Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle, eigene Zusammenstellung

Insgesamt zeigt sich, dass beim jüngsten Jahrgang die geringste Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung zu verzeichnen ist, dies gilt für alle Bundesländer.

2006 nahmen 68% der 3-Jährigen das Angebot in einer Kindertageseinrichtung wahr – damit befindet sich Nordrhein-Westfalen im Ländervergleich auf einem der hinteren Ränge. Mit zunehmendem Alter steigt die Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung.

Es ist davon auszugehen, dass sich mit einem Ausbau der frühen Förderung im Elementarbereich auch die Zahl der 3-Jährigen vergrößern wird, die den Kindergarten in Anspruch nehmen. Angesichts der Bevölkerungsentwicklung und des Bildungsauftrages ist die Frage zu stellen, welche Kinder aus welchen Familien und aus welchen Gründen das Angebot nicht wahrnehmen. Die relativ geringe Inanspruchnahme des Rechtsanspruches kann auch darauf zurückzuführen sein, dass einige Eltern aufgrund des unzureichenden Ganztagsangebotes private Lösungen arrangieren. Aus den vorliegenden Daten kann gefolgert werden, dass Kinder derzeit mit großer Mehrheit ab dem 4. Lebensjahr eine Kindertageseinrichtung besuchen und dort bleiben. Andererseits heißt dies auch, dass nur sehr wenige im letzten Kindergartenjahr in den Kindergarten einsteigen und diejenigen, die auch mit dem 4. Lebensjahr nicht in eine Kindertageseinrichtung gehen, ohne institutionell vermittelte Elementarbildung in die Schule eintreten. Für die Feststellung des Bedarfs an Betreuung außerhalb der Familie ist es wichtig, vor allem den Bedarf von Eltern zu erheben aber auch den gesellschaftlichen Bedarf als Zielorientierung hinzuzuziehen.

2.1.3 Fachkräfte im Elementarbereich

Das zukünftige Qualifikationsniveau von Erzieherinnen und Erziehern ist eine der Herausforderungen, auf die es eine Antwort zu finden gilt. Vor allem Erzieherinnen und Erzieher bilden nach wie vor den größten Anteil am Fachpersonal im Elementarbereich. Die anderen Berufsgruppen sind in erster Linie pflegerischen oder anderen im weiteren Sinn pädagogischen Berufen zuzuordnen. Die Anzahl des Personals insgesamt ist in Nordrhein-Westfalen wie im Bundesgebiet im Vergleich von 2002 zu 2006 nicht zurückgegangen, sondern von 73.061 auf 74.134 Personen gestiegen.

Generell sind die akademischen Fachkräfte im Elementarbereich – sofern überhaupt vorhanden – eher in Leitungsfunktionen und für die älteren Kinderjahrgänge im Einsatz. Durch den zahlenmäßigen Rückgang von Einrichtungen ist auch die Zahl der Einrichtungsleitungen rückläufig – von 2002 auf 2006 um 31,5%. Diese Abnahme betrifft alle Berufsgruppen – allerdings die Erzieherinnen und Erzieher in stärkerem Maße als Akademikerinnen und Akademiker mit in der Regel sozialpädagogischer Ausbildung, so dass deren Anteil an der Zahl der Einrichtungsleitungen gestiegen ist (von 15,3% in 2002 auf 19,6% in 2006). Mit anderen Worten: Beim Abbau der Einrichtungen bzw. der Verringerung von Einrichtungsleitungen verzichten die Träger eher auf Personal mit Fachschulausbildung als auf Personal mit akademischer Fachausbildung.

Da für die Betrachtung, wie viel Zeit die Fachkräfte für Kinder und Eltern einsetzen, das Stundenvolumen entscheidend ist, gibt die folgende Tabelle die Anzahl der Personen und die Vollzeitäquivalente (bezogen auf 38,5 h) wieder:

Tabelle 5: Tätige Personen in Kindertageseinrichtungen und Vollzeitäquivalente in Nordrhein-Westfalen

Arbeitsbereich	Anzahl der Personen 2002	Anzahl der Personen 2006	Veränderung absolut	Veränderung in %
Unter 3-Jährige	253	326	73	28,9
2-8-Jährige*	49.540	47.071	-2.469	-5,0
5-14-Jährige**	3.386	3.017	-369	-10,9
mit Kindern aller Altersgruppen	10.622	11.143	521	4,9
Sonstige: Gruppenübergreifende Arbeit mit Kindern mit Behinderung, Gruppenleitung	9.174	12.400	3.226	35,2
Zusammen***	72.975	73.957	982	1,3

Umgerechnet auf Vollzeitäquivalente				
Unter 3-Jährige	222	208	-14	-6,4
2-8-Jährige*	42.649	49.292	-2.357	-5,5
5-14-Jährige**	3.078	2.546	-514	-16,7
mit Kindern aller Altersgruppen	9.568	9.880	311	3,3
Sonstige: Gruppenübergreifende Arbeit mit Kindern mit Behinderung, Gruppenleitung	8.340	10.123	1.783	21,4
Zusammen***	63.858	63.067	-791	-1,2

Anmerkungen: * ohne Schulkinder, ** nur Schulkinder, *** ohne Verwaltung

Quelle: Zusammengestellt nach einer Aufstellung von Matthias Schilling, KOMDAT September 2007

Insgesamt kann von einer konstanten Situation ausgegangen werden, wenn auch die Vollzeitäquivalente um 2 Prozentpunkte stärker zurückgegangen sind als die Anzahl der Personen. Nordrhein-Westfalen nimmt 2006 mit 59,6% bundesweit die Spitzenstellung bei Vollzeitkräften im Elementarbereich ein. Schlusslicht ist Niedersachsen mit 21,7%. Die Teilzeitbeschäftigung im Elementarbereich führt bei allmählichem Anstieg nicht zu einer signifikanten Verringerung des Stundenvolumens. Allerdings besteht die Frage, wie sich die Vorbereitung und die Qualität der pädagogischen Gruppenprozesse angesichts der Zunahme von Teilzeitbeschäftigten verändern und vor allem wie sich nachteilige Wirkungen wie die Abnahme von Gelegenheitsstrukturen zur Entwicklung von Bindungen vermeiden lassen.

Dem Rückgang bei der Betreuung der Schulkinder im Elementarbereich ist der Ausbau der offenen Ganztagsgrundschulen in Nordrhein-Westfalen gegenüberzustellen.

Das Durchschnittsalter der Fachkräfte im Elementarbereich nimmt bereits seit den 90er Jahren in den westlichen Bundesländern kontinuierlich zu – von 2002 bis 2006 erhöhte sich der Anteil der über 40-Jährigen von 40% auf 47%. Die Vorausschau für den Westen Deutschlands zeigt, dass allerdings nur 5% der Fachkräfte in den nächsten 10 Jahren in den Ruhestand wechseln werden. Das ist ein wichtiger Faktor für die Planung und die Berechnung von Personalqualifizierungsmaßnahmen mit dem Ziel, vermehrt akademisches Fachpersonal im Elementarbereich einzusetzen. Der Übergang in den Ruhestand schafft zu wenig freie Stellen, um die Anhebung des Ausbildungsniveaus vorrangig auf diesem Wege zu erreichen. Dieser Qualitätssprung kann vor allem durch die Weiterqualifizierung der jetzigen Fachkräfte gelingen.

Das Zahlenverhältnis Fachkraft/Kinder ist ein entscheidender Qualitätsfaktor für die Angebote. 1996 empfahl das Kinderbetreuungsnetzwerk der Europäischen Gemeinschaften eine Fachkräfte-Kinder-Relation für die Kindertagesbetreuung:

Tabelle 6: Empfohlene Betreuungsrelationen nach Alter der Kinder

Alter der Kinder	Verhältnis Fachkräfte: Kinder
Bis 1 Jahr	1:4
1-2 Jahre	1:6
2-3 Jahre	1:8
3-6 Jahre	1:15

Zur Darstellung der Relation „Fachkräfte: Kinder“ gibt das bislang geltende GTK mit seinen Verordnungen ein Raster vor, das den Personaleinsatz nach Einrichtungsart staffelt:

Tabelle 7: Angebote Elementarbereich (nach GTK/BKVO und Weiterentwicklung der Praxis)

	Gruppengröße	Fachkräfte
Kindergartengruppe 3-6-Jährige, nicht über Mittag und Blocköffnungszeit mit über Mittag	25 (bis 30 mit Ausnahmegenehmigung)	1 Fachkraft, 1 Ergänzungskraft, im Einzelfall auch in Teilzeit
Kindertagesstättengruppe 3-6-Jährige, über Mittag	20 (bis 25 mit Ausnahmegenehmigung)	1 Fachkraft, 1 Ergänzungskraft
Kleine altersgemischte Gruppe 0 bis 6 Jahre	15 (7-9 unter 3-Jährige)	2 Fachkräfte, 1 Ergänzungskraft
Große altersgemischte Gruppe 3 bis 14 Jahre	20 (bis 25 mit AG) (10 3-6-Jährige)	2 Fachkräfte
Alterserweiterte Gruppe 1 bis 10 Jahre	18 (4 unter 3-Jährige., 6 3-6-Jährige)	2 Fachkräfte, 1 Ergänzungskraft
Integrative Tagesstättengruppe	15 (5 Kinder mit Behinderung)	1 Fachkraft, 1 Ergänzungskraft, ½ Logopäde/-in, ½ Physiotherapeut/-in
Spielgruppe	Flexibel 8-12	2 Kräfte

Nach dem ab Oktober 2008 geltenden KiBiz ist folgende Fachkräfterelation verbindlich:

Tabelle 8: Angebote Elementarbereich (nach KiBiz)

Gruppenform	Gruppengröße	Fachkräfte
I. Kinder ab 2 Jahre bis Schulpflicht (mind. 4, max. 6 2-Jährige)	20*	2 Fachkräfte
II. Kinder unter 3 Jahre (unter 1 Jahr nur im Ausnahmefall)	10*	2 Fachkräfte
III a. Kinder ab 3 Jahre bis Schulpflicht (max. 3 2-Jährige)	25* bei Öffnungszeit von 25 und 35 Wochenstunden	1 Fachkraft, 1 Ergänzungskraft
III b. Kinder ab 3 Jahre bis Schulpflicht (max. 3 2-Jährige)	20* bei Öffnungszeit von 45 Wochenstunden	1 Fachkraft, 1 Ergänzungskraft

* Unter- bzw. Überschreitung bis zu 1 Kind möglich

2.1.4 Fachkräfte in der Tagespflege

Der Ausbau des Elementarbereiches für unter 3-Jährige erfasst den Sektor, in dem die meisten nicht-institutionellen Angebote erfolgen. 130.000 Plätze für unter 3-Jährige sollen bis 2013 in der Tagespflege realisiert werden. Welche Fachlichkeit dann erwartet werden kann, ist mit Blick auf die Qualitätsentwicklung von großer Bedeutung. Mit der neuen Kinder- und Jugendhilfestatistik lässt sich ein genaueres Bild von der fachlichen Qualität in der Kindertagespflege zeichnen als früher (vgl. Riedel 2007): In Deutschland sind derzeit 30.500 Tagespflegepersonen offiziell gemeldet (Amtl. Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006). Es ist aber zu vermuten, dass viele Pflege- oder Betreuungsverhältnisse vor allem für die frühen Jahrgänge in privater Form organisiert werden und in der Meldestatistik nicht erfasst sind. Dennoch lassen sich folgende Eckdaten ableiten: 6.291 gemeldeten Tagespflegepersonen arbeiteten 2006 in Nordrhein-Westfalen, weit überwiegend Frauen (97%). Die größte Altersgruppe der Tagespflegepersonen stellen die 35 bis 50-Jährigen. Einer kleinen Gruppe von Personen ohne Ausbildung steht die weit überwiegende Mehrheit ausgebildeter Personen gegenüber (ca. 87%). Dazu gehören, neben den Erzieherinnen und Erziehern (11%), Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger (4,5%), Heilerzieherinnen und Heilerzieher (2,9%) sowie auch Diplomsozialarbeiterinnen und -sozialarbeiter oder Diplompädagoginnen und -pädagogen (2,7%). Rund ein Drittel der Tagespflegepersonen sind fachlich/pädagogisch aus- bzw. vorgebildet. Die meisten Tagespflegepersonen haben einen Berufs- oder Ausbildungsabschluss, der nicht aus dem fachpädagogischen Spektrum stammt (3.717=59,1%). Pro Tagespflegeperson wurden 2006 in Nordrhein-Westfalen durchschnittlich 1,8 Kinder betreut.

2.1.5 Kinder mit Zuwanderungsgeschichte

Nordrhein-Westfalen ist das Bundesland, das den größten Reichtum an Menschen mit Zuwanderungsgeschichte und Kindern unterschiedlicher kultureller/ethnischer Herkunft hat. Hieraus resultieren zugleich die größten Integrationserfordernisse. Dabei ist die Staatsangehörigkeit weniger entscheidend. Setzt man als Merkmal den Zuwanderungshintergrund an, so ergibt sich, dass bundesweit über ein Viertel der Kinder im Elementarbereich sind, in Nordrhein-Westfalen sind es mit 31,2% fast ein Drittel. Die Einrichtungen des Elementarbereiches sind die erste Bildungsinstanz und damit die Türöffner in die weiteren Bildungswege – die Fachkräfte haben aufgrund ihrer Verankerung in den Wohnvierteln oft eine vertrauensvollere Beziehung zu den Familien mit Zuwanderungsgeschichte, als dies später in den Schulen der Fall ist.

Für die Integration der Kinder und ihre Bildungschancen ist die Konzentration in bestimmten Stadtteilen Nordrhein-Westfalens jedoch nachteilig. Die Einrichtungen des Elementarbereiches müssen hier in mehrfacher Weise Integrationsleistungen erbringen.

Tabelle 9: Kinder mit Zuwanderungsgeschichte in Einrichtungen des Elementarbereiches (Nordrhein-Westfalen 2006)

Alter	Nordrhein-Westfalen
Unter 1 Jahr	23,3
1 bis unter 2	22,4
2 bis unter 3	25,4
3 bis unter 4	30,7
4 bis unter 5	31,5
5 bis unter 6	31,7
6 bis unter 7	32,1
7 und älter	34,8
Unter 3 Jahren	24,7
Kindergartenkinder	31,5
Insgesamt	31,2

2.1.6 Neue Instrumente im Elementarbereich

Im Schuljahr 2004/2005 wurde die Anmeldung zur Grundschule auf den November des Vorjahres vorgezogen und die Sprachfähigkeit der Grundschulkinder überprüft. Seit 2004 können Kinder, die Sprachförderbedarf in der deutschen Sprache haben, einen vorschulischen 6-monatigen Förderkurs besuchen. Seit 2006 können sie zur Teilnahme verpflichtet werden. Ab März 2007 absolvieren alle 4-Jährigen in Nordrhein-Westfalen den Sprachtest „Delfin 4“. In das Sprachstandsfeststellungsverfahren werden auch die Kinder einbezogen, die keinen Kindergarten besuchen.

Neben der Bildungsvereinbarung zwischen der Obersten Landesjugendbehörde und den Trägern im Elementarbereich, die 2003 in Kraft getreten ist, hat die Landesregierung als Orientierung die Handreichung „Erfolgreich starten! Schulfähigkeitsprofil als Brücke zwischen Kindergarten und Grundschule“ herausgegeben. Nordrhein-Westfalen steht vor der Frage, inwieweit die Bildungsvereinbarungen und die Bildungspläne, die den Inhalt im Elementarbereich und den Übergang zur Grundschule erfassen, verbindlich und flächendeckend eingeführt werden. Die Kooperation von Fachkräften aus dem Elementarbereich und dem Primarbereich wäre der Schlüssel für einen kindgerechten Wechsel ohne Brüche und mit weniger Verlusten.

Das Ziel der Familienzentren ist die Zusammenführung von Bildung, Erziehung und Betreuung als Aufgabe des Elementarbereichs mit den Angeboten der Beratung und Hilfe für Familien. Damit soll die Verbesserung der frühkindlichen Bildung und Förderung unterstützt und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie präventive Hilfe erleichtert werden.

Anfang 2006 begann die 1-jährige Pilotphase zur Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren. Bis 2012 sollen in Nordrhein-Westfalen 3000 der jetzt insgesamt 9.700 Tageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickelt werden. Derzeit erhält ein Familienzentrum eine zusätzliche Landesförderung von 12.000 € pro Jahr. 2007 wurden 261 Familienzentren mit einem Gütesiegel zertifiziert und 25 außergewöhnliche Ansätze mit einem Innovationspreis prämiert.

Die Landesregierung hat mit dem Kinderbildungsgesetz (KiBiz) den Kommunen einen großen Handlungsspielraum zur Erhebung und zur Bemessung der Elternbeiträge gegeben (§ 23 KiBiz). Danach können Teilnahme- oder Kostenbeiträge vom örtlichen Jugendamt festgesetzt werden. Auch Beitragsfreiheit ist zulässig. Im Falle der Beitrags-erhebung ist eine soziale Staffelung vorzusehen und die in Anspruch genommene Betreuungszeit zu berücksichtigen. Es ist zu beobachten, dass sich viele Jugendämter bei der Beitragsfestsetzung an der früheren GTK-Beitrags-tabelle orientieren. Es gibt von Jugendamt zu Jugendamt Unterschiede bei der Höhe der Beiträge. Aufgrund der knappen Haushaltslage machen bisher nur wenige Kommunen von der möglichen Beitragsfreiheit oder einer gravierenden Beitragsermäßigung Gebrauch. Es bleibt abzuwarten, wie sich aufgrund dieser offenen Regelung die Beitragssätze in den Kommunen unterschiedlich entwickeln. Nach § 28 KiBiz überprüft die Landesregierung die Auswirkungen des Gesetzes insgesamt und hat gegenüber dem Landtag eine Berichtspflicht zum 31.12.2011.

2.2 Erziehung, Bildung und Betreuung in der Schule

Die nun folgende Darstellung bezieht sich ausschließlich auf das allgemein bildende Schulsystem des Landes und dabei schwerpunktmäßig auf die Schulen der Primar- und der Sekundarstufe I; sie ist untergliedert in eine Skizzierung der Strukturmerkmale sowie in eine anschließende Skizzierung des Durchlaufs durch dieses Schulsystem.

2.2.1 Zur Struktur der allgemein bildenden Schulen

Die Schulpflicht beginnt derzeit in Nordrhein-Westfalen für die Kinder, die im Laufe eines Jahres bis zum 31.7. ihr sechstes Lebensjahr vollendet haben. In den Jahren bis 2014 wird dieser Stichtag auf den 31.12. des jeweiligen Jahres verschoben, so dass sich in den kommenden Jahren das Einschulungsalter deutlich verringern wird. In Nordrhein-Westfalen umfasst die Schulpflicht im allgemeinbildenden Schulwesen zehn Schulbesuchsjahre.

Die schulpflichtigen Kinder beginnen ihre schulische Laufbahn mit dem Eintritt in die für alle Kinder gemeinsame 4-jährige Grundschule. Diese Schule hat den Doppelauftrag, allen Kindern ein Basiswissen in den grundlegenden Kulturtechniken zu vermitteln und auf den im Anschluss zu wählenden Bildungsgang vorzubereiten. Schulen haben die freie Wahl, ob die Klassen 1 und 2 traditionell nach Jahrgängen getrennt unterrichtet werden oder ob sie als jahrgangsübergreifende Schuleingangsphase geführt werden. Für letztere haben sich allerdings nur 16% der Schulkonferenzen an Grundschulen, 5,2% an Förderschulen sowie 1,9% an Waldorfschulen entschieden (MSW NRW 2007, Tabelle 2.2 S. 18). Die Klassen 3 und 4 sind in der Regel jahrgangsweise gegliedert (§ 11 SchulG NRW).

Durch die flächendeckende Aufhebung der Grundschulbezirke, die seit der Weimarer Zeit eine starre staatliche Zuordnung jedes einzelnen Kindes zu einer Schule vorgenommen haben, wird den Eltern nun freigestellt, ihr Kind an der Schule ihrer Wahl anzumelden. Hierdurch wird ein Wettbewerb zwischen den Grundschulen um das beste Angebot eingeführt, da ein Schulstandort bei freier Schulwahl nicht länger als Monopolist agieren kann.

Im Anschluss an die Grundschule stehen im Bereich der Sekundarstufen vier verschiedene Schulformen nebeneinander bereit: die drei traditionellen Schulformen des gegliederten Schulsystems – Hauptschule, Realschule und Gymnasium – sowie die Gesamtschule. Dieses Sekundarschulsystem wird durch demographische Entwicklungen insgesamt tangiert. Alle im Landtag vertretenen Fraktionen haben sich dazu bekannt, auch bei insgesamt sinkenden Schülerzahlen alle vorhandenen Lehrerstellen im System zu belassen („Demographiegewinn“). Dies bietet die Möglichkeit, auch kleiner werdende Schulstandorte zu erhalten.

Eine knappe Charakterisierung der Strukturmerkmale der Schulformen des allgemeinbildenden Sekundarbereichs ergibt folgendes Bild:

- Die Hauptschule umfasst die Klassen 5 bis 10. Sie „vermittelt ihren Schülerinnen und Schülern eine grundlegende allgemeine Bildung“ (§ 14 SchulG NRW) und führt mit dem Hauptschulabschluss zum ersten allgemein bildenden Schulabschluss. Derzeit arbeiten in Nordrhein-Westfalen 718 Hauptschulen mit unterschiedlichen Zahlen der gebildeten Klassen: 29% der Hauptschulen sind im Durchschnitt aller 6 Jahrgänge maximal zweizügig. Immerhin sind rund 71% der öffentlichen Hauptschulen mehr als zweizügig und fast jede fünfte (18%) größer als dreizügig.

Tabelle 10: Anzahl der Hauptschulen 2007/2008

Anzahl Klassen	öffentlich	privat	insgesamt
< 6	2	1	3
6	1	1	2
7-12	204	4	208
13-18	375	1	376
>=19	129		129
insgesamt	711	7	718

- Das Schulrecht sieht vor, auch einzügige Hauptschulen fortzuführen, wenn eine weitere Hauptschule in zumutbarer Entfernung nicht erreichbar ist oder diese für die Fortführung der sozialen und kulturellen Entwicklung der Gemeinde von entscheidender Bedeutung ist. Im Schuljahr 2006/2007 erlangten 59,2% der Schülerinnen und Schüler einen Hauptschulabschluss (nach Klasse 9 und Klasse 10) und 31,1% einen mittleren Schulabschluss.
- Die Realschule reicht von der 5. bis zur 10. Klasse. Sie bietet ihren Schülerinnen und Schülern „eine erweiterte allgemeine Bildung“ (§ 15 SchulG NRW) und führt mit dem mittleren Schulabschluss zur Fachoberschulreife. Im Durchschnitt der 555 Realschulen nahm jede dieser Schulen 2006/07 statistisch 92 Fünftklässler auf. Im Schuljahr 2006/2007 erlangten 3,6% einen Hauptschulabschluss und 95,5% einen mittleren Schulabschluss.
- Das Gymnasium umfasst im Zuge der Schulzeitverkürzung ab Schuljahr 2010/2011 die Klassen 5 bis 12. In den Klassen 5 bis 9 wird in den Gymnasien wie in den anderen Schulformen auch nach dem Klassenprinzip unterrichtet. In der Jahrgangsstufe 10 beginnt künftig die gymnasiale Oberstufe, die noch für eine Übergangszeit nach den Prinzipien der Oberstufenreform des Jahres 1972 ihre Schülerinnen und Schüler in Grund- und Leistungskursen unterrichtet. Dies ändert sich für die Schülerjahrgänge der verkürzten gymnasialen Schulzeit mit Eintritt in die Klasse 10: Sie werden Deutsch, Englisch und Mathematik als verbindliche Kernfächer einer Abiturprüfung in fünf Fächern haben. Das Gymnasium vermittelt eine „vertiefte allgemeine Bildung“ (§ 16 SchulG NRW) und führt zur Allgemeinen Hochschulreife. Im Schuljahr 2006/07 nahm im Durchschnitt der 627 Gymnasien jede Schule 114 Fünftklässler auf. In diesem Schuljahr erlangten 10,9% einen mittleren Schulabschluss und 80,2% die Allgemeine Hochschulreife.
- Die Gesamtschule umfasst in der Regel die Klassenstufen der Sekundarstufen I (Klassen 5 bis 10) und der Sekundarstufe II (hier aufgrund des langsameren Lerntempos Jahrgangsstufen 11 bis 13); die Oberstufe unterscheidet sich organisatorisch nicht von der des Gymnasiums. Sie ist aber im Regelfall erheblich kleiner. Das SchulG NRW schreibt das Vorhandensein von mindestens 42 Schülern bzw. Schülerinnen vor, damit in der Jahrgangsstufe 11 zum neuen Schuljahr ein Oberstufenbetrieb auch ohne Ausnahmegenehmigung der Schulaufsicht eingerichtet werden kann. Diese Mindestoberstufengröße wird zum Beginn der Jahrgangsstufe 11 bereits von rund 8% der Gesamtschuloberstufen nicht erreicht. Die Quote von Gesamtschuljahrgängen mit weniger als 42 Schülern steigt im Zeitablauf in der Oberstufe kontinuierlich rasant an. In dem Abschlussjahrgang der Absolventen mit Allgemeiner Hochschulreife 2007 haben 107 von 203 Gesamtschulen (53%) weniger als 42 Schüler zum Ende der Laufbahn (Vergleichswert Gymnasium: 3%). Der Landesrechnungshof hat dieses Phänomen 2005 ausführlich thematisiert und nachgewiesen, dass Förderressourcen der Sekundarstufe I in vielen Fällen zweckentfremdet werden, um kleinste Oberstufensysteme am Leben zu erhalten. Die Gesamtschule ist eine ergänzende Schulform innerhalb des gegliederten Systems, an der im Prinzip die Abschlüsse aller Bildungswege des gegliederten Schulsystems erreichbar sind (§ 17 SchulG NRW). In den fünften Klassen der Gesamtschulen wurden 2006/07 im Durchschnitt der 217 Gesamtschulen 147 Schüler und Schülerinnen aufgenommen. In diesem Schuljahr erlangten 26,6% einen Hauptschulabschluss, 38,8% einen mittleren Schulabschluss und 26,2% die Allgemeine Hochschulreife.

Schülerinnen und Schüler, die wegen ihrer körperlichen, seelischen oder geistigen Behinderung oder wegen ihres erheblich beeinträchtigten Lernvermögens nicht am Unterricht einer allgemeinen Schule teilnehmen können, werden nach ihrem individuellen Bedarf sonderpädagogisch gefördert. Orte der sonderpädagogischen Förderung sind Förderschulen, die zu spezialisierten Kompetenzzentren ausgebaut werden und einige wenige Standorte allgemeinbildender Schulen (Gemeinsamer Unterricht, integrative Lerngruppen). Gemeinsamen Unterricht kann die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers an einer allgemeinen Schule in den Einzelfällen einrichten, wenn die Schule dafür personell und sächlich ausgestattet ist. Integrative Lerngruppen kann die Schulaufsichtsbehörde mit Zustimmung des Schulträgers an einer Schule der Sekundarstufe I ebenfalls dann einrichten, wenn die Schule dafür personell und sächlich ausgestattet ist. In integrativen Lerngruppen lernen Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf in der Regel nach anderen Unterrichtsvorgaben als denen der allgemeinen Schule (§§ 19 und 20 SchulG NRW).

Neben diesen Angeboten des allgemeinbildenden Schulwesens finden sich die Weiterbildungscollees, die als Abend- oder auch Tagesschulen Angebote zum nachträglichen Erwerb von Schulabschlüssen machen (§ 23 SchulG NRW).

Die so strukturierten Schulen in Nordrhein-Westfalen werden überwiegend als Halbtagschulen angeboten: Im Schuljahr 2006/07 besuchten lediglich 15,2% aller Schülerinnen und Schüler Ganztagschulen. An den Grundschulen lag der Anteil bei 1%, an den Realschulen und Gymnasien bei jeweils 3%, an den Hauptschulen bei 23%, an den Förderschulen bei 28% und an Gesamtschulen bei 98%. Mehr als die Hälfte der nordrhein-westfälischen Grundschulen verfügt 2008 über einen offenen Ganztagsbetrieb (59%), 69% der Grundschulen haben durch das Programm „Schule von 8 bis 1“ feste Öffnungszeiten, welche für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von grundlegender Bedeutung sind (MSW NRW 2007, S.121). Darüber hinaus findet ein offener Ganztagsbetrieb über das Programm „Dreizehn Plus in der Sekundarstufe I“ statt. „Dreizehn Plus“ fördert Ganztagsangebote an mindestens vier Wochentagen mit einem Umfang von insgesamt mindestens 10 Stunden. Zwischen 2005 und 2008 stieg die Zahl der neuen Hauptschulen mit gebundenem erweiterten Ganztagsangebot um über 100 auf 250.

Dieser – im internationalen Vergleich – geringe Ausbaugrad ganztägiger Angebote ist in den letzten Jahren immer stärker Gegenstand der Kritik geworden. Dies hat dazu geführt, dass Nordrhein-Westfalen wie die übrigen Bundesländer auch – finanziell darin vom Bund unterstützt – den Ausbau seines Ganztagschulplatzangebotes betreibt.

Die Schulen Nordrhein-Westfalens sind überwiegend Schulen in öffentlicher Trägerschaft: Lediglich 7% aller Schülerinnen und Schüler der allgemeinbildenden Schulen besuchen privat getragene Schulen. Der Anteil der Privatschulplätze ist im Bereich der Gymnasien mit 17% am höchsten, er beträgt bei den Förderschulen 12%, bei den Realschulen 7%, bei den Gesamtschulen 4% und er liegt bei den Grund- und Hauptschulen jeweils unterhalb von 1%.

Dieses hier skizzierte nordrhein-westfälische Schulsystem ist derzeit Gegenstand einer von Schulpraktikern, Wissenschaftlern und Politikern breit angelegten öffentlichen Schulstrukturdebatte.

Von den im Landtag vertretenen Fraktionen plädieren die Fraktionen von CDU und FDP für den Erhalt und die qualitative Entwicklung des im Schulgesetz beschriebenen gegliederten Schulsystems. Ziel ist dabei, ein breites Spektrum von Schulformen an möglichst vielen Standorten anzubieten und die demographisch bedingte Entwicklung hin zu kleineren Systemen als Chance für Qualitätsverbesserungen durch mehr individuelle Förderung, Leistungsorientierung („fordern und fördern“) und Qualitätswettbewerb aufzugreifen. Dies gilt insbesondere auch für die Hauptschule und ihre Schülerschaft. Nichts bestimmt die Zukunft unserer Jugend so grundlegend wie eine exzellente Bildung. Dazu ist ein leistungsförderndes und modernes Bildungssystem unerlässlich. Aktuelle Bildungsstudien bestätigen die Vorgehensweise, mit einer Qualitätsdebatte jungen Menschen wieder eine Chance zu geben, ihr Potenzial voll auszuschöpfen – und das unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. Mit einer massiven Investition in frühkindliche Bildung, in Ganztagsangebote für alle Schulformen, mit verbindlicher Sprachförderung, Ressourcenzuschlägen für Bildungseinrichtungen nach dem Sozialindex und einer breiten Neueinstellung von Lehrern wird in Nordrhein-Westfalen eine Qualitätsoffensive durchgeführt. „Leistung“ lautet die Devise eines zukunftsfähigen Bildungssystems. Jede der drei Schulformen mit ihren Bildungsgängen hat ihre eigene fachliche und pädagogische Spezifik sowie ihr Anforderungsniveau in der theoretischen Komplexität der Wissensvermittlung und korrespondiert daher mit den jeweiligen Schülerprofilen unterschiedlicher Begabung.

Anders als die Regierung tragenden Fraktionen lehnt die SPD-Fraktion das Schulgesetz unter anderem wegen der Manifestierung ungleicher Lernmilieus durch das gegliederte Schulsystem sowie der frühen Aufteilung der Schülerinnen und Schüler auf unterschiedliche Schulformen im Alter von 9 bis 10 Jahren ab. Der große Zusammenhang zwischen Bildungserfolg und sozialer Herkunft wird durch die – von Bildungsforschern kritisierten – verbindlichen Grundschulempfehlungen und die frühe Aufteilung der Schülerinnen und Schüler im dreigliedrigen Schulsystem verstärkt. Trotz des Ausbaus vieler Hauptschulen zu Ganztagschulen geht die Zahl der Schülerinnen und Schüler in dieser Schulform stetig zurück. Andererseits wird dem Wunsch vieler Eltern nach mehr Gesamtschulen nicht entsprochen, obwohl die Nachfrage nach Gesamtschulplätzen das Angebot bei weitem übersteigt. Die SPD-Fraktion plädiert deshalb für ein längeres gemeinsames Lernen über die Grundschulzeit hinaus in einer ganztägigen leistungsorientierten Gemeinschaftsschule, in der alle Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I unter einem Dach von einem Kollegium unterrichtet werden. In den Klassen fünf und sechs werden die Schülerinnen und Schüler in jedem Fall gemeinsam unterrichtet, ab Klasse 7 kann der Unterricht integrativ oder nach Bildungsgängen differenziert geführt werden. Ziel ist dabei, alle Kinder unabhängig von der sozialen Herkunft ihren Stärken entsprechend besser individuell zu fördern und trotz der demographisch bedingten sinkenden Schülerzahlen alle Bildungsgänge in den Kommunen wohnortnah anzubieten.

2.2.2 Von der Einschulung bis zum Schulabschluss

Im Anschluss an die Übersicht über die wesentlichen strukturellen Merkmale des allgemeinbildenden Schulwesens in Nordrhein-Westfalen soll nun versucht werden, den Weg nachzuzeichnen, den Schülerinnen und Schüler durch dieses System nehmen: von der Einschulung bis hin zu den unterschiedlichen Abschlüssen.

Die im vorangehenden Abschnitt beschriebene Kopplung des Zeitpunktes der Einschulung an ein bestimmtes Lebensalter erfolgt, obwohl Kinder bei gleichem Lebensalter Entwicklungsunterschiede von mehreren Jahren aufweisen können. Um dem gerecht zu werden, gibt es Sonderregelungen zur vorzeitigen Einschulung wie auch zur Zurückstellung. Tatsächlich wird auch von dieser Möglichkeit der flexiblen Einschulung Gebrauch gemacht: Die Quote derer, die verspätet eingeschult wurden, lag 2004 bei 7,9% aller Eingeschulten, während die vorzeitig Eingeschulten 4,3% ausmachten (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006: 235 f.).

Nicht alle Kinder beginnen ihre Schullaufbahn in den Grundschulen. Wenn bereits zum Zeitpunkt der beginnenden Schulpflicht ein sonderpädagogischer Förderbedarf festgestellt wird, können Kinder unmittelbar in Förderschulen aufgenommen werden. Darüber hinaus werden Schüler und Schülerinnen im Verlauf ihrer Schullaufbahn aus den allgemeinbildenden Schulen in die Sonder- bzw. Förderschulen überwiesen. Im Schuljahr 2006/07 wurden in Nordrhein-Westfalen 1,6% aller Kinder unmittelbar in Förderschulen aufgenommen. Die danach noch erfolgenden Überweisungen führen dazu, dass 4,4% aller Schülerinnen und Schüler der Primarstufe und 5,3% der Sekundarstufe

I in Förderschulen unterrichtet wurden – etwa 45% davon in Schulen mit dem Förderschwerpunkt „Lernen“. Ein kleinerer, aber in den letzten Jahren erkennbar wachsender Anteil der Schüler und Schülerinnen mit sonderpädagogischem Förderbedarf verbleibt in den allgemein bildenden Schulen und wird dort betreut: Von den im Schuljahr 2006/07 insgesamt etwa 126.000 Kindern und Jugendlichen mit Förderbedarf wurden in diesem Schuljahr etwas mehr als 14.000 (etwa 11%) in allgemeinbildenden Schulen unterrichtet (oftmals im Rahmen des „Gemeinsamen Unterrichts“ bzw. von „Sonderpädagogischen Fördergruppen“ – vgl. insgesamt zu diesen Daten: MSW NRW 2007).

Für alle Kinder, die in der Grundschule bis zum Ende der Klasse vier verblieben sind, steht mit dem Wechsel in eine der weiterführenden Schulen eine wichtige Schullaufbahnentscheidung an. Die Entscheidung über die weiterführende Schullaufbahn wird auf der Grundlage einer Empfehlung der abgebenden Grundschule getroffen: Die Schulen geben die Empfehlung für eine Schulform und ergänzen diese Empfehlung gegebenenfalls – mit Einschränkung – um die für eine weitere Schulform. Wenn danach Eltern eine Schulform wählen, die nach Einschätzung der Grundschule ausgeschlossen ist, können Eltern ihre Kinder zu einem Prognoseunterricht anmelden. Nur wenn dieser Unterricht das Urteil der Grundschule korrigiert, kann das Kind an der seitens der Eltern gewünschten Schulform angemeldet werden. Ziel dieser Neuregelung ist es, Fehlentscheidungen und schulisches Scheitern sowie Überforderungssituationen für Kinder infolge übersteigerten Elternehrgeizes zu reduzieren und für eine verbesserte, sachgerechtere Schulformentscheidung zu sorgen. Für die Anmeldung an einer Gesamtschule bedarf es keiner besonderen Empfehlung der Grundschule.

Im Rahmen der größeren Leistungsstudien der letzten Jahre wurde immer wieder gezeigt, dass Grundschulempfehlungen nur eingeschränkt die Leistungsfähigkeit der Schüler und Schülerinnen widerspiegeln. Rein sachlogisch kann die spätere Leistungsentwicklung eines Kindes nicht in allen Fällen punktgenau prognostiziert werden (beispielsweise Spätzünder). Daher ist Durchlässigkeit wichtig. Das neue Schulgesetz sieht vor, dass Lehrer in der Erprobungsstufe nach jedem Schulhalbjahr, danach zum Ende eines jeden Schuljahres prüfen müssen, ob der Wechsel eines Kindes in eine höhere Schullaufbahn angezeigt ist. Problematisch ist ferner, wenn das kognitive Potenzial von Kindern infolge mangelnder Sprachkenntnis ungenutzt bleibt. Die zentrale Sprachstandsfeststellung verbunden mit vorschulischer Sprachförderung soll hier für Abhilfe sorgen. In Nordrhein-Westfalen besteht an dieser Stelle ein besonderer Handlungsbedarf, gerade auch im Hinblick auf eine zunehmende Zahl von Kindern mit Migrationshintergrund. Nach PISA 2000 weist Nordrhein-Westfalen im Bereich der Lesekompetenz zwischen allen 15-jährigen Jugendlichen aus Familien mit dem höchsten und dem niedrigsten sozialen Status ein Leistungsgefälle von 97 Testpunkten auf. Dabei ist in Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Bundesländer die Kopplung von sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb besonders eng; unter den Flächenstaaten wird Nordrhein-Westfalen nur noch von Hessen mit einem Differenzwert von 100 übertroffen (vgl. Baumert u.a. 2002: 178). Auch belegt die 2007 vorgelegte zweite IGLU-Studie (wie auch schon ihre Vorgängerin), dass Kinder aus der „oberen Dienstklasse“ im Vergleich zu Kindern aus Facharbeiterfamilien, die über die gleiche Lesekompetenz und über die gleichen kognitive Grundfähigkeiten verfügen, eine 2,64fache Chance (Bos u.a. 2007: 287) haben, eine Empfehlung zum Besuch eines Gymnasiums zu erhalten. Auch erhalten Kinder mit gleichen Leseleistungen und gleichen kognitiven Grundfähigkeiten je nach Migrationsgeschichte gleichfalls unterschiedliche Schullaufbahneempfehlungen: Einem Kind ohne Migrationshintergrund wird im Vergleich zu einem mit Migrationshintergrund mit 1,2facher Wahrscheinlichkeit eine Gymnasialempfehlung gegeben (Bos u.a. 2007: 289). Gerade der zuletzt angeführte Tatbestand der Schlechterstellung von Schülern und Schülerinnen mit Migrationshintergrund wirft ein Schlaglicht auf die besonderen Schwierigkeiten, die diese Gruppe in den Schulen hat. Alle neueren Studien zeigen, dass Schüler aus Migrantenfamilien im Durchschnitt schwächere Leistungen erbringen: So weist die PISA-Studie im Bereich der mathematischen Kompetenzen für 2003 aus, dass die Schüler ohne Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen 525 Testpunkte erreichten, während die mit einem Migrationshintergrund nur auf 463 Punkte kamen (Prenzel 2005: 132). Aber selbst dann, wenn sie gymnasiale Leistungen zeigen, erhalten sie – darauf machen die Grundschulstudien aufmerksam – seltener als die Kinder ohne Migrationshintergrund eine Gymnasialempfehlung.

Das Ergebnis der Aufteilung der Jugendlichen auf die unterschiedlichen Bildungsgänge spiegelt sich in den Übergangsquoten: Zum Schuljahr 2007/08 wechselten 15,1% (Vorjahr: 15,1%) aller Grundschulabsolventen zu Hauptschulen, 16,9% (17,4%) zu Gesamtschulen, 28,6% (27,7%) zu Realschulen und 38,6% (39,0%) zu Gymnasien; 0,8% (0,8%) besuchten andere Sekundarschulen (vgl. dazu: MSW NRW: Presseerklärung vom 7.12.2007).

2.2.3 Klassenwiederholungen

Die Verankerung der Jahrgangsklasse als gängiges Differenzierungsprinzip der Schule hat dazu geführt, dass Schülerinnen und Schüler, deren Lernleistungen am Ende eines Schuljahres mit ihren Leistungen dem definierten Klassenziel nicht entsprechen, eine Jahrgangsklasse wiederholen müssen, soweit sie nicht den Bildungsgang wechseln. Diese Nichtversetzung geht von der Annahme aus, dass mit der längeren Lernzeit, die dem Wiederholer zur Verfügung gestellt wird, eine Förderung verbunden ist, die dem Schüler bzw. der Schülerin beim Verbleib in der Jahrgangsklasse nicht zuteil werden würde.

Klassenwiederholungen sind im Schulsystem weit verbreitet, sie finden sich in allen Schulformen und in allen Schulstufen. Insgesamt wiederholten im Schuljahr 2006/07 etwa 60.000 (2,7%) Schülerinnen und Schüler allgemein bildender Schulen eine Klasse. In der Grundschule waren dies 1,1%, in der Hauptschule 4,8%, in der Realschule 4,3%, im Gymnasium 2,7% und in der Gesamtschule 2,4%.

Diese Quoten der Klassenwiederholungen zeigen noch nicht die kumulativen Effekte dieser Maßnahme. Schließlich wird daraus nicht ersichtlich, wie viele Schülerinnen und Schüler im Verlauf ihrer Schullaufbahn – also von der Einschulung bis zum Schulabschluss – Klassenwiederholungen durchlaufen haben. Da die offizielle Schulstatistik dazu keine Angaben macht, muss zur Abschätzung der Größenordnung der kumulativen Wirkung des Sitzenbleibens auf die Ergebnisse der Auswertung der PISA 2003-Studie zurückgegriffen werden: Von den 15-Jährigen, die in dieser Studie erfasst wurden, hatten 31,2% bereits einmal (in der Primar- oder Sekundarstufe I) eine Klasse wiederholt; in der Hauptschule traf das sogar für 58,2% zu (vgl. zu den hier referierten Daten: MSW NRW 2007).

2.2.4 Durchlässigkeit

Eng verbunden damit, dass nach der vierten Grundschulklasse Schullaufbahnentscheidungen zwischen im theoretischen Lernen unterschiedlich anspruchsvollen Bildungswegen getroffen werden müssen, ist die Korrekturmöglichkeit einer im Verlauf des Bildungswegs als unangemessen wahrgenommenen Entscheidung. Schülerinnen und Schüler können im Verlauf ihrer Schullaufbahn zwischen den Schulformen der Sekundarstufe I wechseln – und zwar aus Schulformen, die einen niedrigeren Abschluss vergeben, in Schulformen, die einen höheren Abschluss vergeben und umgekehrt. Diese Möglichkeit, die das gegliederte Schulsystem unter der Überschrift „Durchlässigkeit“ bietet, dient der Korrektur von Bildungsgangentscheidungen, die sich als „falsch“ herausgestellt haben. Nach jedem Schulhalbjahr in den Klassen 5 und 6 entscheidet die Klassenkonferenz, ob Eltern ein „Aufstieg“ ihrer Kinder empfohlen werden soll. Von Schulformwechseln wird regelmäßig Gebrauch gemacht: Im Schuljahr 2006/07 wechselten in Nordrhein-Westfalen von insgesamt 1.000.816 Schülerinnen und Schüler der Sekundarstufe I der Hauptschulen, der Realschulen und der Gymnasien 16.020 (1,6%) zwischen diesen drei Schulformen. 14.427 verließen ihre Schule in Richtung hin zu einer weniger anspruchsvollen Schulform (aus Gymnasien in Realschulen oder Hauptschulen und aus Realschulen in Hauptschulen), 1.593 gingen den umgekehrten Weg hin zu anspruchsvolleren Bildungswegen. Damit stellt sich die Durchlässigkeit in der Sekundarstufe I zu 90% als Abstiegs- und zu nur 10% als Aufstiegsmobilität dar. Dies kann damit erklärt werden, dass viele Eltern bei nur bedingter Eignung ihrer Kinder für eine höhere Schulform deren Bildungsweg dort zunächst probieren und beobachten wollen, auch wenn sie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit ein späteres Scheitern ihrer Kinder riskieren. Die neue Verbindlichkeit der Grundschulgutachten soll das Risiko von Fehlentscheidungen reduzieren. Rund 1.150 Kinder in Nordrhein-Westfalen wechseln nach dem dreitägigen Prognoseunterricht auf die von den Eltern gewünschte Schulform, das entspricht einer Quote von 38 Prozent aller Kinder, die am Prognoseunterricht teilgenommen haben. Etwa 1.850 Kinder, 62 Prozent, besuchen im neuen Schuljahr die von der Grundschule empfohlene und von den Experten im Prognoseunterricht noch einmal bestätigte Schulform. Letzteres sind weniger als 1% aller Schüler gewesen.

Ein günstigeres Bild ergibt sich bei der Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen Schulformen beim Wechsel von der Sekundarstufe I in die gymnasialen Oberstufen von Gymnasien, Gesamtschulen und Berufskollegs: 1,2% der Zehntklässler der Hauptschulen und 18,9% der Zehntklässler der Realschulen wechseln in gymnasiale Oberstufen (vgl. zu diesen Daten: MSW NRW 2007).

2.2.5 Abschlüsse und Kompetenzen

Das allgemeinbildende Schulsystem vergibt – gerade im deutschen Berechtigungssystem – Schulabschlüsse, die Eintrittskarten für die anschließende Bildung und Ausbildung darstellen. Die Betrachtung der durch die Heranwachsenden erreichten Abschlüsse ergibt für das Jahr 2006 das folgende Bild: 6,8% eines entsprechenden Altersjahrgangs verließen die allgemeinbildenden und berufsbildenden Schulen ohne Abschluss, die Hälfte dieser Gruppe kommt aus Förderschulen, und 25,3% mit einem Hauptschulabschluss; 51,9% der Gruppe, die im entsprechenden Alter ist, erreichte im allgemein bildenden sowie im berufsbildenden Schulsystem den mittleren Bildungsabschluss, 21,4% verließen diese Schulen mit der Fachhochschulreife und 32,0% der entsprechenden Altersgruppe mit der Allgemeinen Hochschulreife. Da bei der Berechnung der Quoten Absolventen mit den unterschiedlichen Abschlüssen nicht auf einen gemeinsamen, sondern auf die unterschiedlichen jeweils typischen Altersjahrgänge bezogen werden und da Absolventen eines früheren Abgängerjahrgangs zum Beispiel mit einem mittleren Abschluss in späteren Jahren noch zum Beispiel die Fachhochschulreife erlangt haben können, übersteigt die Summe der Quoten regelmäßig 100%. Gemessen an der Zahl der Schülerinnen und Schüler, die im Schuljahr 2004/2005 in die Jahrgangsstufe 11 der gymnasialen Oberstufe von Gymnasien und Gesamtschulen des Landes eingetreten sind, erreichten in den Gesamtschulen 40,4% und in den Gymnasien 19,3% drei Jahre später nicht die Allgemeine Hochschulreife. Bezogen auf diese Gruppe der Elftklässler erwarben gleichsam „unterhalb“ des eigentlichen Ziels der gymnasialen Oberstufe an den Gesamtschulen 26,6% und an den Gymnasien 12,4% auch nicht die Fachhochschulreife, die nicht nur in den allgemein bildenden Schulen, sondern vom Bildungsziel her in erster Linie ohnehin auf unterschiedlichen Wegen der beruflichen Bildung, zum Teil mit einem beruflichen Bildungsabschluss verbunden, erlangt werden kann und auch wird.

Nun haben die großen internationalen und nationalen Leistungsstudien der vergangenen Jahre ebenso wie die nordrhein-westfälischen Lernstandserhebungen in der Grundschule und in den Schulen der Sekundarstufe I deutlich gemacht, dass hinter vergleichbaren Abschlüssen nicht zwangsläufig vergleichbare Leistungen stehen. Diese Feststellung gilt für Vergleiche zwischen den Bundesländern gleichermaßen wie für Vergleiche innerhalb einzelner Bundesländer:

- ▶ Im innerdeutschen Ländervergleich zeigte zum Beispiel die PISA 2003-Studie, dass die 15-Jährigen in Nordrhein-Westfalen mit einem Mittelwert von 486 Testpunkten im Vergleich zu dem auch international überdurchschnittlichen „Spitzenreiter“ Bayern (533) und dem „Schlusslicht“ Bremen (471) nur mäßig abschnitten. Über alle Kompetenzbereiche erlangte dabei im Vergleich der westlichen Flächenländer nur Niedersachsen eine noch geringere Anzahl an Testpunkten als Nordrhein-Westfalen. Sechs Bundesländer waren statistisch signifikant (also nicht nur zufällig) leistungsstärker, nur ein Land war statistisch signifikant schwächer. Nach wie vor muss etwa ein Viertel der 15-Jährigen als Risikogruppe angesehen werden, der es nur schwer gelingen kann, erfolgreich in eine berufliche Ausbildung einzutreten. Nordrhein-Westfalen „dümpelt“ bislang leistungsmäßig (nicht nur in Mathematik, sondern auch im Leseverständnis und in den Naturwissenschaften) in einem breiten Mittelfeld gemeinsam mit acht weiteren Bundesländern (Prenzel u.a. 2005, Anhang Tabelle 1). Dies gilt in ähnlicher Weise auch für die Gymnasien als der einzigen bundesweit in dieser Studie verglichenen Schulform (vgl. Prenzel u.a. 2005: 117).
- ▶ Im Vergleich der Schulformen in Nordrhein-Westfalen finden sich – erwartungsgemäß – starke Leistungsunterschiede: In Mathematik erreichen die 15-jährigen Gymnasiasten 578 Testpunkte, an der Realschule sind dies 505, an der Gesamtschule 462 und an der Hauptschule 401. PISA bestätigt insofern die Richtung der Ergebnisse des dritten Teils der Studie „Bildungsverläufe und psychosoziale Entwicklung im Jugendalter“ (BIJU) des Max-Planck-Instituts für Bildungsforschung, die die Kompetenzentwicklung in unterschiedlichen Schulformen analysiert. Dieser Studie zu Folge entwickeln sich die Mathematikleistungen von Schülerinnen und Schülern vom Beginn der siebten bis zum Ende der zehnten Klasse sehr unterschiedlich: Wenn man Lernende mit gleichen kognitiven Grundfähigkeiten und – zu Beginn der Klasse 7 – gleicher Mathematikkompetenz vergleicht, so erreichen die Gymnasiasten in den vier Jahren bis zum Ende der Klasse 10 einen Wissensvorsprung, der gegenüber den Realschülern eine Lernzeit von zwei Jahren, gegenüber Gesamtschülern eine solche von 3,5 Jahren und gegenüber Hauptschülern sogar eine Lernzeit von 5 Jahren ausmacht (vgl. Baumert u.a. 2003: 282 ff.). In der gymnasialen Oberstufe liegt das durchschnittliche Niveau in Leistungskursen der Gesamtschule unter dem Niveau der Grundkurse im Gymnasium; die Unterschiede in den jeweiligen Kursen betragen in etwa zwei Notenstufen (vgl. Köller u.a. 1999).

Interessanter noch als diese Unterschiede sind die Überlappungen, die sich zwischen den unterschiedlichen Schulformen gezeigt haben: Ein großer Teil der Realschüler und auch der Hauptschüler erbringen Leistungen, die weit in die durchschnittlichen Leistungen der Gymnasiasten hinein reichen. Selbst zu den Überlappungen zwischen Gymnasiasten und Hauptschülern schreiben die PISA-Autoren: „Das kompetenzschwächste Viertel der Schülerinnen und Schüler an den Gymnasien zeigt Leistungen, die denen der Spitzengruppe an den Hauptschulen entsprechen.“ (Prenzel u.a. 2005: 210) Unbeschadet der Überlappungen, die unverkennbar zwischen den Leistungen unterschiedlicher Schulformen vorliegen, finden sich auch starke Leistungsunterschiede zwischen Leistungen von Bildungsgängen, die zu gleichen Schulabschlüssen führen: So konnten Köller u.a. in ihrer auf gymnasiale Oberstufen von Gesamtschulen und Gymnasien bezogenen Studie zeigen, dass in Nordrhein-Westfalen die Mathematikleistungen von Schülern der Leistungskurse an Gesamtschulen hinter den Leistungen von Grundkurschülern der Gymnasien zurück bleiben (Köller u.a. 1999: 405).

Im Jahr 2004 hat die Landesregierung für eine transparente Standardorientierung in der Sekundarstufe II den Beschluss für ein Zentralabitur gefasst. Im Frühjahr 2007 wurde das Zentralabitur an den Gymnasien und Gesamtschulen in Nordrhein-Westfalen erstmals durchgeführt. Für die ersten bis dritten Abiturfächer wurden zentrale Aufgaben gestellt und den Lehrkräften für ihre dezentrale Korrektur Bewertungskriterien vorgegeben. Bei der Gegenüberstellung der Daten aus den Vorjahren wird deutlich, dass das erste Zentralabitur sowohl in Bezug auf die Bestehensquote als auch hinsichtlich der Durchschnittsnoten in Kontinuität zu den bisherigen dezentralen Prüfungen steht.

Die Durchschnitte der Schulformen in Bezug auf die Abiturdurchschnittsnoten haben sich wie nachfolgend dargestellt entwickelt.

Tabelle 11: Abiturdurchschnittsnoten nach Schulformen

	2006		2007	
	Mittelwert	Anzahl	Mittelwert	Anzahl
Gesamtschule	2,82	9.081	2,86	8.775
Gymnasium	2,62	47.600	2,60	48.243
Gesamt	2,66	56.681	2,64	57.018

Die Werte sind Notenwerte auf einer Skala von 1,0 bis 4,0. Minstdurchschnitt für das Bestehen ist 4,0.
(Quelle: Presseunterlagen des Ministeriums für Schule und Weiterbildung zum Zentralabitur 2007)

Die Koalitionsfraktionen und die Opposition im Landtag deuten die Zentralabitur-Ergebnisse der Gymnasien und Gesamtschulen unterschiedlich (siehe folgende Gegenüberstellung).

Für die Interpretation der Zentralabitur-Ergebnisse verweisen CDU und FDP auf nachfolgende Erkenntnisse: Dabei ist die Grundlage der sich anschließenden Analyse für die Koalitionsfraktionen die Auswertung des Abiturtermins 2007 durch das Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW).

Methodisch ist zunächst auf folgende Umstände hinzuweisen:

1. Beim Zentralabitur in Nordrhein-Westfalen erfolgt in den schriftlichen Abiturprüfungsfächern eine zentrale Aufgabenstellung, aber keine zentrale Korrektur. Die vorgenommenen Bewertungen werden also dezentral vorgenommen, auch wenn die Formulierung der Aufgabenstellungen landesweit wortgleich ist. Damit unterscheidet sich Nordrhein-Westfalen beispielsweise von Finnland, wo an den sogenannten rund 400 Lukios (gymnasiale Oberstufe) ein scharfes Zentralabitur durchgeführt wird, bei dem nicht nur die Aufgaben zentral gestellt, sondern auch die Arbeiten der Prüflinge zentral korrigiert werden. Die eigenen Lehrkräfte einer Schule haben dort keinen Einfluss auf die Zensuren, damit die zentrale Korrektur für eine bestmögliche Vergleichbarkeit der Leistungsbewertung sorgt.
2. Die Erkenntnisse der Abituruntersuchung seitens des MSW sind repräsentativ. Die Unterschiede zwischen gymnasialem Abitur und Gesamtschulabitur bestätigen im Grundsatz die Erkenntnisse der in den Vorjahren durchgeführten Evaluationen. Beispielsweise wurde bereits 2001 eine Evaluation der Angemessenheit von Abiturnoten vorgenommen und dabei folgendes festgestellt:
Bei Überprüfungen der Klausuren im Rahmen der Zweitkorrektur durch Lehrerinnen und Lehrer anderer Schulen ergibt sich, dass die abweichenden Einschätzungen in der Regel in einem Bereich von 2–3 Punkten (also fast einer ganzen Notenstufe) nach unten liegen. Wegen der Verpflichtung zur Offenlegung der Notengebung im Abitur wurde darüber hinaus eine Abweichung der Abiturleistungen von den Vorbenotungen nach unten in der Qualifikationsphase festgestellt. Im Rahmen des Verfahrens hat sich gezeigt, dass bei der Überprüfung von Abiturarbeiten durch die Schulaufsicht eine sachgerechte Bewertung in der Gesamtschule nur etwa in zwei Dritteln aller Fälle vorlag, während rund jeder dritte Gesamtschulabiturient zu gut bewertet worden ist. Beim Gymnasium betrug der Anteil adäquater Benotung rund 85 Prozent (vgl. LT-DS 13/1662).
3. Es ist schließlich darauf hinzuweisen, dass es sich bei der Betrachtung von Durchschnittsnoten stets um landesweite Mittelwerte handelt. Auf der Ebene der Einzelschulen können die Werte durchaus deutlicher von den dargestellten Mittelwerten abweichen.
4. Die vorliegenden Unterschiede zwischen gymnasialem und Gesamtschulabitur werden zu gering wahrgenommen, wenn nur die allgemeine Abiturdurchschnittsnote betrachtet wird, die sich aus den Noten der Zentralprüfung und den Vorleistungen der beiden Jahrgangsstufen 12 und 13 zusammensetzt. Die Leistungsbewertungen der schriftlichen Zentralprüfungen machen im Maximalfall 21% der insgesamten Abiturdurchschnittsnote aus; im Falle der Anrechnung einer besonderen Lernleistung oder mündlicher Abweichungsprüfungen im Abiturbereich ist dieser Prozentsatz noch geringer.

Interessant ist also vor allem, wie sich Gymnasien und Gesamtschulen im unmittelbaren Bewertungsbereich der drei schriftlichen Zentralprüfungen unterscheiden. Der Vergleich zeigt, dass die Durchschnittswerte in den Punktnoten (Minimum-Maximum-Skala 0–15; 3 Punktnoten = eine Note) in der Gesamtschule in der Regel zwischen 0,9 und 2,4 Notenpunkten schlechter ausfallen. Im Leistungskursbereich ist die Abweichung in Erziehungswissenschaften am geringsten (0,9) und in Physik (3,6) sowie Mathematik (3,4) am größten.

Zum Verständnis und zur Interpretation dieses Sachverhaltens sind folgende Umstände zu berücksichtigen, die die Unterschiede zwischen Gymnasium und Gesamtschule verdeutlichen:

- Die Grundgesamtheit der Prüflinge:
Aufgrund der zwischenzeitlichen Abgänge von Schülern aus der Oberstufe (vgl. Schulkapitel in Teil A) findet der Schulformenvergleich bei den Zentralprüfungen statt, nachdem bereits rund 40% der Schüler die Gesamtschuloberstufe verlassen haben. An Gymnasien beträgt der Abgang rund 20%.
- Die strukturell andere Wahl der Abiturprüfungsfächer mit deren unterschiedlichem Punkteertrag und Anforderungsniveau:
Bezogen auf die gesamte Schülerschaft wählen an Gymnasien prozentual mehr Schülerinnen und Schüler Fremdsprachen sowie Physik und Chemie als Leistungskursfach; an Gesamtschulen werden prozentual häufiger Biologie, Erziehungswissenschaften, Geschichte, Kunst und Sport belegt als in der jeweils anderen Schulform. Die an Gesamtschulen relativ am besten benoteten Fächer Biologie und Erziehungswissenschaften werden dort im Vergleich zu Gymnasiasten überproportional belegt (35% GE zu 26% GY bzw. 16% GE zu 12% GY), die im Vergleich schlechter bewerteten Naturwissenschaften Physik und Chemie hingegen belegen Gesamtschüler unterproportional (2% GE zu 8% GY bzw. 3% GE zu 5% GY).

(Fortsetzung auf Seite 62)

Für die Interpretation der Zentralabitur-Ergebnisse verweist die SPD auf nachfolgende Erkenntnisse:

Die Abiturdurchschnitte 2007 von 2,60 in den Gymnasien bzw. 2,86 in den Gesamtschulen (vgl. MSW NRW 2008) liegen relativ nahe beieinander. Der gleichwohl erkennbare und erwartbare Unterschied zwischen diesen Durchschnitten steht wie auch die übrigen Ergebnisse in Kontinuität zu den bisherigen dezentralen Prüfungen.

Die bereits 2004 von der SPD-Landesregierung beschlossenen neuen zentralen Prüfungselemente sollen die Standards sichern. Dass Standardsicherung zum Beispiel durch die Einführung zentraler Prüfungselemente insbesondere mit Blick auf die Gesamtschulen notwendig ist, darauf hat die Schulforschung mehrfach hingewiesen (vgl. z. B. Köller u.a. 1999).

Diese Forderung ergibt sich insbesondere aus den unterschiedlichen Voraussetzungen der Oberstufen an Gesamtschulen im Vergleich zu denen an Gymnasien: Während in den Oberstufen der Gymnasien nur 12% Bildungsaufsteiger (fast ausschließlich aus der Realschule) lernen, macht diese Gruppe an den Gesamtschulen 30% aus, wobei neben den Realschulaufsteigern (17%) auch die Aufsteiger aus der Hauptschule (7%) und Umsteiger aus dem Gymnasium (5%) eine Rolle spielen. Während an den Gymnasien 5% ausländische Schüler in den Oberstufen lernen, sind dies an den Gesamtschulen 15%. Dass die Scheiterwahrscheinlichkeit in der gymnasialen Oberstufe für Hauptschulaufsteiger etwa doppelt so hoch ist wie für grundständige Schülerinnen und Schüler, zeigen die unterschiedlichen Bildungsvoraussetzungen beim Eintritt in die gymnasiale Oberstufe.

Damit erfüllen die Gesamtschulen eine wesentliche Aufgabe nicht nur zur „Durchlässigkeit des Bildungssystems“ und zur individuellen Bildungsgerechtigkeit, sondern auch zur gesellschaftlich dringend notwendigen Hebung von Bildungsreserven. Aus dieser unterschiedlichen Schülerstruktur erklären sich die aus den Statistiken ablesbaren Leistungsunterschiede in den Zentralprüfungen ebenso wie eine unterschiedliche Fächerwahl und die überwiegend bei den Gesamtschulen feststellbaren Abweichungen zwischen den (besseren) Vornoten und den (schlechteren) zentralen Prüfungselementen um ein bis zwei Punkte. Zur Heranführung der bisher von der Schulstruktur benachteiligten Jugendlichen an das Abitur macht eine etwas förderlichere Vorbenotung durchaus Sinn. Dass sich diese Abweichungen fächerspezifisch unterschiedlich darstellen, sollte gleichwohl Anlass geben, verstärkt qualitätssichernde Maßnahmen zu ergreifen.

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Voraussetzungen sind die Ergebnisse der Gesamtschulen insgesamt beachtlich und unterstreichen die Leistungsfähigkeit dieser Schulform. Die zentralen Prüfungselemente bestätigen die Qualität des Abiturs an den Gesamtschulen. Zugleich zeigen sie stellenweise aber auch noch Verbesserungsbedarf auf.

Welche Rückschlüsse die Ergebnisse der Zentralprüfungen für die Gymnasien unter Berücksichtigung ihrer bewusst und gewollt ausgewählten Schülerschaft ergeben, soll hier nicht untersucht werden. Zumindest kann festgestellt werden, dass die zentral gestellten Aufgaben im Jahr 2007 offenbar den Erwartungen der Gymnasien im Durchschnitt sehr gut gerecht wurden. 2008 war dies nicht mehr der Fall.

Zu den Abschlüssen der Sekundarstufe II gehört neben der allgemeinen Hochschulreife auch die Fachhochschulreife. An den Gymnasien werden 80% der allgemeinen und 58% der Fachhochschulreifen erlangt, an den Gesamtschulen 15% der allgemeinen und 28% der Fachhochschulreifen. Auch hierbei zeigt sich eine unterschiedliche Repräsentanz der ausländischen Schüler: Während unter den Absolventen mit allgemeiner Hochschulreife an den Gymnasien nur 3,8% (Schuljahr 2007/08) eine ausländische Staatsangehörigkeit haben, beträgt der entsprechende Anteil an den Gesamtschulen 10,9%. Der Anteil ausländischer Absolventen mit Fachhochschulreife liegt in den Gymnasien bei 7,1%, in den Gesamtschulen bei 18,3% (Quelle: Schulinfo NRW – Schuljahr 07/08 Schulabgänger ohne Berufskollegs).

Diese Zahlen bestätigen nochmals das unterschiedliche Spektrum der Schüler ebenso wie die Bedeutung der Gesamtschule zur Hebung des Bildungspotenzials.

Mit der Einführung des Zentralabiturs wurde ein Instrument geschaffen, das jährlich vergleichende Informationen über die Leistungen von Schülern und Schülerinnen in den unterschiedlichen Schulformen möglich macht. Im aktuellen Schuljahr 2007/2008 wurde das Zentralabitur auch erstmals an den Berufskollegs durchgeführt. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung des Enqueteberichtes lagen zum Zentralabitur 2008 noch keine Ergebnisse vor. Aufgrund der Schwere der Aufgabenstellung sind aber erhebliche Proteste und Widersprüche eingegangen, die letztlich dazu geführt haben, dass die Zentralprüfungen in Mathematik wiederholt werden konnten. Siehe hierzu die Pressemitteilung des Ministeriums für Schule und Weiterbildung Nordrhein-Westfalen vom 10.6.2008 (Bildungsportal MSW NRW).

Aus den Erfahrungen insbesondere des Jahres 2008 ist abzuleiten, dass der Anspruch des Zentralabiturs als objektiver Bemessungs- und Vergleichsmaßstab für alle Abiturienten durchaus noch nicht voll erfüllt ist.

- Abweichungsrichtung und -umfang zwischen der Vorbenotung der Qualifikationsphase vor Eintritt in den Abiturbereich und der Note der Zentralabiturprüfung selbst:
Diese unterscheiden sich erkennbar an Gymnasien und Gesamtschulen. Während Gymnasiasten in nur 3 der 10 häufigsten Fächer bei der Zentralprüfung schlechter abschnitten als bei ihren schriftlichen Vornoten, war dies bei Gesamtschülern in 9 von 10 Fächern der Fall. Der durchschnittliche Abweichungsumfang betrug bei Gymnasiasten weniger als einen Drittelpunkt, bei Gesamtschülern hingegen über einen Punkt. Die für die Gesamtnote im Abitur zählenden dezentralen Vornoten sind also an Gesamtschulen fast durchgängig zu gut bewertet worden.

MSW 2007	Gymnasium			Gesamtschule		
LK-Fach	PN	VN	Differenz	PN	VN	Differenz
Biologie	9,4	8,3	+ 1,1	7,6	7,6	+/- 0
Chemie	8,8	9,0	- 0,2	6,4	8,1	- 1,7
Deutsch	8,4	8,2	+ 0,2	6,5	7,3	- 0,8
Erdkunde	7,9	8,1	- 0,2	6,2	7,6	- 1,4
Englisch	9,2	8,5	+ 0,7	7,2	7,5	- 0,3
Erzieh.Wi	8,4	8,4	+/- 0	7,5	8,0	- 0,5
Geschichte	8,3	8,3	+/- 0	6,3	7,4	- 1,1
Mathematik	8,9	8,3	+ 0,6	5,5	6,9	- 1,4
Physik	9,4	8,8	+ 0,6	5,8	7,9	- 2,1
SoWi	8,4	8,5	- 0,1	6,4	7,7	- 1,3
Durchschnitt	8,7	8,4	+ 0,3	6,5	7,6	- 1,1

PN = Prüfungsnote, schriftlich im Zentralabitur

VN = Vornote, schriftlich in Qualifikationsphase

Punktnoten (Minimum-Maximum-Skala 0–15; 3 Punkte = eine Note), Quelle: ebd.

Befürworter des Gesamtschulabiturs verweisen darauf, dass Leistungsunterschiede vorrangig auf eine abweichende Schülerklientel zurückzuführen sind und Gesamtschulen insbesondere ein wertvolles Angebot für Migrantinnen und Migranten darstellen würden, um das Abitur zu erlangen. Die Koalitionsfraktionen verweisen hingegen auf nachfolgenden Umstand, der sich aus der amtlichen Schulstatistik ergibt:

Unter den Schülerinnen und Schülern der Jahrgangsstufe 11 des Schuljahres 2004/2005 waren in der Gesamtschule rund 21% und im Gymnasium rund 8% Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund. Diese Schülerinnen und Schüler erwarben 2007 am Gymnasium (gemessen an der Zahl der Schüler in Jahrgangsstufe 11 in 2004/2005) häufiger das Abitur als an Gesamtschulen. Im Gymnasium ist die Zahl der erworbenen Hochschulreifen bei den Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund um 41% niedriger im Vergleich zur Anzahl in der Jahrgangsstufe 11; bei der Gesamtschule beträgt diese Differenz 57%. Das gilt auch für die Schülerinnen und Schüler türkischer Staatsangehörigkeit. An der Gesamtschule waren im Schuljahr 2004/2005 insgesamt 1.231 türkische Schülerinnen und Schüler in der Jahrgangsstufe 11, in 2007 haben 474 von ihnen die allgemeine Hochschulreife erworben. Das entspricht einer Quote von -62%. Im Gymnasium waren 1.000 türkische Schülerinnen und Schüler in der Jahrgangsstufe 11, von denen 499 die Hochschulreife erworben haben. Das entspricht einer Quote von -50%. Auch ein Vergleich von Schulen mit vergleichbaren Schüleranteilen führt zu ähnlichen Ergebnissen. In den 105 Gymnasien mit dem höchsten Anteil von Schülerinnen und Schülern mit Migrationshintergrund in der Jahrgangsstufe 11 (im Schuljahr 2004/2005) lag deren Anteil bei 21%, also auf dem Niveau der Gesamtschulen. Allerdings war hier die Zahl der Allgemeinen Hochschulreifen in 2007 nicht um 40% geringer – im Vergleich zur Anzahl in der Jahrgangsstufe 11 – sondern lediglich um 26%.

Für eine Verbesserung des schulischen Aufstiegs setzen CDU und FDP auf eine stärkere Mischung der Schülerschaft und eine Entkoppelung des besuchten Schulstandortes vom sozialen Herkunftsumfeld. So trägt eine freie Schulwahl durch Aufhebung der Schulbezirke dazu bei, Problemkonstellationen zu entspannen. PISA-Koordinator Andreas Schleicher sieht die nordrhein-westfälische Entwicklung durch internationale Erfahrungen bestätigt: Durch die früheren Schulbezirke würden in Problembezirken soziale Schichten nicht gemischt, sondern Kinder aus Einwandererfamilien unbeabsichtigt festgehalten. Deshalb gebe es kaum mehr Staaten, in denen Schulbezirke aufrechterhalten würden (KPV Kommunalinfo 1/2007, S.33).

Derzeit ist noch nicht absehbar, ob und in welchem Ausmaß die in den letzten Jahren eingeführten Lernstandserhebungen und zentralen Abschlussprüfungen mit ihrer Orientierung an bundesweit vereinbarten Bildungsstandards dazu beitragen, Leistungen und für sie vergebene Abschlüsse zwischen den Bundesländern und innerhalb einzelner Bundesländer vergleichbarer zu machen.

2.3 Non-formale Bildung in der Kinder- und Jugendarbeit

Der zwölfte Kinder- und Jugendbericht regt an, den Blick beim Thema Bildung nicht nur auf die Institution Schule zu richten, sondern die Perspektive auf den Lebenslauf von Kindern und Jugendlichen zu weiten, das heißt die Persönlichkeitsbildung einzubeziehen und der außerschulischen Bildung einen viel größeren Stellenwert einzuräumen. Die Enquetekommission schließt sich dieser Auffassung an.

Während die formale Bildung institutionell an Schule, Ausbildung und Hochschule gebunden ist, wird die non-formale Bildung als „jede Form organisierter Bildung und Erziehung (...), die generell freiwilliger Natur ist und Angebotscharakter hat“ verstanden (Bundesjugendkuratorium 2001: 23). Informelles Lernen geschieht meist ungeplant, beiläufig und scheinbar ohne Absicht, sie erfolgt in der Familie, der Nachbarschaft, in Vereinen, durch Gleichaltrige und geschieht ohne eindeutige Zuordnung zu Lerninstitutionen.

Die folgenden Aussagen betreffen die Kinder- und Jugendarbeit als „Netz vielfältiger Orte und Modalitäten non-formaler Bildung von Kindern und Jugendlichen“ (Rauschenbach u.a. 2004: 33). Denn vor allem die Kinder- und Jugendarbeit leistet mit ihren Angeboten und Angebotsstrukturen einen wichtigen Beitrag zur Bildung von Kindern und Jugendlichen. Sie nimmt eine entscheidende Funktion in der Bildungsbiographie junger Menschen ein, was insbesondere bei persönlichkeitsbildenden Maßnahmen wichtig ist.

„Die Angebotsorte und -formen der Kinder- und Jugendarbeit sind vielfältig. Sie reichen von Jugendzentren, Häusern der offenen Tür, Kinder- und Jugendtreffs, aufsuchender Jugendarbeit, Spielmobilen, Abenteuerspielplätzen bis hin zu Schulen, in denen Freizeitmöglichkeiten, Projektarbeit zu bestimmten Fragen, sportliche Aktivitäten, Medienangebote, Hausaufgabenhilfen und vieles mehr angeboten wird. In Nordrhein-Westfalen sind Jugendzentren und Kinder- und Jugendtreffs weit verbreitet. Fast jede Gemeinde verfügt über derartige Einrichtungen und Initiativen“ (MGFFI NRW 2008b).

2.3.1 Jugendhilfe als Brückeninstanz für Kinder und Jugendliche

Die sozialen Räume, die sich Jugendliche erschließen, markieren Kulturen, die kaum in der öffentlichen Meinung als Bildungsorte verstanden werden, gleichwohl aber solche sind. Die Jugendszenen (vgl. Hitzler 2004) bilden ihre Mitgestalter ohne Bindung an formale Bildungsinstitutionen. Die Hardcore-, Skater-, Gothic-, Graffiti-, Techno oder LAN-/Demo-Szenen vermitteln bzw. vermittelten eigene Szenesprachen, Normen und Werte, Zeichen und Symbole, sie haben ihre eigene Geschichte, deren Kenntnis einen hohen Stellenwert für die Anerkennung in der Szene hat. Und auch die Mehrheit der Jugendlichen, die sich nicht der einen oder der anderen Szene fest verschreiben, bilden eigene Stile und Verhaltensweisen aus. Von Erwachsenen werden diese Jugendkulturen trotz einer insgesamt im Vergleich zu früheren Jahrzehnten toleranteren Haltung manchmal als Bedrohung oder als Fehlentwicklung eingeschätzt, der es entgegenzuwirken gilt. Eine konstruktive Berührung, teilweise sogar Überschneidung von formaler, non-formaler bzw. informeller Bildung setzt jedoch die Akzeptanz dieser Jugendkulturen voraus – was nicht die Übernahme der szenetypischen Normen und Werte oder gar die Mitgestaltung der Szene einschließt.

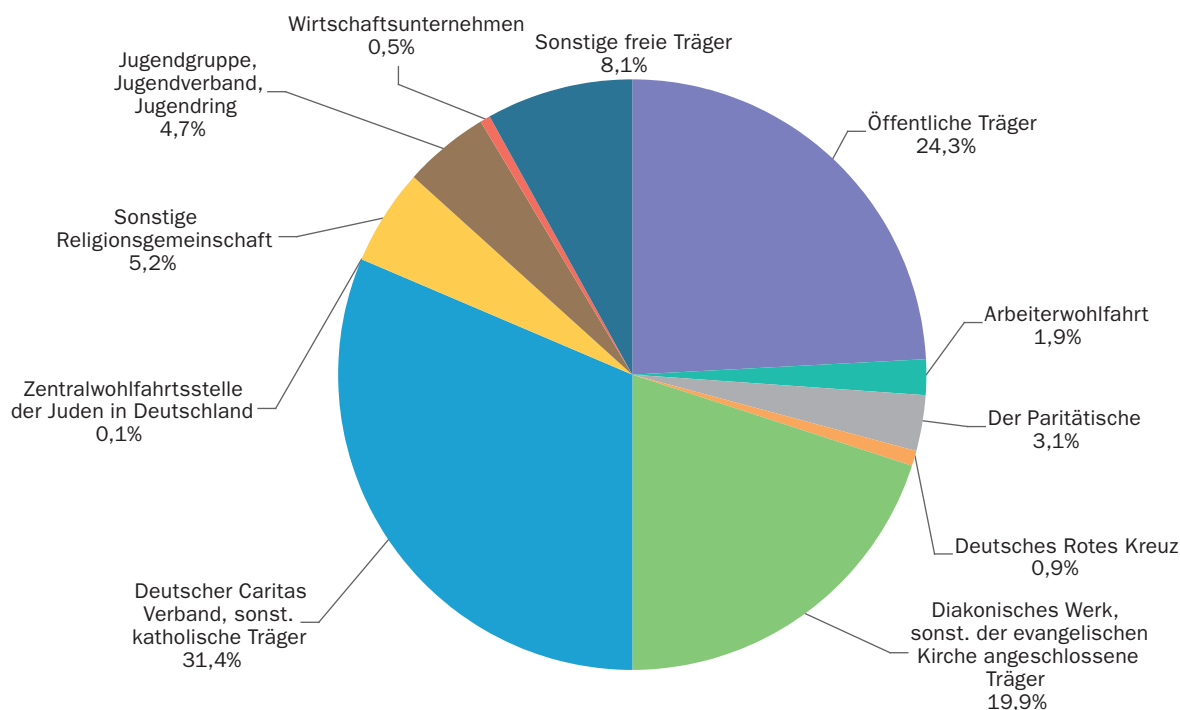
Die Jugendhilfe ist eine Brückeninstanz, die diese Begegnung unterschiedlicher Bildungswelten leisten kann. Mit ihren Prinzipien und Formen der Teilhabe und der Selbstverwirklichung schafft sie eine Verbindung, die die Gegensätze nicht verwischt, sondern ihre unverkrampfte Begegnung und Inspiration ermöglicht. Die Jugendhilfe ist ein „sozialraumsensibler Bildungsraum“ (vgl. Kessl u.a. 2004), dessen Wirkungen allerdings nicht so leicht erfassbar und messbar sind wie in der Schule. Die Jugend selbst, die Jugendhilfe und die Familie sind Bildungsressourcen, die zu fördern sind, ohne sie zu formalisieren und damit ihre Wirkung zu gefährden. So ist zum Beispiel die Familie oft der erfolgreiche informelle Katalysator für die formale Bildung.

Die folgenden Darstellungen sind vorwiegend statistischer Natur. Die Zahlen und Entwicklungsdaten machen deutlich, dass hier ein lebensnahes und flexibles Bildungswerk umrissen wird. Es erscheint nicht sinnvoll, diesen non-formalen Sektor statistisch genauer zu erfassen, denn dies würde eine Schematisierung zur Folge haben, die dem flexiblen und ständig in Bewegung befindlichen Bildungsprozess kaum gerecht werden kann.

2.3.2 Subsidiarität in der Kinder- und Jugendarbeit

Anbieter von Einrichtungen und Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit sind sowohl öffentliche als auch freie Träger. Sowohl bei der Anzahl der Einrichtungen wie bei den Maßnahmen überwiegen freie Träger: 2002 wurden von den rund 3.500 Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen 24,3% in öffentlicher und 75,7% in freier Trägerschaft verantwortet.

Grafik 23: Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit nach Trägergruppen (Nordrhein-Westfalen; 2002; in %; N = 3.510)



Quelle: Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen – Einrichtungen und tätige Personen, 2002

Jugendverbände stellten 2004 mit 48,7% nahezu die Hälfte aller Maßnahmen, gefolgt von den öffentlichen Trägern (23,4%), den Kirchen und Religionsgemeinschaften (14,3%) und den sonstigen freien Trägern (9,1%). Die Wohlfahrtsverbände repräsentieren 4,5% des Angebotes.

Seit Mitte der 90er Jahre bis heute ist ein Angebotsrückgang festzustellen und damit einhergehend ein größerer Anteil der öffentlich geförderten Maßnahmen durch die öffentlichen Träger: 1992 waren sie zu 12,2% Maßnahmeträger, 2004 zu 23,4%. Der Rückgang öffentlich geförderter Maßnahmen trifft also vor allem die Träger der freien Jugendhilfe. Diese Entwicklung ist ein seit geraumer Zeit andauernder Prozess.

Im bundesweiten Vergleich sind nur noch in Bayern weniger öffentliche Träger die Maßnahmeanbieter. Die freien Träger sind in Nordrhein-Westfalen also gut vertreten, sie sind aber auch diejenigen, die bei einem Rückgang der Förderung ihre Angebote als erste zurückziehen müssen.

2.3.3 Das Spektrum der Maßnahmen

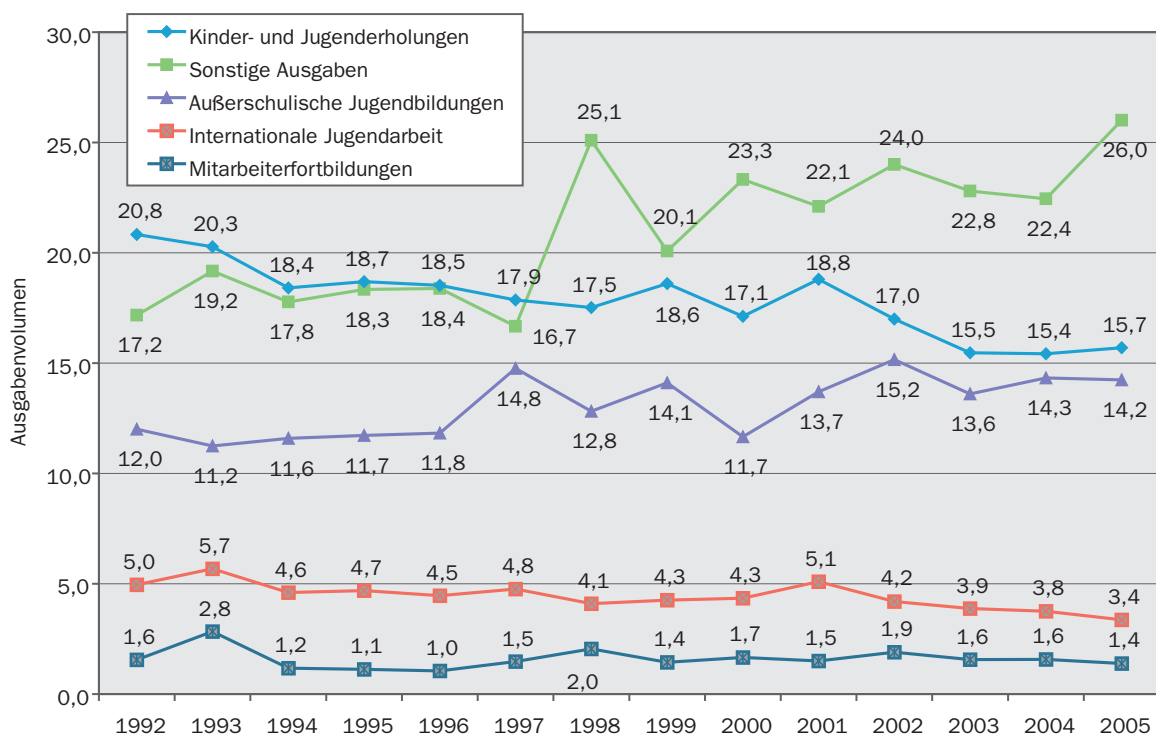
Die öffentlich geförderten Maßnahmen in der Kinder- und Jugendarbeit untergliedern sich in vier Maßnahmearten:

- ▶ Kinder- und Jugenderrholungen,
- ▶ außerschulische Jugendbildung,
- ▶ internationale Jugendarbeit,
- ▶ Mitarbeiterfortbildungen der freien Träger.

2004 waren ca. 43% der geförderten Maßnahmen Kinder- und Jugenderrholungen. Fast genauso viele außerschulische Jugendbildungsmaßnahmen wurden gefördert, 12% sind Schulungen für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und knapp 2% entfallen auf die internationale Jugendarbeit. Trendsetter seit Mitte der 80er Jahre sind die bildungsorientierten Maßnahmen.

Betrachtet man die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in diesem Kontext, so sind eine deutliche Ausweitung der bildungsorientierten Maßnahmen zu Lasten der Kinder- und Jugenderrholungen und ein kontinuierlicher Rückgang bei der internationalen Jugendarbeit festzustellen.

Grafik 24: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendarbeit nach Art der Maßnahme (Nordrhein-Westfalen; 1992-2005; in Mio. EUR)



Es wird notwendig sein, die Ausdifferenzierung der Kinder- und Jugendarbeit neu zu fassen und die Erhebungsraster neu zu gliedern. Denn die Kinder- und Jugendhilfe ist zu einem Motor für Kooperation im Sozial- und Bildungssystem Deutschlands geworden, so dass neue Angebotsformen, Verknüpfungen etwa mit Angeboten der formellen Bildung (Schule) nur noch wenig aussagekräftig in „Kinder- und Jugenderrholungen“ und „außerschulische Jugendbildungen“ gegliedert werden können.

Die Sozialräume in Nordrhein-Westfalen sind sehr unterschiedlich, daher muss die Kinder- und Jugendarbeit in einzelnen Sozialräumen passend entwickelt werden. Auch hier gilt das Subsidiaritätsprinzip.

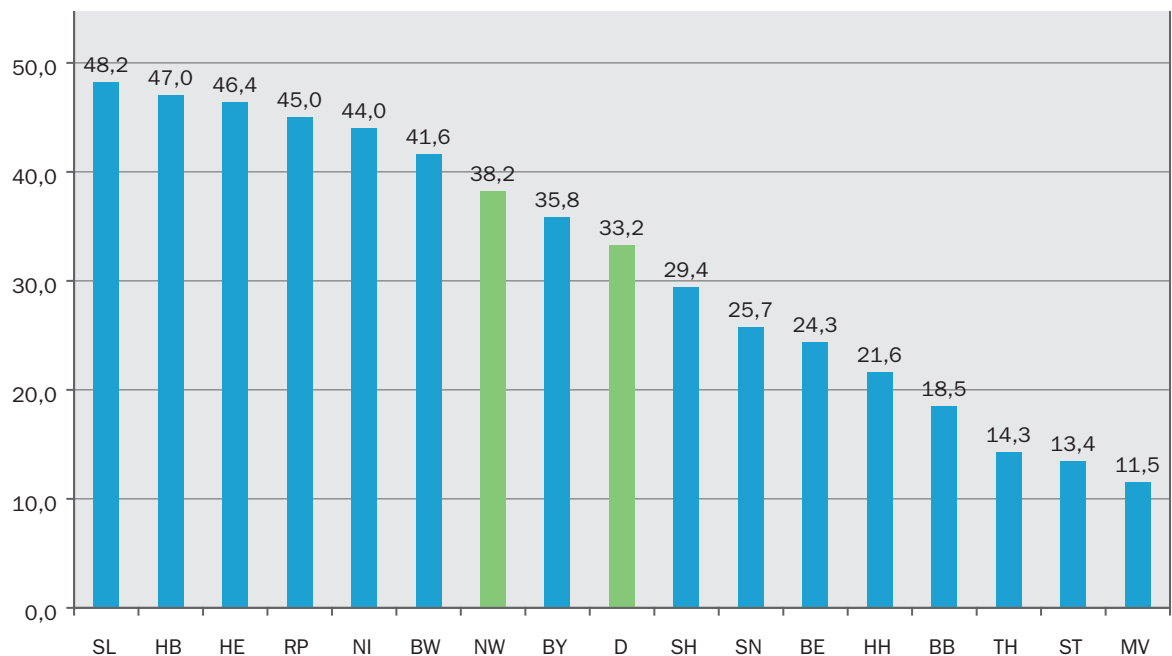
2.3.4 Personal in der Kinder- und Jugendarbeit

Neben der quantitativen Entwicklung der Beschäftigtenzahlen – zunächst Expansion und seit Mitte der 90er Jahre Rückgang – gibt es strukturelle Veränderungen: Immer mehr weibliche Fachkräfte sind in der Kinder- und Jugendarbeit tätig. Im Jahr 2002 waren es 55,1% (1986 49,8%). Mit dem Rückgang der Mitarbeiterzahlen zeigt sich jedoch, dass der Rückgang bei Frauen größer ist (-24%) als bei Männern (-19%). Gründe dafür sind der Ausbau der geschlechteremanzipatorischen Arbeit (die in der Vergangenheit vornehmlich mädchenorientiert verstanden wurde), die verstärkten Angebote für jüngere Jahrgänge. Allerdings muss bei der Bewertung dieser Entwicklung berücksichtigt werden, dass der soziale Sektor und damit auch die Jugendhilfe ebenso wie der Bildungssektor traditionell stark von Frauen gestaltet wird.

Ein weiterer Faktor ist das Älterwerden des Personals: Zwischen 1986 und 2002 verringerte sich der Anteil der Beschäftigten in der Altersgruppe 25 bis 40 Jahre, von 63,3% auf 44,2%. Im gleichen Zeitraum verdoppelte sich der Anteil der 40- bis 60-Jährigen von 14,6 auf 35,1%.

Zurückgegangen ist die Zahl der Beschäftigten ohne abgeschlossene Berufsausbildung, dafür hat sich die Zahl der sozialpädagogischen Akademiker und Akademikerinnen erhöht. Dabei liegt Nordrhein-Westfalen mit einem Anteil von 38,2% über dem Bundesdurchschnitt von 33,2%. Das sozialpädagogisch qualifizierte Personal ist nur zu knapp 36% teilzeitbeschäftigt, das Gros der Teilzeitbeschäftigten sind damit andere Berufe bzw. Beschäftigte ohne abgeschlossene Berufsausbildung.

Grafik 25: Professionalisierungsquote (Anteil der „sozialpädagogischen Akademiker/-innen“) bezogen auf die tätigen Personen in der Kinder- und Jugendarbeit (Bundesländer; 2002; in %)



BW: Baden-Württemberg, BY: Bayern, BE: Berlin, BB: Brandenburg, HB: Bremen, HH: Hamburg, HE: Hessen, MV: Mecklenburg-Vorpommern, NI: Niedersachsen, NW: Nordrhein-Westfalen, RP: Rheinland-Pfalz, SL: Saarland, SN: Sachsen, ST: Sachsen-Anhalt, SH: Schleswig-Holstein, TH: Thüringen, D: Deutschland insg.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Einrichtungen und tätige Personen, 2002

Sowohl von der Geschlechterverteilung wie auch beim Qualifizierungsgrad ergibt sich für Nordrhein-Westfalen ein gutes Bild. Die Alterung des Fachpersonals ist ein genereller Trend in der Kinder- und Jugendhilfe. Im Arbeitsfeld Kinder- und Jugendarbeit verdient dieser Bereich jedoch besondere Aufmerksamkeit.

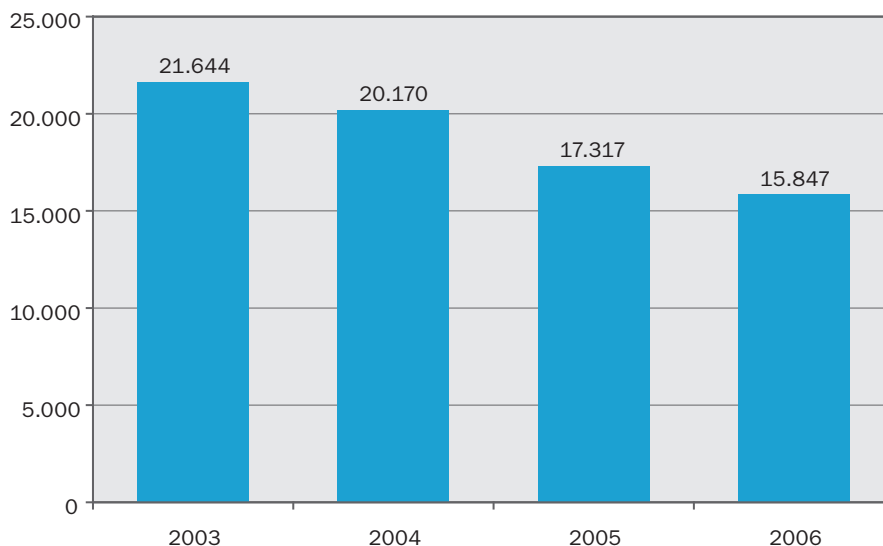
2.3.5 Ehrenamtliches Engagement als Lernfeld mit gesellschaftlichem Nutzen

Das freiwillige Engagement junger Menschen ist eines der idealsten Lernfelder: Es werden personale, soziale, kulturelle Kompetenzen erworben, die sich sowohl in Bezug auf die individuelle Entwicklung wie auf die Weiterführung des Gemeinwesens positiv entfalten.¹³ Das Erlernen von Organisations-, Gremien- und Leitungskompetenz geschieht aus einem sehr unmittelbaren Motiv: Aus Spaß, aus Freude. Die unmittelbare Wirkung des Engagements und die konkrete praktische Umsetzung stehen den eher theoretischen Lernerfahrungen des formalen Lernens in der Schule gegenüber. Neben Zivil- und Freiwilligendiensten ist das freiwillige Engagement Jugendlicher offenbar der Ort für Berufswegentscheidungen – vor allem für Erziehungs-, Sozial- und Gesundheitsberufe. Insbesondere junge Menschen aus Familien mit höherem Bildungsniveau sind engagiert – Kinder aus sozial benachteiligten oder auch Migrantenfamilien sind eher unterrepräsentiert. Die Förderung der Integration gesellschaftlicher Minderheiten in dieses produktive und selbstbestimmte Lernfeld ist mit Sicherheit eine gesellschaftliche Investition mit hohem Nutzen. Jugendarbeit ist ohne das ehrenamtliche Engagement, ohne den bedeutenden Einsatz freier Träger, der Jugendverbände und Vereine undenkbar.

Die amtliche Statistik gibt nur unzureichend Auskunft über die Anzahl der vielen ehrenamtlichen Kräfte in der Kinder- und Jugendarbeit. Erstmals geben die JugendleiterInnencards (Juleica) annähernd Aufschluss über ein personelles Engagement. Die Juleica ist in erster Linie für kontinuierlich tätige ehrenamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Kinder- und Jugendarbeit bestimmt. Das tatsächliche ehrenamtliche Engagement ist allerdings viel höher einzuschätzen. Die Juleica ist ein Seismograph für das Ehrenamt, nicht ihr Maßstab.

Von 1999 bis 7/2006 sind für Nordrhein-Westfalen 40.734 Juleicas ausgestellt worden. Seit 2000 steigt diese Zahl durchschnittlich um 5.800 pro Jahr. Von den bis 2006 ausgestellten Juleicas waren noch fast 16.000 gültig. Seit 2003 hat sich die Zahl der gültigen Juleicas verringert. Hier gilt es unter Umständen den Zusatznutzen von Juleicas zu überprüfen.

Grafik 26: Zahl der im Juni eines Jahres gültigen Juleicas (Nordrhein-Westfalen; 2003-2006; Absolut)



Quelle: Datenbank d. Deutschen Bundesjugendrings zu den Jugendleiter/-innen mit einer Juleica (Stand Juli 2006)

Von den Jugendlichen, die eine Juleica haben, waren 2006 51% männlich und 49% weiblich. Am stärksten vertreten sind die 16- bis unter 20-Jährigen, gefolgt von den 20- bis 25-Jährigen.

¹³ Im Rahmen des Forschungsprojekts „Informelle Lernprozesse im Jugendalter in Settings des freiwilligen Engagements“ wurde von 2003 bis 2007 in Kooperation des Forschungsverbundes der Technischen Universität Dortmund und des Deutschen Jugendinstituts in München eine empirische Studie zu den Lernpotenzialen des freiwilligen Engagements durchgeführt. Basis der Studie waren eine *qualitative* Befragung in drei ausgewählten Bundesländern sowie eine bundesweite *standardisierte* Erhebung (vgl. Düx/Prein/Sass/Tully 2008).

Das Engagement von Ehrenamtlichen geht weit über die Registrierung der Juleica hinaus. Der Stellenwert der Juleica darf nicht überschätzt werden. Es lohnt, sich zur Forcierung der ehrenamtlichen Mitwirkung noch mehr einfallen zu lassen.

2.3.6 Rückgang der Einrichtungen

Seit den 80er Jahren expandierte die Kinder- und Jugendarbeit in Nordrhein-Westfalen, bis sie 1998 ihren Zenit erreichte und seitdem zurückgefahren wird. Zwischen 1998 und 2002 reduzierte sich die Zahl der Einrichtungen von 4.208 auf 3.510, und auch die Zahl der Beschäftigten ging von 10.788 auf 8.810 zurück. Die Anzahl der Stellen reduzierte sich von 8.051 auf 5.257. Das seit 2002 rückläufige Landes-Fördervolumen und die bis zuletzt enge Haushaltslage in den Kommunen forcieren diesen Trend.

Bei der Betrachtung der öffentlich geförderten Maßnahmen zeigt sich ebenso nach der Expansion bis Mitte der 90er Jahre nun ein deutlicher Rückgang – und zwar sowohl bei den Maßnahmen wie bei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern: Während im Jahr 2000 noch 30.746 Maßnahmen für 1.362.620 junge Menschen durchgeführt wurden, waren es 2004 nur noch 19.205 Maßnahmen und 722.086 Teilnehmerinnen und Teilnehmer. Das Ausgabenvolumen insgesamt hat sich dagegen nicht reduziert: Wurden im Jahr 2000 noch 269,92 Mio. € für die Kinder- und Jugendarbeit und damit 138 € pro Kopf (Kinder oder Jugendliche) ausgegeben, so waren es 2005 287,13 Mio. € und damit 139 € pro Kopf. Bei der Berücksichtigung der jährlichen Inflationsrate von 2% zwischen 2001 und 2005 ergibt sich allerdings eine reale Kürzung. Inwieweit die verstärkte institutionelle Förderung (und weniger Projektförderung) die Entwicklung mit begünstigt hat, gilt es zu prüfen.

Sowohl beim Stellenvolumen, dem Maßnahmeangebot wie bei den Ausgaben liegt Nordrhein-Westfalen knapp unter dem Bundesdurchschnitt. Unser Bundesland liegt an fast letzter Stelle (und damit vor Bayern) der westlichen Flächenländer mit der geringsten Zahl an öffentlich geförderten Maßnahmen (im Jahr 2004 waren es 93 Maßnahmen pro 10.000 der 12 bis 21-Jährigen). Der Rückgang an Angeboten sowie an Teilnehmern und Teilnehmerinnen ist im Bundesländervergleich einer der höchsten.

2.3.7 Wirksamkeitsdialog

In Nordrhein-Westfalen wurden mit dem Wirksamkeitsdialog (ab 1999) und neuerdings durch Zielvereinbarungen (Erprobungsphase ab 2007) Instrumente eingeführt, die einerseits Anhaltspunkte für die Förderpraxis auf Landesebene und andererseits für die qualitative Weiterentwicklung der Handlungsfelder in der Kinder- und Jugendarbeit liefern sollen. Damit ist die Kommunikation zwischen Zuwendungsgebern und Zuwendungsnehmern verbessert worden. Allerdings sind der Entfaltung dieser Wirkungsorientierung durch die knappen Fördermittel Grenzen gesetzt, da auf festgestellte Bedarfe unter Umständen nicht immer adäquat reagiert werden kann. Eine Alternative zum Wirksamkeitsdialog und den Zielvereinbarungen gibt es aber nicht, eine Rückkehr zu alten Förderverfahren wären ein Rückschritt und gerade angesichts knapper Ressourcen unproduktiv.

Trotz einer Konsolidierung der Ausgaben ist eine Reduzierung der Kinder- und Jugendarbeit festzustellen. Im Vergleich zum Jahrtausendwechsel werden jetzt nur noch halb so viele Kinder und Jugendliche mit Angeboten erreicht. Dies ist nicht allein mit der Ausgabenentwicklung der öffentlichen Förderung zu erklären. Wenn die non-formale Bildung durch die Kinder- und Jugendarbeit der Jugendhilfe die Bildungslandschaft insgesamt bereichern soll, reicht ihre derzeitige Präsenz nicht aus. Der Rückgang der Maßnahmen lässt befürchten, dass die Struktur der Kinder- und Jugendarbeit zerbricht und die neue Verbindung von Jugendhilfe und Schule im Sinne einer ganzheitlichen Bildung eine ihrer wichtigsten Grundlagen einbüßt. Hier gilt es, sich neu aufzustellen.

3 Steuerungsmöglichkeiten

3.1 Recht

3.1.1 Organisation

Die rechtlichen Grundlagen der Organisation von Erziehung, Bildung und Betreuung sind nur zum Teil in Verfassung und Gesetz geregelt. Vieles beruht auf Verwaltungstraditionen einerseits und auf Einsichten der Staats- und Verwaltungswissenschaft andererseits. Grundlegend ist die Unterscheidung von staatlichen und privaten Aufgaben. Nach dem sogenannten Universalitätsprinzip kann der Staat alle Aufgaben übernehmen, solange er nicht in die Grundrechte der Bürgerinnen und Bürger eingreift, zum Beispiel Institutionen für die Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder im vorschulischen Alter schaffen. Die Grundrechte wiederum gewährleisten, dass die Bürgerinnen und Bürger die institutionellen Voraussetzungen für die Wahrnehmung ihrer Freiheit schaffen können, zum Beispiel Elterninitiativen für die Erziehung, Bildung und Betreuung ihrer eigenen Kinder für die Ausübung des Elternrechts.

Für die Organisation der staatlichen Aufgaben gibt es in der Vertikalen die Grundsätze von Zentralität und Dezentralität und in der Horizontalen die Grundsätze der fachlichen Konzentration und Dekonzentration. In der Vertikalen sind nur der Föderalismus und die kommunale Selbstverwaltung (Art. 28 II GG und Art. 78 LVerf) rechtlich geregelt. Dabei werden die Aufgaben der Kommunen als „äußere Schulangelegenheiten“ bezeichnet, die insbesondere den Bau und die Unterhaltung der Schulgebäude, aber auch die Schülerbeförderung und die Lehr- und Lernmittelbeschaffung umfassen, während die dem Staat zugewiesenen Aufgaben, die „inneren Schulangelegenheiten“ die Lehrpläne, das Personal und die Medieninhalte meinen. Anderes ist dagegen im Grundsätzlichen rechtlich nicht geregelt, zum Beispiel die rechtliche Organisation der Bildungsinstitutionen als selbständige oder unselbständige Verwaltungseinheiten. In dieser Beziehung wird häufig das Subsidiaritätsprinzip erwähnt, das bei gleicher Eignung der unteren Einheit den Vorrang vor der oberen Einheit einräumt. Der Gesetzgeber kann die öffentlichen Angelegenheiten nach diesem Prinzip organisieren, wie er es zum Beispiel im SGB VIII für die Kinder- und Jugendhilfe getan hat, aber er ist verfassungsrechtlich nicht dazu verpflichtet (BVerfGE 22, 180 – Offenbach). Die Organisation in der Horizontalen gehört dagegen gänzlich in die Organisationsgewalt des Staates, der zum Beispiel frei entscheiden kann, ob er die Kindergärten der Sozial- oder der Bildungsverwaltung zuordnen will.

Bei der Organisation der einzelnen Einrichtungen kommt es zunächst auf die Zuordnung zum öffentlichen oder privaten Bereich an. Der Staat ist in der Wahl der öffentlich-rechtlichen Rechtsform grundsätzlich frei. Er kann sie als unselbständige Anstalten führen, wie zum Beispiel die Schulen, sie aber auch als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung organisieren, wie zum Beispiel die Hochschulen, oder sogar private Rechtsformen wählen, wie zum Beispiel die privatrechtliche Stiftung in Hamburg für die Berufsschulen. Der Staat hat hier die Wahl, ob er in der Gewährleistungs- oder Durchführungsverantwortung auftritt.

Die Leitung der öffentlichen Einrichtungen vertraut der Gesetzgeber in der Regel Einzelpersonen an, zum Beispiel einem Schulleiter; er kann sich aber auch für kollegiale Leitungsformen entscheiden. Die Zuständigkeiten der Leitung sind in der Regel jedoch durch Schulverwaltung und Schulaufsicht begrenzt; die Leitung besitzt in der Regel nicht die volle Vorgesetztenfunktion für die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Die Gesetze regeln darüber hinaus die Formen der Beteiligung der Lehrenden und der Lernenden sowie gegebenenfalls ihrer Eltern an der Leitung und Organisation der Einrichtungen, zum Beispiel durch die Schulverfassung. In diesem Zusammenhang wird häufig das Prinzip der demokratischen Mitbestimmung erwähnt. Aus der Verfassung folgt eine solche Organisationsform nicht; der Gesetzgeber kann sich – insbesondere auch aus pädagogischen Gründen – für die Einführung von Formen der Mitbestimmung in den Einrichtungen entscheiden. Darüber hinaus gelten in den öffentlichen Einrichtungen auch die Regelungen des Personalvertretungsrechts, die sich jedoch grundsätzlich auf die pädagogischen Fragen nicht erstrecken. In der Organisation der privaten Einrichtungen ist der Träger grundsätzlich im Rahmen des Betriebsverfassungsrechts frei; bei privaten Schulen liegt aufgrund von Art. 7 IV GG eine Übernahme von Mitbestimmungsregelungen nahe.

Diese rechtlichen Grundlagen der Organisation sind nun seit einiger Zeit in die Diskussion geraten, und zwar insbesondere durch neuere Tendenzen in der Staats- und Regierungslehre (Good Governance), durch die Übertragung betriebswirtschaftlicher Theorien in den öffentlichen Sektor, insbesondere auch in das Bildungswesen (Managementtheorien), durch das Wiederaufleben von Tendenzen zur Verselbstständigung der Bildungseinrichtungen (Autonomie), durch die neueren personalwirtschaftlichen Diskussionen (Beamtenrecht) und durch eine durchgängige Output-Orientierung (Effektivität und Effizienz). Insgesamt geht es um eine Revision des Regelungs- und Steuerungssystems, das im Erziehungs- und Bildungswesen vor allem im Hinblick auf seine Bedeutung für die Kinder und Jugendlichen sowie ihre Eltern, also im Hinblick auf Erziehung, Bildung und Betreuung betrachtet werden sollte und nicht nur im Hinblick auf die Reform der öffentlichen Verwaltung.

3.1.2 Personalrecht

Grundlegend ist nach wie vor die Unterscheidung von Beamtenrecht und Angestelltenrecht, also der Bundes- und Landesbeamtengesetze und der Tarifverträge von Bund und Ländern.

Nach Art. 33 IV GG ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe nach wie vor Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen, also den Beamtinnen und Beamten. Ob und welche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Erziehungs- und Bildungswesens hoheitliche Befugnisse ausüben, ist umstritten. Es dürfte aber keinem Zweifel unterliegen, dass das Prüfungs- und Berechtigungswesen in den Bereich der staatlichen Hoheitsgewalt gehört, vermutlich aber auch die Entscheidungen über Zugang und Abgang bei einem weitgehend durchmonopolisierten Bildungswesen. Im europarechtlichen Zusammenhang (zum Beispiel Art. 48 EU-Vertrag) wird das freilich anders gesehen. Das Recht des öffentlichen Dienstes ist nun aber nach Art. 33 V GG unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln und – wie es nach der Föderalismusreform heißt – fortzuentwickeln. Das Recht der Angestellten des öffentlichen Dienstes wiederum, das jahrzehntelang durch den Bundesangestelltentarifvertrag geregelt wurde, hat im Tarifvertrag öffentlicher Dienst (TVöD) 2005 eine neue Rechtsgrundlage erhalten.

Trotz mancher Angleichung in den vergangenen Jahrzehnten unterscheiden sich die beiden Rechtsgebiete nach wie vor beträchtlich, und zwar im Statusrecht, im Besoldungsrecht, in Rechten und Pflichten, zum Beispiel hinsichtlich des Streikrechtes, in der Stabilität des Beschäftigungsverhältnisses, aber auch im Amtsverständnis und in den Mentalitäten. Deshalb ist es nicht gleichgültig, welche Personalgruppen im Beamtenverhältnis und welche im Angestelltenverhältnis geführt werden. So gilt für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Kindertagesbetreuung Angestelltenrecht. In den Schulen wurde das Personal im Westen traditionellerweise verbeamtet; in den östlichen Bundesländern wurde die Verbeamtung der Lehrerinnen und Lehrer dagegen weitgehend nicht durchgeführt. Die Ausbilder in der Berufsausbildung sind Arbeitnehmer, für die das Arbeitsrecht gilt, und für die Sozialarbeiter in der Kinder- und Jugendhilfe gilt wiederum das Angestelltenrecht des öffentlichen Dienstes. Die Kooperation von Schule und Jugendhilfe, die allseits gefordert wird, gilt als schwierig, weil die angestellten Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter und die beamteten Lehrerinnen und Lehrer angeblich „nicht auf gleicher Augenhöhe“ miteinander zusammenarbeiten können. Der Übergang vom Kindergarten in die Grundschule wird angeblich dadurch erschwert, dass die Erzieherinnen und Erzieher keine akademische Ausbildung genossen haben, während die Grundschullehrerinnen und -lehrer heute von der Universität kommen. Die Ausbilder der betrieblichen Praxis haben ein anderes Berufsverständnis als die Berufsschullehrer und haben deshalb angeblich in Prüfungen Schwierigkeiten miteinander.

Immerhin haben die Länder nach der Föderalismusreform die Möglichkeit ihr je eigenes Beamtenrecht zu schaffen, denn die frühere Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für das Recht des öffentlichen Dienstes nach Art. 75 I/1 a.F. GG ist abgeschafft, und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes beschränkt sich nach Art. 74 I Nr. 27 n.F. GG nun auf die Statusrechte und -pflichten der Beamten mit Ausnahme der Laufbahnen, der Besoldung und Versorgung. Das neue Tarifwerk für die Angestellten des Bundes, der Länder und Gemeinden bindet nicht mehr alle Länder; Berlin zum Beispiel ist ausgestiegen. Die Länder haben also rechtlich jetzt die Möglichkeit, ein eigenes Personalrecht für ihr Erziehungs- und Bildungswesen zu schaffen. Dies ist ein Ergebnis des Wettbewerbsföderalismus.

3.1.3 Verfahren

Die rechtliche Regelung der Beziehungen zwischen den Einrichtungen der Erziehung, Bildung und Betreuung einerseits und den Kindern und Jugendlichen bzw. ihren Eltern andererseits richtet sich nach unterschiedlichen Verfahrensvorschriften. Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe unter Einschluss der Kindertagesbetreuung gilt das SGB VIII, was die Anwendung des sozialrechtlichen Verfahrens nach Maßgabe des SGB X zur Folge hat. Für die öffentlichen Schulen gelten die Schulgesetze der Länder, die wiederum das Verwaltungsverfahrenrecht der Länder anwenden, das seinerseits das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes (VwVfG) weitgehend abbildet. Die Privatschulen sind an dieses Verwaltungsverfahrenrecht nicht gebunden, soweit sie nicht ermächtigt sind, öffentliches Recht anzuwenden. In der betrieblichen Berufsausbildung gilt das BBiG, das seinerseits auf das Arbeitsrecht verweist.

Die „Klientenbeziehungen“, die durch dieses Verfahrensrecht geregelt werden, können also entweder hoheitlich einseitig ausgerichtet sein und durch Verwaltungsakte ausgestaltet werden, wie dies im Schulrecht der Fall ist, oder sie können vertraglich geregelt werden, wie dies für das Privatschulrecht und das Berufsausbildungsrecht typisch ist. Die in diesem Rahmen gefällten Entscheidungen unterliegen stets der gerichtlichen Kontrolle, sei es durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Schulrecht oder durch die Zivil- bzw. Arbeitsgerichtsbarkeit im Privatschulrecht bzw. Berufsausbildungsrecht.

Auch für die Kooperationsbeziehungen gelten unterschiedliche Verfahrensregelungen. Im Recht der öffentlichen Schulen scheitern rechtlich geregelte Kooperationsbeziehungen zwischen den Schulen einerseits und Dritten andererseits an der mangelnden Rechtsfähigkeit der Schulen. Diese können Verträge mit Dritten nur für das Land bzw. die Kommune abschließen, wenn sie dazu ermächtigt sind, wobei eine solche Ermächtigung entweder im Gesetz generell oder im Einzelfall erteilt werden kann. Im Bereich der Kindertagesbetreuung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz richten sich die Rechtsbeziehungen zwischen dem Land bzw. der Kommune einerseits und den Trägern der Maßnahmen nach den Kindergartengesetzen der Länder, die in der Regel als Subventionsgesetze ausgestaltet sind. Im Bereich der Hilfen zur Erziehung nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz werden dagegen zwischen den örtlichen Trägern einerseits und den Maßnahmeträgern andererseits nach §§ 78a ff SGB VIII Vereinbarungen abgeschlossen, die sich nach Rahmenvereinbarungen zwischen den jeweiligen Spitzenverbänden auf Landesebene richten. In der Berufsausbildung schließlich regelt das Kammerrecht des BBiG die Rechtsbeziehungen zwischen den Ausbildungsbetrieben und den Kammern, die einseitig hoheitlich ausgestaltet sind.

3.2 Personal

Neben der Familie in ihrer maßgeblichen Bedeutung für die Entwicklung von Kindern, beeinflussen die Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsinstitutionen die Aufwuchsbedingungen von Kindern. Dabei hat das im Bereich von Erziehung, Bildung und Betreuung tätige Personal eine entscheidende Qualitäts- und Transferfunktion.

Der elfte Kinder- und Jugendbericht weist für die Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe auf die Notwendigkeit der Professionalität des pädagogischen Personals und die Anerkennung ihrer Fachlichkeit hin:

- ▶ eine qualifizierte Ausbildung,
- ▶ kontinuierliche Fort- und Weiterbildung sowie
- ▶ eine entsprechende Bezahlung (BMFSFJ 2002: 262).

Auch der zwölfte Kinder- und Jugendbericht sieht in der Aus- und Weiterbildung der pädagogischen Fachkräfte den entscheidenden Schlüssel für eine Qualitätsentwicklung der Praxis.

Mit dem Fachkräftegebot werden im SGB VIII erstmals für die Kinder- und Jugendhilfe Grundsätze für die Qualifikation der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter formuliert (§ 72). Hier wird ausdrücklich festgestellt, dass das Personal neben der fachlichen Qualifizierung insbesondere über eine gefestigte, selbstbewusste reflektierte Gesamtpersönlichkeit verfügen muss.

Es ist die Frage, ob die im Gesetz verankerten Standards bisher in der Praxis ausreichend berücksichtigt und umgesetzt wurden.

Für den Bereich der Lehrerbildung hat traditionell die KMK die Funktion der Ausbildungs- und Qualitätssicherung auf Landesebene. In der Wissenschaft besteht Einigkeit darüber, dass die Ausbildungsprozesse zum und im Lehrerberuf mit Blick auf die beruflichen Anforderungen verbessert werden müssen. Eine besondere Bedeutung kommt dabei allerdings nicht nur der Erstausbildung, sondern auch der beruflichen Weiterbildung zu, welche für eine pädagogische Professionalisierung eine unerlässliche Voraussetzung ist. Die Forschung betont bei der Herausbildung von Lehrerprofessionalität den reflexiven, berufsbegleitenden Charakter von Weiterbildung.

3.2.1 Tagespflegepersonen

Mit dem forcierten Ausbau von Tagesbetreuungsangeboten sollen Eltern größere Optionsspielräume bei der Auswahl von Betreuungsangeboten eröffnet und die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit unterstützt werden.

Die Kindertagespflege wurde in dem am 1.1.2005 in Kraft getretenen Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung (TAG) mit dem Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot in Kindertageseinrichtungen gleich gestellt. Kindertagespflege ist ein auf den individuellen Bedarf ausgerichtetes und im privaten Raum angesiedeltes Betreuungsangebot. Das am 1.10.2005 in Kraft getretene „Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ (KICK) legte darüber hinaus die Erlaubnis zur Kindertagespflege und die Anforderungen an die Qualifikation von Kindertagespflegepersonen neu fest. Die Betreuung durch Tagespflegepersonen wird von Eltern insbesondere für unter 3-jährige Kinder wahrgenommen. Rund ein Drittel der in Nordrhein-Westfalen gemeldeten Tagespflegepersonen sind fachlich/pädagogisch aus- bzw. vorgebildet (Erzieher/-in, Kinderpfleger/-in, Sozialpädagoge/-in). Die meisten Tagespflegepersonen haben einen Berufs- oder Ausbildungsabschluss, der aber nicht aus dem fachpädagogischen Spektrum stammt (3.717=59,1%). Das bedeutet, dass die Qualifizierung dieser Fachkräfte eine besondere Aufgabenstellung für das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem ist. Dieser Fortbildungsbedarf besteht kurzfristig.

Mit dem ab 1.8.2008 in Kraft tretenden Kinderbildungsgesetz (KiBiz) werden in Nordrhein-Westfalen Tageseltern erstmals auch durch das Land gefördert: Für jedes Kind in der Tagespflege zahlt das Land jährlich 725 € an die örtlichen Jugendämter. Das Geld ist für die Qualifizierung der Tagespflegepersonen oder für die soziale Absicherung zu verwenden. Gemäß § 17.2 KiBiz sollen Tagesmütter und Tagesväter, sofern sie nicht sozialpädagogische Fachkräfte mit Praxiserfahrung in der Betreuung von Kindern sind, über eine Qualifikation auf der Grundlage eines wissenschaftlich entwickelten Lehrplans verfügen. Für die Weiterbildung bieten der Tagesmütter-Bundes- und auch Landesverband sowie das Deutsche Jugendinstitut (DJI) curriculare Ausbildungsgänge an. Aber auch kirchliche und andere gemeinnützige Bildungsträger sowie Volkshochschulen bieten Qualifizierungskurse an, die sich überwiegend am Curriculum des DJI orientieren. Die gemeldeten aktiven Tagespflegepersonen bieten aufgrund ihrer Altersstruktur ein gutes Potenzial für eine Qualifizierung. Grundsätzlich ist eine längerfristige, systematische Fortbildung nicht verzichtbar. Die Qualifizierung hat zusätzlich zum unmittelbaren pädagogischen Effekt den Vorteil, dass auch Tagesmütter und -väter, die bislang nicht gemeldet sind, diese Chance nutzen und so eine Existenzsicherung im ersten Arbeitsmarkt finden können.

3.2.2 Erzieherinnen und Erzieher

Die 2-jährige Ausbildung von Erzieherinnen und Erzieher erfolgt in Nordrhein-Westfalen an Fachschulen für Sozialpädagogik bzw. an Berufskollegs. Grundlage für die Ausbildung ist die Rahmenvereinbarung der Kultusminister aus dem Jahre 2000. Ein besonderes Qualitätsmerkmal der Ausbildung ist der enge Praxisbezug. Ziel der Ausbildung ist laut KMK die Befähigung Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsaufgaben zu übernehmen und in allen sozialpädagogischen Bereichen selbständig und eigenverantwortlich tätig zu sein (Beher/Gragert 2004: 401). Rund 70% der Beschäftigten in der Kinderbetreuung sind Erzieherinnen und Erzieher. Zusammen mit der Gruppe der Kinderpflegerinnen und Kinderpfleger (gut 15%) stellen sie rund 85% aller Betreuungspersonen in den Kindertagesstätten.

Seit einigen Jahren (nach den ersten PISA-Ergebnissen) wird insbesondere im Bereich der Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen, eine intensive Qualitätsdebatte geführt. Auch der aktuelle massive Ausbau der Betreuung

von unter 3-Jährigen bedingt einen erhöhten Bedarf an gut ausgebildeten Frühpädagoginnen und Frühpädagogen, zumal die Fachkräfte bisher auf diese Altersgruppe kaum vorbereitet sind (Schneider 2007: 30).

Der zwölfte Kinder- und Jugendbericht betont das Wissen um die Grundbedürfnisse und die Entwicklungserfordernisse von Kindern, insbesondere der frühen Kindheit, für das pädagogische Personal in den Kindertageseinrichtungen, sowie die Notwendigkeit, sich mit neuen Forschungserkenntnissen auseinanderzusetzen (BMFSFJ 2006: 189). Der Transfer dieser Ergebnisse in die Praxis muss abgesichert werden. Im Zusammenhang mit dieser Qualitätsdebatte wird seit einigen Jahren eine Hochschulausbildung auch für Erzieherinnen und Erzieher diskutiert. Gefordert wird, zumindest Leitungspositionen in Tageseinrichtungen mit akademischem Personal zu besetzen. Unabhängig von einer hier zu treffenden Richtungsentscheidung ist die berufsbegleitende Fort- und Weiterbildung der in den Tageseinrichtungen tätigen Fachkräfte mindestens von gleichrangiger Bedeutung.

Der Zusammenarbeit mit den Eltern kommt eine erhebliche Bedeutung zu. Eltern müssen ihre Verantwortung für Erziehung und Bildung kompetent und gemeinsam mit den Fachkräften wahrnehmen. Weiter müssen die Erzieherinnen und Erzieher intensiver als bisher mit anderen Einrichtungen der Jugendhilfe, der Schule, des Sports, der Kirchen – also mit allen Einrichtungen des Gemeinwesens kooperieren.

3.2.3 Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen

Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen absolvieren ein achtsemestriges Studium an Fachhochschulen. Die ursprüngliche Spezialisierung Sozialpädagogik oder Sozialarbeit hat sich im Laufe der Jahre kaum noch in Inhalten und Arbeitsfeldern der beiden Fachrichtungen unterschieden; daher wurde im Oktober 2001 eine Rahmenverordnung für einen einheitlichen Studiengang „Soziale Arbeit“ von der Kultusministerkonferenz beschlossen.

Im Zuge des Bologna-Prozesses sind die Hochschulen und insbesondere die Fachhochschulen gefordert, eine Studienreform durchzuführen. Das bedeutet auch für den Studiengang „Soziale Arbeit“ die Einführung von Bachelor- und Masterabschlüssen. Diesen Prozess haben die meisten Hochschulen inzwischen begonnen. Im Rahmen des Bachelorstudiengangs bekommt zwar die Praxiserfahrung durch das Projektstudium mit der kontinuierlichen Begleitung durch die Hochschule eine besondere Gewichtung, andererseits besteht aber auch die Befürchtung, dass mit dem Bachelor-Abschluss (nach 6 Semestern) als Regelabschluss eine Absenkung des Niveaus verbunden ist (der Masterabschluss ist mit dem bisherigen Diplomabschluss vergleichbar). Anfang 2007 haben die 70 Fachbereiche für Soziale Arbeit an den deutschen Hochschulen und Fachhochschulen begonnen, einen Qualifikationsrahmen (bezüglich Fähigkeiten und Wissen) zu erarbeiten.

Über das professionelle Profil einer zukünftigen Sozialpädagogin oder eines Sozialpädagogen am Ende des Studiums gibt es keine zusammenfassenden Aussagen. Es werden für die einzelnen Tätigkeitsfelder Qualifikationsanforderungen formuliert. Da es sich beim Studiengang Soziale Arbeit um einen eher generalistisch ausgerichteten Studiengang handelt, hat das sogenannte „learning by doing“ nach der Ausbildung eine besondere Bedeutung. In einer Befragung von Sozialpädagogen in der Kinder- und Jugendhilfe wird betont, dass pädagogisches Grundlagenwissen, das Wissen um Beratungsmethoden, das heißt pädagogisches Fach- und Handlungswissen, notwendige Kompetenzen sind, die im Studium vermittelt werden. Im Sinne von „Dazulernen“ bzw. Spezialisierung müssen diese Kompetenzen nach Abschluss des Studiums durch berufsbegleitende systematische Fortbildungen und Supervisionen weiter entwickelt werden.

Die Berufsgruppe der Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen ist zwar in allen Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe vertreten, allerdings variiert der Anteil je nach Hilfeart. Am wenigsten sind sie in der Kindertagesbetreuung beschäftigt, gefolgt von der stationären Heimerziehung (weniger als ein Drittel der Beschäftigten). Bei einem differenzierteren Blick wird für die Heimerziehung allerdings deutlich, dass sie eher „gruppenübergreifende Tätigkeiten“¹⁴ ausüben. Fast jeder Zweite der dort tätigen Personen ist Sozialpädagogin bzw. Sozialpädagoge mit einer Hochschulausbildung.

Bei den ambulanten Hilfen sind Sozialpädagogen und Sozialarbeiter insbesondere in der Beratung (zum Beispiel Erziehungsberatung, Drogenberatung und ähnliche), in Familien unterstützenden Diensten wie zum Beispiel die sozialpädagogische Familienhilfe (SPFH) und in Kinder und Jugend unterstützenden Diensten wie zum Beispiel

¹⁴ Gruppenübergreifende Tätigkeiten sind sozialpädagogische bzw. therapeutische Tätigkeiten, die für mehrere Gruppen bzw. einzelne junge Menschen zur Verfügung stehen, zum Beispiel Erziehungsleitung, Therapieangebote.

die Erziehungsbeistandschaft beschäftigt (vgl. LDS 2002; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik 2007).

Schilling (2001) konnte nachweisen, dass die Bedeutung der sozialpädagogisch (fach-) hochschulausgebildeten Fachkräfte in der Kinder- und Jugendhilfe kontinuierlich steigt, zum Beispiel durch den Ausbau von Stellen für Sozialpädagogen/Sozialarbeiter an Schulen.

3.2.4 Diplom- sowie Hauptfachpädagoginnen und -pädagogen

Die universitäre Ausbildung zum Hauptfachpädagogen kann auf unterschiedliche Weisen erfolgen. Traditionell erfolgt die Ausbildung in einem erziehungswissenschaftlichen Studiengang mit dem Abschluss Diplom oder Magister Artium, der eine Regelstudienzeit von 9 Semestern umfasst. Durch die neu eingeführten konsekutiven Studiengänge auch an nordrhein-westfälischen Hochschulen sind neue Studienmöglichkeiten hinzugekommen. Ein erziehungswissenschaftliches Studium kann jetzt auch mit dem Bachelor of Arts abgeschlossen werden bzw. mit dem Master of Arts. Zusätzlich besteht an vielen Standorten die Möglichkeit, Erziehungswissenschaften im 2-Fach-Studium zu studieren und entweder mit einem Bachelor- oder einem Masterabschluss abzuschließen. Die Universitäten bieten insbesondere im Hauptstudium bzw. im Masterstudium Spezialisierungen an, zum Teil kann ein eigener Abschluss in einem Spezialgebiet, zum Beispiel Sozialpädagogik, erworben werden. Die Regelstudienzeit für das erziehungswissenschaftliche Studium (Diplom) beträgt 9 Semester, das BA-Studium hat eine Regelstudienzeit von 6 Semestern, der Masterabschluss wird nach 6 (BA) und 4 (MA) Semestern erworben. Der praktische Anteil wird in dieser Ausbildung durch ein 6-wöchiges Praktikum im Grundstudium und ein 3- bis 6-monatiges Praktikum im Hauptstudium sichergestellt.

Aufgrund der weit verzweigten Tätigkeitsfelder der Hauptfachpädagogen wird allgemein betont, dass sie nach Abschluss des Studiums ihre Berufsfelder selber suchen müssen. Ihnen wird dazu schon im Studium eine hohe Eigenverantwortung für die berufliche Qualifizierung abverlangt. Viele Pädagoginnen und Pädagogen versuchen, einen Einstieg in andere Berufsfelder zum Beispiel der Wirtschaft zu bekommen, indem sie sich in den Bereichen Betriebswirtschaft, Personalentwicklung oder Marketing weiter qualifizieren.

Das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendhilfe ist ein wichtiges Beschäftigungsfeld für Hauptfachpädagogen. Von den erwerbstätigen Absolventinnen und Absolventen arbeitet ein Viertel in der Kinder- und Jugendhilfe und hier insbesondere in den Hilfen zur Erziehung und in der Jugendarbeit (KomDat 2/03). Hauptfachpädagogen haben überwiegend lehrende, beratende und organisierende Tätigkeiten.

3.2.5 Lehrerinnen und Lehrer

Die Ausbildung von Lehrerinnen und Lehrern erfolgt in Deutschland traditionell in zwei getrennten Ausbildungsphasen, auf eine universitäre Ausbildungsphase folgt ein schulpraktischer Vorbereitungsdienst an der Schule. Vereinbarungen zu beiden Ausbildungsphasen werden im Rahmen der KMK von den Ländern getroffen. Die Dauer der universitären Ausbildung ist – im Rahmen der KMK-Vereinbarungen – abhängig vom Lehramtstyp und vom Bundesland und beträgt maximal 10 Semester. Als Voraussetzung für die Aufnahme in den Schuldienst gilt eine mindestens eineinhalbjährige schulpraktische Ausbildung, davon mindestens ein Jahr als Vorbereitungsdienst. Als Abschluss gilt das zweite Staatsexamen, welches am Ende des Vorbereitungsdienstes mit einer Fakultas für in der Regel zwei Fächer einer Schulform oder Schulstufe vergeben wird. Neben der sogenannten grundständigen universitären Ausbildung, die mit dem ersten Staatsexamen endet und zum Eintritt in den Vorbereitungsdienst berechtigt, wird im Rahmen des Bologna-Prozesses die universitäre Ausbildung der Lehrerinnen und Lehrer zunehmend auch im Rahmen von Bachelor- und Masterstudiengängen vorgenommen, welche mit dem Abschluss Bachelor of Education (B.Ed.) oder Master of Education (M.Ed.) enden. Das universitäre Studium im Rahmen des Lehramts erfolgt durch Studien in zwei Fachwissenschaften sowie den Bildungswissenschaften (Erziehungswissenschaften), schulpraktische Studienanteile sind enthalten. In Nordrhein-Westfalen befindet sich die Lehrerbildung gerade in einer Umbruchphase.

Lehrerinnen und Lehrer werden in Abhängigkeit von ihrer schulstufen- und schulformabhängigen Fakultas in den unterschiedlichen Schulen eingesetzt. Eine Qualitätssteigerung im Bereich der Lehrerbildung ist einerseits

durch einen deutlicheren Bezug aller Ausbildungsphasen aufeinander zu erreichen und andererseits durch eine besondere Betonung des Lernens im Beruf (Weiterbildung).

3.2.6 Anforderungen an die zukünftige Ausbildung pädagogischer Fachkräfte

Insgesamt erfordert das Tätigkeitsfeld der pädagogischen Fachkräfte eine hohe Professionalität im fachlichen und kommunikativen Bereich ebenso wie die Bereitschaft und Fähigkeit zur Beziehungsarbeit mit anderen Menschen. Der berufliche Alltag der pädagogischen Fachkräfte (von der Kindertagesbetreuung, der schulischen Bildung bis zur Beratung) ist eng an die Lebenssituation der Familien und der Kinder gebunden. Veränderungen in der Lebenssituation bringen immer auch Veränderungen im beruflichen Handeln der Fachkräfte mit sich, so zum Beispiel der Umgang mit prekären Lebenslagen, Gewaltproblematiken, Interkulturalität, Begabtenförderung. Das Herbeiführen von Klärungen in schwierigen Lebenssituationen und das Entschärfen sowie der Abbau von Krisen werden vom Gesetzgeber als die spezifischen Aufgaben der Erziehungshilfe definiert (DJI: 206). Die Grundlagen für die erforderlichen Kompetenzen der Fachkräfte werden in der Regel während der Ausbildung erworben, müssen aber im Laufe der beruflichen Tätigkeit spezialisiert werden. Das heißt, kontinuierliche und systematische berufliche Weiterbildung und Reflexionsmöglichkeiten wie zum Beispiel Supervision, sind in den unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern nach Abschluss der Ausbildung unabdingbar. Für alle Fachkräfte besteht eine verstärkte Notwendigkeit der Vernetzung und Kooperation. Es müssen wichtige Übergänge in den Bildungsbiografien der Kinder und Jugendlichen begleitet werden (zum Beispiel Kindergarten/Schule, Schule/berufliche Ausbildung) aber auch inhaltlich und auf den Sozialraum bezogen zusammen gearbeitet werden (zum Beispiel Jugendhilfe und Schule). Die Anschlussfähigkeit der einzelnen Berufsgruppen muss sehr viel stärker als bisher in den Curricula und Weiterbildungsangeboten wie auch in der alltäglichen Arbeit berücksichtigt werden.

Für die Ausbildung von pädagogischen Fachkräften an Hochschulen und Fachhochschulen stellt zudem der Bologna-Prozess mit seinen neuen Studienstrukturen eine gesonderte Herausforderung dar. Insbesondere, da eher strukturelle und weniger qualitative Ziele im Blickfeld der Veränderung sind. Gefordert werden mehr empirische Studien zu Arbeitsabläufen und Tätigkeits- und Kompetenzanforderungen insbesondere in der Kinder- und Jugendhilfe. Für den Bereich der Lehrerbildung geht es insbesondere um eine Vernetzung aller Ausbildungsphasen sowie um eine berufsbegleitende kontinuierliche und qualitätsvolle Weiterbildung, welche als unerlässlicher Baustein des Professionalisierungsprozesses betrachtet wird (vgl. zum Beispiel Terhart 2000).

Eine Aufgabenstellung ist auch die durch die Verengung des Arbeitsmarktes ausgelöste Verdrängung von Fachkräften durch formal höher Qualifizierte: Diplompädagogen arbeiten teilweise auf Sozialpädagogenstellen, Sozialpädagogen auf Erzieherstellen. Dieser Effekt der Verdrängung ist für die betroffenen Fachkräfte nachteilig – für das Klientel nur dann, wenn die formal höhere Ausbildung eine geringere Praxisrelevanz oder eine andere fachliche Orientierung aufweist.

3.3 Finanzen

Bei der Darstellung von Finanzierungsaspekten der Steuerung des nordrhein-westfälischen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems werden zunächst der rechtliche Rahmen der Finanzierung und daran anschließend die Bedeutung sowie die Ausgestaltung der Bildungsfinanzierung skizziert.

3.3.1 Rechtlicher Rahmen

Die Kosten von Einrichtungen der Erziehung, Bildung und Betreuung werden grundsätzlich vom Träger der Einrichtung getragen, mag es sich nun um einen öffentlichen oder einen privaten Träger handeln. Zwischen den verschiedenen Trägern kann es Formen des finanziellen Ausgleichs geben, und der Staat übernimmt zum Beispiel die Kosten der Träger. Doch davon soll in diesem Zusammenhang nicht die Rede sein. Die Kosten der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie ihrer Eltern werden grundsätzlich von diesen selber getragen. Von dieser Grundregelung der Kostentragung gibt es nun zwei charakteristische Formen der Abweichung:

- ▶ Die Träger verlangen von den Teilnehmern bzw. ihren Eltern eine Beteiligung an ihren Kosten (Beiträge).
- ▶ Die Teilnehmer bzw. ihre Eltern werden von ihren Kosten teilweise entlastet (Förderung).

Es soll dabei außer Betracht bleiben, dass der Staat die Existenz von Kindern im Steuerrecht und im Sozialrecht berücksichtigt, zum Beispiel durch die Gewährung von Freibeträgen oder durch die Zahlung von Kindergeld, denn diese finanziellen Vorteile dienen entweder dem Ausgleich von Belastungen oder der Anerkennung von Leistungen (Familienlasten- und Familienleistungsausgleich).

3.3.2 Kindertageseinrichtungen

Für den Besuch von Kindertageseinrichtungen und die Inanspruchnahme der Kindertagespflege werden nach § 90 I/1 Nr. 3 SGB VIII pauschalierte Kostenbeiträge verlangt, die nach der Kinderzahl und dem Einkommen gestaffelt sind und die bei Unzumutbarkeit nach § 90 III SGB VIII erlassen oder übernommen werden sollen. Kosten für die Kinderbetreuung im Haushalt können nach § 33 c I EStG als außergewöhnliche Belastungen von dem zu versteuern- den Einkommen abgesetzt werden können, wenn sie eine bestimmte Höhe übersteigen.

Dieser Regelung von Kostenbeteiligung und steuerlicher Entlastung liegt die Vorstellung zugrunde, dass Kinder in der Familie betreut werden. Wer von einer institutionellen Kinderbetreuung Gebrauch macht, muss sich an den Kosten beteiligen. Kindertageseinrichtungen sowie die bei Eltern an Nachfrage gewinnende Kindertagespflege sind allerdings nicht nur für die Betreuung von Kindern zuständig, sondern übernehmen auch Aufgaben der Erziehung und Bildung. Daher ist die Frage nach einer gerechten finanziellen Be- und Entlastung von Familien begründet.

3.3.3 Schulen

Eine Kostenbeteiligung durch Beiträge gibt es bei öffentlichen Schulen grundsätzlich nicht; in Nordrhein-Westfalen wird nach § 92 IV SchulG NRW kein Schulgeld erhoben. Dies gilt aufgrund entsprechender Privatschulfinanzierungsregelungen auch für private Ersatzschulen. Soweit Eltern freiwillig Beiträge an Förderungsvereinigungen leisten, wird darauf geachtet, dass das sogenannte Sonderungsverbot des Art. 7 IV GG nicht umgangen wird. Nur soweit solche freiwilligen Beiträge über Beträge hinausgehen, die für die Aufrechterhaltung des normalen Schulbetriebes erforderlich sind, können sie als Spende steuerlich berücksichtigt werden. Eine steuerliche Entlastung angesichts dieser Kosten ist nicht vorgesehen. Nach § 96 SchulG NRW kann bei den Lernmittelkosten der Schulträger ein Eigenanteil von bis zu einem Drittel der Durchschnittskosten von den Eltern verlangt werden, soweit sie nicht Sozialhilfeempfänger sind. Nach § 97 SchulG NRW werden die Eltern an den Schülerbeförderungskosten grundsätzlich nicht beteiligt; bei Schülerzeitkarten ist ein Eigenanteil zu leisten.

Eine Förderung des Besuchs allgemeinbildender Schulen gibt es grundsätzlich nicht, denn die (begrenzbare) Lernmittelfreiheit und die Beförderungskostenfreiheit ist eine Nicht-Belastung mit Kosten der Träger, aber keine Förderung des Schulbesuchs. Angesichts der Dichte des Netzes weiterführender allgemeinbildender Schulen kommt auch dem Schüler-BAföG keine große Bedeutung zu, denn das „Schüler-BAföG“ setzt voraus, dass eine zumutbare Schule des gleichen Typs in der Nähe der elterlichen Wohnung nicht erreichbar ist (§ 1 Ia BAföG).

Mit der Einführung der Kostenbeteiligung an den Lernmitteln wurde die grundsätzliche Lernmittelfreiheit eingeschränkt.

In Nordrhein-Westfalen erhalten private Ersatzschulen regelmäßig einen Landeszuschuss zwischen 85 und maximal 94%, je nachdem, ob die freien Träger Schulgebäude und Schulausstattung stellen. Ersatzschulen bedeuten für den Landes- und Kommunenhaushalt eine Kostenentlastung, da sie eine sogenannte Regeleigenleistung von 15% tragen. Laut der letzten Erhebung bedeutet dies konkret: Der Staat zahlt pro Schülerin oder Schüler eines staatlichen Gymnasiums in Nordrhein-Westfalen 4.900 €, für diejenigen eines privaten Gymnasiums hingegen nur 4.524 € (vgl. Statistisches Bundesamt/KMK 2005).

Um die Regelleistung aufzubringen und die nach Art. 7 IV GG zu gewährleistende gleichwertige Leistungsfähigkeit sicherzustellen, versuchen die Privatschulen trotz der grundsätzlichen Schulgeldfreiheit die Eltern zu einer Kostenbeteiligung zu bewegen. In Nordrhein-Westfalen sind dies zumeist Fördervereinsbeiträge, die die Eltern einzahlen. Privatschulen bemühen sich, den Zugang zu ihren Schulen über Stipendien, Geschwisterermäßigungen oder einem nach dem Einkommen gestaffelten Fördervereinsbeitrag geöffnet zu halten. An konfessionellen Schulen

werden fehlende Mittel über die Regelleistungen der Träger hinaus zum Beispiel über Kirchensteuereinnahmen aufgefangen, so dass sich die Beiträge für die Eltern verringern. Auf diese Weise soll eine Sonderung von Schülerinnen und Schülern nach den Besitzverhältnissen der Eltern vermieden werden.

Für die berufsbegleitenden Teilzeitberufsschulen dürften dieselben rechtlichen Regelungen wie für die allgemeinbildenden Schulen gelten, da auch auf sie das Schulgesetz Anwendung findet. Auch bei den Vollzeitberufsschulen, die eine berufliche Erstausbildung vermitteln, gilt für die finanzielle Beteiligung der Schülerinnen und Schüler sowie ihrer Eltern dasselbe wie für die allgemeinbildenden Schulen. Faktisch kommt dieser Beteiligung jedoch eine andere Bedeutung zu, weil in einigen Bereichen der Anteil der privaten Schulen wesentlich höher ist als im Bereich der allgemeinbildenden Schulen (bis hin zu monopolistischen Strukturen), und weil die schulische Vollzeitberufsausbildung neben der betrieblichen Berufsausbildung an Bedeutung gewinnt und von manchen Experten als Lösung des Ausbildungsproblems empfohlen wird.

Für die finanzielle Förderung nach dem BAföG gelten dieselben Regelungen wie für die allgemeinbildenden Schulen, da die schulische Vollzeitausbildung eine abgeschlossene Berufsausbildung nicht voraussetzt (§2 I Nr. 1 BAföG). Die finanzielle Belastung beim Privatschulbesuch wird allerdings auch hier kaum gemindert werden, da auch hier die Fälle notwendiger auswärtiger Unterbringung eher selten sein werden (§ 2 Ia BAföG). Allerdings können die Eltern in diesem Falle die außergewöhnliche Belastung durch die Berufsausbildung steuermindernd nach § 33a EStG geltend machen.

3.3.4 Berufsausbildung

Bei der betrieblichen Berufsausbildung ist die finanzielle Ausgangslage grundsätzlich anders als bei der schulischen Bildung, denn § 5 II Nr. 1 BBiG untersagt jede finanzielle Beteiligung des Auszubildenden an den Ausbildungskosten, und das gilt auch für Sachkosten. Nach § 10 BBiG ist vielmehr eine Ausbildungsvergütung nach Maßgabe von Tarifverträgen zu zahlen, die in der Realität außerordentlich unterschiedlich ausfällt.

Für die finanzielle Förderung der Berufsausbildung gibt es nach § 59 SGB III eine subsidiäre Berufsausbildungsbeihilfe, die durch die Übernahme der Fahrtkosten und der Lehrgangskosten nach §§ 67 und 69 SGB III ergänzt wird. Die Berufsausbildungsbeihilfe wird freilich nur gezahlt, wenn der Bedarf nicht anderweitig gedeckt ist, insbesondere durch elterliche Beiträge oder durch die Ausbildungsvergütung. Darüber hinaus kommt noch die steuerliche Absetzungsmöglichkeit nach § 33a EStG in Betracht. Bei behinderten Jugendlichen kommen die finanzielle Förderung durch das Ausbildungsgeld nach § 104 SGB III sowie aufgrund des Rehabilitationsrechts in Betracht.

Maßnahmen der Arbeits-, Sozial- und Bildungsverwaltungen, die den Übergang in die Berufsausbildung erleichtern sollen, zum Beispiel zur Nachholung von Abschlüssen, zur Berufsvorbereitung, zur Berufsfindung und zur Berufsausbildungsbegleitung, werden grundsätzlich aus öffentlichen Mitteln finanziert. Es gibt jedoch ein äußerst differenziertes unübersichtliches Feld der finanziellen Förderung solcher Übergangsmaßnahmen. Hierzu zählen zum Beispiel die berufsvorbereitenden Bildungsmaßnahmen nach § 61 SGB III und die Benachteiligtenförderung nach § 13 SGB VIII.

3.3.5 Kinder- und Jugendhilfe

Die Förderung der Jugend- und der Jugendsozialarbeit nach §§ 11 ff. SGB VIII, die Förderung der Erziehung in der Familie nach §§ 16 ff. SGB VIII sowie die Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII dienen der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen in der Familie und der Jugendarbeit unter anderem auch durch finanzielle Leistungen, die entweder den Kindern und Jugendlichen selber gewährt werden oder den Familien zur Verfügung gestellt werden. Die Familienförderung und die Hilfe zur Erziehung werden freilich nur geleistet, wenn die Notwendigkeit nachgewiesen wird. Die Kosten dieser Maßnahmen werden entweder grundsätzlich von den öffentlichen Trägern der Kinder- und Jugendhilfe getragen, wie zum Beispiel im Fall der Jugendarbeit, oder die öffentlichen Träger tragen die Kosten nur insoweit wie den Eltern die Kostenbeteiligung nicht zugemutet werden kann. So werden nach § 91 SGB VIII insbesondere im Falle der Hilfen zur Erziehung die Jugendlichen selber und vor allem ihre Eltern zur Kostentragung herangezogen.

3.3.6 Zur Bedeutung und Ausgestaltung

In der öffentlichen Debatte ebenso wie in fachwissenschaftlichen Auseinandersetzungen zum Thema ist die Bedeutung von Bildungsausgaben, deren rechtlicher Rahmen im vorangestellten Abschnitt dargestellt wurde, unstrittig. Der Diskurs um Bildungsausgaben, um ihre Höhe ebenso wie um ihre Akzentuierungen, folgt dabei einem bildungsökonomischen Grundmuster. Dieses Muster wird im Folgenden knapp beschrieben, um daran anschließend für Deutschland insgesamt das Volumen der öffentlichen Bildungsausgaben sowie wesentliche Merkmale der Ausgestaltung dieser Ausgaben darzustellen. Abschließend werden sodann die Ausgaben Nordrhein-Westfalens in diesen Zusammenhang eingeordnet.

3.3.7 Das Grundmuster der bildungsökonomischen Argumentation

Für die Bildungsökonominnen ist klar: Bildungsausgaben sind eine unverzichtbare Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum, Bildungsausgaben sind eine Investition zur Herstellung und zum Erhalt von Humankapital. Dabei verstehen Bildungsökonominnen unter „Humankapital“ die in den Arbeitskräften verkörperten Fähigkeiten und Kenntnisse. Bei der Untersuchung des Zusammenhangs von Bildungsausgaben und wirtschaftlicher Entwicklung gehen Bildungsökonominnen davon aus, dass sich der Wohlstand eines Landes in Abhängigkeit entwickelt

- ▶ vom eingesetzten Kapital,
- ▶ von der Zahl der Erwerbstätigen und deren Lebens- sowie Jahresarbeitszeit und
- ▶ von der Arbeitsproduktivität der Erwerbstätigen, also von deren Qualifikation.

Das im engeren Sinne bildungsökonomische Interesse richtet sich nun auf die Bestimmung des Beitrages, den die Qualifikation der Erwerbstätigen zum Wirtschaftswachstum leistet. Eine in diesem Zusammenhang viel zitierte OECD-Studie kommt zu dem Ergebnis, dass in den von ihr untersuchten OECD-Ländern der Anstieg der Arbeitsproduktivität während der neunziger Jahre 50% oder mehr des Anstiegs des je Erwerbstätigen erwirtschafteten Wohlstands erklärt. Zum Verständnis dieser Aussage sei daran erinnert: Arbeitsproduktivität lässt sich auf dreierlei Weise erhöhen, nämlich durch eine Steigerung der Qualifikation der Erwerbstätigen, durch eine qualitative Verbesserung des eingesetzten Kapitals (zum Beispiel der eingesetzten Maschinen) sowie durch eine Optimierung beim Zusammenwirken der einzelnen Produktionsfaktoren, etwa des Zusammenwirkens der Erwerbstätigen untereinander und ihres Zusammenwirkens mit den eingesetzten Produktionsmitteln. Verbesserungen in allen drei Bereichen erfordern einen Vorlauf in Bildung und Qualifikation. Die Menschen müssen für ihre Tätigkeit besser ausgebildet werden. Die Verbesserung der Produktionsmittel erfordert Menschen, die diesen Verbesserungsprozess entwickeln und tragen. Auch das optimierte Management beim Zusammenspiel der Produktionsfaktoren setzt eine entsprechende Qualifikation voraus.

Folgt man dieser Argumentation, so gilt: Ohne die Bereitstellung eines hoch entwickelten Humankapitals ist kein dauerhaftes Wirtschaftswachstum zu erreichen. Die für die Bereitstellung des Humankapitals erforderlichen Bildungsausgaben sind daher Zukunftsinvestitionen. Zusammenfassend stellt die OECD-Untersuchung – empirisch fundiert – fest: „Einer der für die guten Wachstumszahlen einiger Länder verantwortlichen Faktoren war die Verfügbarkeit eines großen Pools an qualifizierten Arbeitskräften – völlig zu Recht wird ein Fachkräftemangel als ein Wachstumshindernis angesehen“ (OECD 2003: 208). Diese noch recht generalisierende Aussage wird noch durch die Feststellung präzisiert, „dass der geschätzte langfristige Effekt eines weiteren Ausbildungsjahres auf den Output bei der Erwachsenenbevölkerung im OECD-Gebiet in der Größenordnung von 6 Prozent liegt“ (OECD 2003: 209).

3.3.8 Bildungsausgaben in Deutschland: Merkmale des Status quo

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts, im Jahr 2005 (neuere Daten liegen in der für differenzierte Analysen erforderlichen Aufschlüsselung noch nicht vor), betreut, unterrichtet, bildet das deutsche Bildungssystem mehr als 17 Millionen (Nordrhein-Westfalen knapp 4 Millionen) Kinder, Jugendliche und Erwachsene – nicht gerechnet die Menschen, die in irgendeiner Weise an beruflicher und allgemeiner Weiterbildung teilnehmen. Ohne all die Lehrenden im Bereich der Weiterbildung sind etwa 1,3 Millionen (Nordrhein-Westfalen 0,32 Millionen) Menschen als Betreuende und Lehrende im Bildungssystem beschäftigt. Dafür werden in Deutschland – wenn man die Ausgaben für Museen,

Bibliotheken sowie für außeruniversitäre Forschung und Entwicklung nicht einrechnet – 111 (Nordrhein-Westfalen: 20,137) Milliarden € öffentlich bereit gestellt (2004).

Betrachtet man diese Ausgaben und ihre Struktur für Deutschland insgesamt und vergleicht man sie mit anderen Ländern, so wird deutlich:

- ▶ Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstands dem Aufgabenfeld Bildung. Der Anteil der öffentlich getragenen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt beträgt (2004) – in der OECD-Zählweise – 4,3%, bei einem OECD Durchschnitt von 5,0% und bei einem in Schweden – einem der „Spitzenreiter“ – erreichten Wert von 6,5%.
- ▶ Deutschland konzentriert seine Bildungsausgaben stärker als andere Länder auf Personalausgaben. In Deutschland werden im Primar-, Sekundar- und im postsekundären, nichttertiären Bereich 79,3% der Bildungsausgaben für Personal aufgewendet, im OECD Durchschnitt 72,9% und in Finnland sogar nur 59,0%.
- ▶ Deutschland gibt diese Personalausgaben weniger zu Gunsten eines großen Personalvolumens und mehr zu Gunsten vergleichbar günstiger Gehälter aus. Im Sekundarbereich I gibt Deutschland für eine Lehrkraft mit 15-jähriger Berufstätigkeit im Durchschnitt 51.240 kaufkraftbereinigte US\$ aus, im OECD-Durchschnitt sind dies 40.322 US\$, in Finnland 38.159 US\$.
- ▶ Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen wie nahezu alle Länder eine Ausgabenstrategie, die im Schul- und Hochschulbereich ältere Bildungsteilnehmer bevorzugt. Für einen Schüler oder eine Schülerin im allgemein bildenden Sekundarbereich II gibt Deutschland etwa 124% dessen aus, was das Land für Kinder im Grundschulbereich aufbringt (2004). Der OECD-Durchschnittswert liegt bei 121%. Der für Deutschland belegte Anstieg der Ausgaben je Schüler von der Primarstufe über die Sekundarstufe I bis hin zur allgemein bildenden Sekundarstufe II, der hier berichtet wird, fällt sehr viel moderater aus als es die früheren Angaben der OECD erwarten ließen (für 1998 hatte die OECD für Deutschland noch eine Steigerung auf 270% berichtet). Dies erklärt sich daraus, dass die OECD seit der 2006 vorgelegten Ausgabe von „Bildung auf einen Blick“ in der Sekundarstufe II zwischen den Pro-Kopf-Ausgaben für allgemeinbildende und berufsbildende Bildungsgänge unterscheidet. Die hohen Ausgaben pro Kopf, die die OECD für die Sekundarstufe II insgesamt nach wie vor für Deutschland berichtet (im Jahr 2004 waren dies 10.459 €), erklären sich durch die hohen Ausgaben im berufsbildenden Bereich (13.022 €), bei dem die von den Unternehmen getragenen Ausbildungsvergütungen einen wesentlichen Teil der Ausgaben je Schülerin oder Schüler ausmachen. Die lange überfällige und neuerdings von der OECD vollzogene Differenzierung der Daten des Sekundarbereichs II entzieht denen in der innerdeutschen Debatte, die einer Ausgabenumverteilung von der Sekundarstufe II in die Primarstufe das Wort reden, die empirische Basis.
- ▶ Und schließlich: Deutschland streckt seine Bildungsausgaben über – international gesehen – eher lange Phasen der Biographie seiner Bildungsteilnehmer: Die Ausbildungsdauer im Tertiärbereich zum Beispiel erreicht in Deutschland 6,6 Jahre, im OECD-Durchschnitt dagegen nur 4,5 Jahre.

3.3.9 Bildungsausgaben in Nordrhein-Westfalen: Merkmale des Status quo

Da einer der internationalen und auch der gesamtdeutschen Ausdifferenzierung vergleichbare Darstellung der nordrhein-westfälischen Bildungsausgaben nicht vorliegt, kann hier nur darauf verwiesen werden, dass das Land bei seinen Ausgaben für Schülerinnen und Schüler sowie Studierende im innerdeutschen Vergleich unterdurchschnittlich verfährt (2004): Nordrhein-Westfalen verausgabt ausweislich der von den Statistischen Ämtern des Bundes und der Länder 2007 vorgelegten Studie „Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich“ je Grundschulplatz 4.100 € (Bundesdurchschnitt: 4.400 €), je Platz in der Sekundarstufe I 5.100 € (5.400 €), in der allgemein bildenden Sekundarstufe II 5.100 € (5.600 €), in der berufsbildenden Sekundarstufe II gibt das Land mehr als der Durchschnitt aller Bundesländer aus, nämlich 11.900 gegenüber 11.600 €, während die Landesausgaben im Tertiärbereich mit 10.700 € wiederum hinter dem Bundesdurchschnitt (11.800 €) zurück bleibt. Diese wenigen Daten deuten darauf hin, dass die Bildungsausgaben Nordrhein-Westfalens noch hinter den ohnedies im internationalen Vergleich niedrigem Ausgabenniveau zurück bleiben.



Teil B:

Impulse aus Wissenschaft und Praxis

Vorbemerkung: Die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ hat zahlreiche Expertisen in Auftrag gegeben, eine Reihe von Expertengesprächen und -anhörungen durchgeführt und Praxisprojekte sowie Praxismeinungen zur Kenntnis genommen, um ihre Aussagen sowohl auf wissenschaftlichen wie auch praktischen Erfahrungen basieren zu lassen. Die Expertisen haben einen insgesamt erheblichen Umfang – hier können nur die wesentlichen Ergebnisse und Forderungen aus den schriftlichen Stellungnahmen und mündlichen Vorträgen präsentiert werden. Für die genauere Lektüre sei auf die originalen Arbeiten im Anhang auf der CD-Rom verwiesen.

1 Zur politischen Relevanz von Forschungsergebnissen und Impulsen aus der Praxis

Für die öffentliche und politische Diskussion haben Forschungsergebnisse und praktische (Modell-) Versuche eine große Bedeutung. Sie prägen über die Medien die Erwartungen an die Politik bzw. führen häufig dazu, dass politische Maßnahmen mit wissenschaftlichen Ergebnissen kritisiert werden bzw. praktische Modelle der Politik als mögliche und realisierbare Wege zur Verbesserung der Realität vorgehalten werden. Die Enquetekommission hat wegen dieser Bedeutung zahlreiche Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler um ihre Einschätzung zu zentralen Fragen gebeten und durch Hospitationen bzw. durch mündlichen Vortrag von Beispielen erfolgreicher praktischer Arbeit Kenntnis genommen.

Eine wichtige Frage an diese Erfahrungsbasis ist die nach der Repräsentativität oder Exzellenz der ausgewählten Aussagen von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. der Praxisbeispiele. Antwort: Es handelt sich um eine politisch abgestimmte Auswahl, zum Teil auf Vorschlag der Sachverständigen, zum Teil aber auch auf Vorschlag der Mandatsträgerinnen und Mandatsträger. Insofern kommt ein Gesamtbild von Forschung und Praxis zustande, das sich von anderen Enquetekommissionen anderer Bundesländer zu einem ähnlichen Thema durchaus unterscheiden kann. Die wissenschaftlichen Veröffentlichungen zu den „Chancen für Kinder“ sind derartig zahlreich und umfangreich, dass sie ohnehin nicht systematisch berücksichtigt werden können. Eine Recherche in den Forschungsdatenbanken führt bei Eingabe des Begriffes „Education“ zu über einer Million empirischer Forschungsarbeiten weltweit und die Eingabe des Begriffes „Kindergarten“ und „Kindertagesstätte“ führt in „Google“ zu 37 Millionen Hinweisen. Angesichts dieser wissenschaftlichen und praktischen Informationsfülle ist eine politische Auswahl der Expertinnen und Experten bzw. der Praxis-Beispiele nach Bekanntheit und Prominenz bei den Mitgliedern der Enquetekommission das einzig sinnvolle und pragmatisch durchführbare Auswahlverfahren.

Weil wissenschaftliche Erkenntnisse und Praxis-Beispiele nicht 1:1 in landesweit gültige Maßnahmen umgesetzt werden können, spricht die Enquetekommission bewusst auch von „Impulsen“ aus Wissenschaft und Praxis, um anzudeuten, dass die entsprechenden Erkenntnisse und Praxis-Beispiele zur Kenntnis genommen und zu einem Impuls zur Entwicklung von politischen Maßnahmen aufgegriffen worden sind.

Häufig sind Impulse aus Wissenschaft und Praxis allerdings dort relativ überzeugend, wo sie unumstößliche und besonders evidente Erkenntnisse bzw. praktische Beispiele liefern. Vier Trends sind während der Laufzeit der Enquetekommission in den Impulsen aus Praxis und Wissenschaft besonders auffällig gewesen.

- ▶ Multifaktorielle Genese: Es gibt keinen Phänomenbereich von Erziehung, Bildung und Betreuung, der nur von einem einzigen Faktor, von einer einzigen Ursache abhängig ist. Alles ist multifaktoriell verursacht, das heißt viele einzelne Faktoren tragen zur Ausbildung des zu betrachtenden Verhaltens bei. Wenn man sich nun überlegt, wie man bei einer multifaktoriellen Verursachung das entsprechende Verhalten günstig beeinflussen soll, so liegen zwei Strategien nahe: 1. Man versucht, möglichst viele Faktoren gleichzeitig zu beeinflussen (eine Idee,

die man auch Polypragmasie nennt). 2. Man nimmt die multifaktorielle Verursachung zur Kenntnis, entscheidet sich aber für die positive Beeinflussung einzelner Ursachen, muss dann aber redlicherweise der Öffentlichkeit mitteilen, dass mit der Veränderung des einen Faktors noch nicht alle Probleme gelöst sind.

- ▶ **Personale Qualität:** Nahezu gleichlautend sind in allen Expertisen Passagen zu finden, die auf die Qualität des Personals (Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Psychologinnen und Psychologen) für die Steigerung der „Chancen für Kinder“ hinweisen. Immer wieder wird in Wissenschaft und Praxis darauf hingewiesen, dass es darauf ankommt, motivierte „Kümmerer“ zu haben, die die Probleme der Kinder an der Basis richtig wahrnehmen und die richtigen Antworten in ihrem Verhalten und in ihrer Ansprache von Kindern und Jugendlichen finden. Nahezu folgerichtig ergeben sich aus wissenschaftlichen Erkenntnissen und Praxis-Beispielen zahlreiche Hinweise auf die notwendige andere oder verbesserte Ausbildung, Fortbildung und Weiterbildung des erzieherischen, betreuenden und unterrichtenden Personals, um die Chancen für Kinder zu steigern.
- ▶ **Suche nach Evidenz:** Alle Praxis-Beispiele bemühen sich um eine Evaluation ihrer Programme und Modelle, das heißt sie versuchen über wissenschaftliche Begleituntersuchungen zu zeigen, dass ihre Maßnahmen besser sind als die in einer Kontrollgruppe, in der herkömmliche Methoden angewendet wurden. Die Praxis kommt hier einer alten Forderung der Wissenschaft nach, die da lautet, dass als verantwortliche Grundlage für praktisches Handeln nur Erkenntnisse dienen können, die tatsächlich evidenzbasiert sind, das heißt von denen man weiß, dass sie tatsächlich verallgemeinerbar sind und in jedem Fall zum Erfolg führen. Evidente Information zur Gestaltung der „Chancen für Kinder“ ist herausragend wichtig. Die Politik muss das Management evidenter Informationen in vielen Ländern (international und national) noch erst als Aufgabe der Politik erkennen, weshalb hier in Kapitel 3 der Versuch unternommen wird, die Sicherung und Kommunikation evidenzbasierter Information aus Wissenschaft und Praxis organisatorisch zu verankern.
- ▶ **Eigenverantwortung:** Die wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktischen Erfahrungen zeigen einmütig, dass politische Entscheidungen eine wichtige und wesentliche Hilfe aber auch Belastung für die Gestaltung der Chancen für Kinder sein können. Deswegen müssen sie optimiert werden. Gleichfalls ist aber eindeutig und unmissverständlich klar, dass die Eigenverantwortung der Kinder und Jugendlichen und ihrer Eltern gestärkt werden muss, um für alle gute Ergebnisse erzielen zu können. Die politische Verantwortung enthebt niemanden von der Verantwortung für sich und die ihm anvertrauten Kinder und Jugendlichen.

2 Ursachen und Folgen des nachlassenden Kinderwunsches¹⁵

Die Analyse der demographischen Entwicklung anhand sozialstatistischer Daten gibt keine Auskunft über die subjektiven Gründe der potenziellen Eltern, auf ein Kind zu verzichten oder eines zu bekommen. Zahlreiche Untersuchungen versuchen deshalb den Kinderwunsch aus der Sicht der Betroffenen zu erforschen. Die immer noch verbreitete und aktuelle Theorie zur Erklärung des Kinderwunsches ist die „Value-of-Children-Theory“ (Hoffman/Hoffman 1973, Theorie zum Wert von Kindern). Der Kinderwunsch setzt sich nach dieser Theorie aus psychologischen und ökonomischen Nutzen und Kosten zusammen. Der ökonomische Nutzen ist angesichts der finanziellen Kosten von Kindern für die Eltern meist null bzw. negativ, sodass, wenn Kinder geboren werden, offenbar der psychologische Nutzen die psychologischen und ökonomischen Kosten übertreffen muss.

Bei der Erhebung subjektiver Gründe stellt man immer fest, dass mehr Kinder gewünscht werden, als dann tatsächlich geboren werden. In direkten Befragungen wünschen sich deutlich mehr junge Menschen Kinder als bei einer verdeckten Befragung. Vermutlich spielt die soziale Erwünschtheit der Pro-Kinder-Antworten eine große Rolle oder aber der sogenannte „Erstkinderschock“, das heißt die „negativen“ Erfahrungen nach dem ersten Kind, verhindert die Realisierung des Zweitkinderwunsches (Höhn 1986, Höhn u.a. 2006, Stöbel-Richter/Brähler 2000).

Die Wirkung pronatalistischer, also Geburten steigernder Maßnahmen, zeigt in der früheren DDR ein Ansteigen der Geburtenziffern nach deren Einführung, die dann aber später wieder sinken (Höhn/Schubnell 1986). Im Ost-West-Vergleich im heutigen Deutschland stellt man zum Beispiel eine höhere Erwerbsbeteiligung der Frauen in den östlichen Bundesländern fest und auch eine höhere Krippenversorgung – beides führt jedoch nicht zu einer höheren Geburtenrate (Eurostat 99). Weitere Faktoren spielen also eine entscheidende Rolle.

Bei Fragen nach dem Kinderwunsch (Stöbel-Richter/Brähler 2000) spielen Faktoren wie positive oder negative kindbezogene Erwartungen der Partner, die eigenen ökonomischen Bedingungen, die berufliche Situation, das soziale Umfeld, die allgemeine politische und wirtschaftliche Lage, die Familienpolitik, die familiäre Unterstützung, die Vereinbarkeit mit dem Beruf, der Freizeit, dem aktuellen Lebensstandard und Lebensgenuss sowie die finanziellen Kosten des Kindes eine Rolle. Pessimistische und optimistische Zukunftserwartungen (Huinink/Brähler 2000) gehören ebenso dazu wie die vermutete gesellschaftliche Anerkennung, wenn man Kinder hat bzw. keine hat.

In dieser Vielzahl subjektiver Gründe für oder gegen ein Kind sind allerdings auch systematische Zusammenhänge verborgen. Der wohl wichtigste Unterschied besteht darin, dass Menschen, die noch kein Kind haben, andere Gründe nennen als solche, die schon ein Kind haben und vor der Frage stehen, ob sie noch weitere Kinder bekommen möchten. Im ersten Fall handelt es sich meist um rein theoretische Entscheidungen des Individuums: Es weiß nicht, wie es selbst auf das Kind reagieren wird und wie das Kind wird, ob es leicht zu erziehen ist oder schwierig. Im zweiten Fall hat der Erwachsene schon Erfahrungen im Umgang mit Kindern und die Gründe für den Zweit- oder Mehrkinderwunsch basieren schon auf eigenen Erfahrungen. Allgemein gilt nach empirischen Untersuchungen, dass die Illusionslosigkeit nach dem ersten Kind zunimmt. Nur etwa die Hälfte der Männer und Frauen meinen, dass zu einem erfüllten Leben ein Kind dazu gehört. Während beim Erstkinderwunsch die Fragen der Vereinbarkeit mit dem Beruf, der Freizeit, dem aktuellen Lebensstandard und dem aktuellen Lebensgenuss eine wichtige Rolle spielen (Zustimmung zwischen 53% und 65%), bleiben beim Zweit- und Mehrkinderwunsch insbesondere die Unvereinbarkeit oder Vereinbarkeit mit dem aktuellen Lebensstandard und die hohen Kosten (Schneewind u.a. 1992, 1994, 1995, 1998). Für eine pronatalistische Politik hieße das, dass beim Erstkinderwunsch Erwartungen der potenziellen Eltern zu gestalten und zu verändern sind, und beim Zweit- bzw. Mehrkinderwunsch Erfahrungen der Eltern durch konkrete Angebote zu verändern sind. Beim Erstkinderwunsch können auch zahlreiche irrationale Gründe pro und contra eine Rolle spielen, die beim Zweit- und Mehrkinderwunsch deutlich weniger wichtig sind.

Allerdings ist die Frage wissenschaftlich zentral, wo die Motivation zur Familiengründung erzeugt wird. Denkbar ist, dass die Erfahrungen der eigenen Kindheit und Jugend einen sehr starken Einfluss auf den späteren Kinderwunsch haben. Glückliche Kinder werden sich als Erwachsene möglicherweise gerne mit Kindern umgeben. Des-

¹⁵ siehe hierzu ausführlich den Beitrag Dollase auf der CD

halb wäre eine positive Gestaltung der Chancen für Kinder heute eine wichtige Maßnahme, um den Kinderwunsch später zu stabilisieren bzw. zu wecken.

Denkbar ist auch, dass heutige Eltern mit anspruchsvollen Zielsetzungen für ihr familiäres Leben durch die öffentlichen Normen versorgt werden und an diesen hohen Ansprüchen leiden: Eine bewusste Entscheidung für das Kind soll herbeigeführt werden, es darf kein Zufall sein, die Geschlechterbeziehungen müssen egalitär gestaltet werden, man soll nach einer optimalen und selbstverwirklichenden Lebensgestaltung streben und alles, was das Leben bietet, auch angemessen akzeptieren und man soll vor allen Dingen seine Elternrolle verantwortungsvoll ausführen. Alles, was an sozialen Idealvorstellungen über Eltern heute als formelle oder informelle Norm geäußert wird, kann dazu führen, dass Menschen sich für die Erfüllung dieser Norm nicht geeignet fühlen und deshalb auf Kinder verzichten (Huinink/Brähler 2000).



3 Lernen und Aufwachsen: Impulse aus der Forschung

Die Impulse aus der Forschung werden im Folgenden in fünf Unterkapiteln dargestellt, die sich in der Regel an den eingeholten Expertisen orientieren. Dabei erhebt die Enquetekommission aufgrund der Fülle an wissenschaftlichen Beiträgen zu den Themen Erziehung, Bildung und Betreuung nicht den Anspruch, hier ein vollständiges Gesamtbild wissenschaftlicher Erkenntnisse abzubilden. In den folgenden Unterkapiteln werden lediglich die Kernaussagen der von der Enquetekommission in Auftrag gegebenen Expertisen zu neurowissenschaftlichen, entwicklungspsychologischen, pädagogischen, biografischen sowie ökonomischen und strukturellen Aspekten von Erziehung, Bildung und Betreuung zusammengefasst. Diese können, müssen aber nicht in jedem Fall mit den Aussagen anderer Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler oder denen der Enquetekommission übereinstimmen.

3.1 Grundlagen des schulischen und außerschulischen Lernens im Kindes- und Jugendalter

In den folgenden Unterkapiteln werden die wichtigsten Ergebnisse der Expertise von Prof. Dr. Anna Katharina Braun und Prof. Dr. Elsbeth Stern zu „Neurowissenschaftlichen Aspekten der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern“, der Expertise von Prof. Dr. Manfred Holodynski zu „Bildungsbedeutung von Eltern, Familien und anderen Bezugspersonen für Kinder“, der Expertise von Prof. Dr. Lieselotte Ahnert zu „Entwicklungspsychologischen Aspekten der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern“ und den Expertisen von Prof. Dr. Wolfgang Mack und Prof. Dr. Gerd E. Schäfer zum „Lernen im Lebenslauf – formale, non-formale und informelle Bildung“ in der frühen und mittleren Kindheit sowie in der frühen und mittleren Jugend im Einzelnen dargestellt.

3.1.1 Neurowissenschaftliche Aspekte des Lernens

Die aktuellen neurowissenschaftlichen Erkenntnisse bestätigen einen Teil der lange bekannten pädagogischen und psychologischen Erkenntnisse. Dass beispielsweise die frühkindliche Zeit von größter Bedeutung für die weitere Entwicklung eines Menschen ist, dass in dieser Zeit die Weichen gestellt werden, dies ist auch ohne eine neurobiologische und physiologische Beweisführung bekannt gewesen und hat zum Beispiel zu den Bildungswellen der sechziger und siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts geführt (Head Start Programm). Das Neue ist allerdings darin zu sehen, 1. dass neurowissenschaftliche Erkenntnisse viele dieser Aussagen aus dem Dunstkreis rein theoretischer Überlegungen herausnehmen und zeigen, dass sie evident sind, 2. dass sie komplexe Verursachungen, zum Beispiel Milieuschäden in der frühkindlichen Zeit, an nachweislich hirnbioologische Veränderungsprozesse knüpfen können und 3. dass sie geeignet sind, auch klassische psychologische und pädagogische Aussagen zu erschüttern. So müssen beispielsweise die Aussagen zur geistigen Entwicklung von Jean Piaget, einem klassischen Lehrstoff etwa auch in der Ausbildung von Erzieherinnen und Erziehern, aufgrund neurobiologischer Erkenntnisse revidiert werden. Hier wird deren oben angesprochene Funktion zur Reform der Ausbildungsinhalte für alle erzieherischen und betreuenden Berufe sichtbar.

Davon abgesehen werden in der entsprechenden Expertise von Braun und Stern drei besondere Schlussfolgerungen für die unterschiedlichen Disziplinen gezogen.

1. Für die Erziehungswissenschaft: Die neurowissenschaftlichen Befunde machen deutlich, dass die Erziehung und Bildung vor Eintritt in die staatlichen Bildungseinrichtungen den massivsten Einfluss auf die Hirnentwicklung hat, das heißt die frühkindliche Erziehung und Bildung zwischen 0 und 6 Jahren ist entscheidend für den weiteren Lebensweg (vgl. Expertise Braun/Stern: 14).
2. Psychiatrie: Psychische Erkrankungen gehen auf frühkindliche Versäumnisse zurück, insbesondere das Versagen der emotionalen Bindung und Beziehung führt zu einer emotionalen Verstummung, die in psychische Erkrankungen führen kann (vgl. Expertise Braun/Stern: 14).

3. Soziologie/Kriminologie: Das Aufwachsen in belasteten Familienverhältnissen hat hirnbioologische Konsequenzen, die aller Wahrscheinlichkeit die Ursachen für später erhöhte Gewaltbereitschaft, verzögerte intellektuelle Entwicklung und Straffälligkeit ist (vgl. *Expertise Braun/Stern: 15*).

Der neurowissenschaftliche Forschungsimpuls ist also eindeutig auf die frühkindliche Bildung und Betreuung, die Bedeutung von Emotionen und Beziehungen und auf das Aufwachsen in belasteten Familienverhältnissen sowie defizitären Bildungseinrichtungen gerichtet: „Defizitäre Elternhäuser und mangelhafte Schulsysteme wirken sich zwangsläufig auch auf die Hirnentwicklung aus, sie verhindern quasi die Optimierung des Gehirns und können langfristig nahezu irreversible funktionelle Defizite im heranwachsenden Gehirn hinterlassen“ (*Expertise Braun/Stern: 7*) und: „[Eine] frühe emotionale Vernachlässigung der Kinder führt zu einer verzögerten oder fehlgesteuerten funktionellen Reifung von Hirnarealen, die nicht nur bei der Steuerung emotionaler Verhaltensweisen eine bedeutende Rolle spielen, sondern die darüber hinaus ganz essentiell für Lernleistungen sind“ (*Expertise Braun/Stern: 25*). Wichtig ist jedoch in diesem Zusammenhang auch, dass Lernen nicht notwendigerweise eine direkte Belohnung durch Eltern oder Pädagoginnen und Pädagogen erfordert, sondern dass die richtig gelernten Verhaltensweisen sich selbst belohnen. Wenn etwas richtig gemacht wird, wird die Belohnung intern im Gehirn ausgelöst und führt damit zu den allseits bekannten Glücksgefühlen des Erfolgserlebnisses. Weiterhin essentiell für den Lernerfolg ist, dass auch Anstrengung und leichter Stress, bei denen andere Botenstoffe und auch Stresshormone ausgeschüttet werden, ganz essentiell für den Lernerfolg sind. Frühe Erfahrungen und Lernprozesse hinterlassen ihre Abdrücke („Prägung“) im heranreifenden Gehirn, insbesondere im sich später entwickelnden Limbischen System, welches, wie bereits mehrfach betont, essentiell für die Lernleistungen ist.

Für die pädagogischen Konzepte ist aus neurowissenschaftlicher Sicht entscheidend, dass zum Beispiel die Inhalte, die an einem Schulvormittag gelernt wurden, innerhalb der folgenden 24 Stunden nochmals wiederholt werden, weshalb eine besondere Form der Ganztagschule als optimale Einrichtung von den Verfasserinnen gefordert wird, in der man nämlich nachmittags den Schulstoff noch einmal memorieren kann (vgl. *Expertise Braun/Stern: 29*). Lernen ist, nach allen neurobiologischen Erkenntnissen zu urteilen, ein aktiver ganzheitlicher Prozess, der mit körperlicher Aktivität, mit emotionalen Beziehungen, mit sinn- und bedeutungshaltigen Lernaktivitäten verbunden werden muss.

Die Fokussierung der Aufmerksamkeit ist ein weiterer wesentlicher Faktor des erfolgreichen Lernens, das heißt die Aufmerksamkeit muss auf die Lernaufgabe konzentriert und fokussiert werden. Durch emotionale Bindung an die Lernaufgabe wird diese Fokussierung natürlich leichter erreicht. Interessanterweise werden durch neurowissenschaftliche Erkenntnisse altentümliche pädagogische Konzepte wieder rehabilitiert, so etwa das Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“ (*Expertise Braun/Stern: 31*), das im amerikanischen als „Carrot and Stick-Principle“ bezeichnet wird, ist die gehirngerechteste Art, etwas zu lernen. Es handelt sich dabei um ein ausgewogenes Verhältnis von Lob und Tadel, das dem Gehirnlernen am ehesten gerecht wird.

Für Lehrerinnen und Lehrer wie für Erzieherinnen und Erzieher ist es wichtig, dass sie den Unterricht emotional mitreißend gestalten, damit sie vor allem auch ihre eigene Begeisterung auf die Schülerinnen und Schüler übertragen können. Durch die Begeisterung des Lehrenden und Erziehenden wird das Lernen für die Schülerinnen und Schüler bedeutungshaltig. Die Kunst ist es, dem Lernenden zu zeigen, dass er sich gerade mit der Lösung von kniffligen, schwierigen Lernaufgaben ein großartiges und besonders erhebedes Erfolgserlebnis verschaffen kann.

Innerhalb der Neurowissenschaften werden privilegierte und nicht privilegierte Lernprozesse unterschieden. Privilegierte Lernprozesse, bei denen man ohne pädagogische Anleitung lernen kann, wie Gehen, Kommunizieren, der Spracherwerb, die Musterunterscheidung, das Zählen, Spuren anbringen durch Zeichnen und Malen, das Kategorisieren und das Modelllernen sind Lernprozesse, die mehr oder weniger von selbst ablaufen und keinen Kursus oder einen Lehrgang erfordern. Kulturtechniken zu erwerben, wie Mathematik, Lesen, Schreiben, die langfristige Lebensplanung, Tanzen, Sport, Malen, aber auch manche abstrakte Konzepte sind hingegen nicht privilegiert, das heißt hier kann der Mensch durch Belehrung und pädagogische Konzepte, durch absichtliches und intentionales pädagogisches Arrangement weiterentwickelt werden.

Die frühe Bildsamkeit des kindlichen Gehirns und die Notwendigkeit, es in dieser Zeit nicht zu unterfordern, haben bei vielen Anwendern wissenschaftlicher Erkenntnisse dazu geführt, anzunehmen, dass schulisches Lernen oder schulähnliche Programme die beste Methode der Frühförderung seien. „Auch wenn es nicht das Ziel sein sollte, Vorschulkindern bereits Lesen, Schreiben und Rechnen beizubringen, so können wir mit den Kindern doch Vorläu-

ferfähigkeiten üben, die den Erwerb von Kulturtechniken später erleichtern“ (*Expertise Braun/Stern: 63*). „Offensichtlich herrscht (allerdings) das Bewusstsein vor, dass (zum Beispiel) Lesenlernen mit der Grundschule (beginnt und) abgeschlossen ist. Hier muss eine Veränderung des Bewusstseins einsetzen. Es sollte selbstverständlich werden, dass das Lernen aus Texten schon in der Elementarbildung vorbereitet wird und dass diese Fähigkeit später in der Schule perfektioniert wird“ (*Expertise Braun/Stern: 64*).

Das ist das neurobiologische Konzept: Es sollen in der frühkindlichen Bildung Vorläuferfähigkeiten gefördert werden, das heißt zum Beispiel in der mathematischen Frühförderung nicht Lösungsprozeduren eingeübt werden, sondern dass eine problemorientierte Anleitung oder das Erklären von Grundkonzepten entscheidend ist. Es muss das mathematische Verständnis gefördert werden oder die Mathematik als die Wissenschaft von Mustern den Kindern klar gemacht werden, ohne dass eine Vorverlagerung des schulischen Lernens vorgenommen wird. Ähnliches gilt für die sprachliche Entwicklung. Wesentlich ist zum Beispiel das Entwickeln von phonologischer Bewusstheit für die Herausbildung der Lesefähigkeit, die als zentrale Vorläuferfähigkeit eingeschätzt wird. Hier kann es sich um phonologisches Recodieren oder zum visuell gestützten Abruf der Identifikation von Wörtern handeln. Man kann mit Vorschulkindern eine wichtige Voraussetzung für kompetentes Schreiben trainieren, wenn man bereits mit kleinen Kindern Gesprächstechniken praktiziert, bei denen das Verstehen des Anderen im Mittelpunkt steht, sodass die Kinder lernen, sich auf die Erwartungen Anderer einzustellen. Das ist eine Vorläuferfähigkeit für das Textverstehen.

Aus den Überlegungen der Neurowissenschaft wird gefolgert, dass die Kinder in etwa ab dem vierten Lebensjahr in einem ganzheitlichen und spielerischen Sinne mit der Einübung von Vorläuferfähigkeiten für die Kulturtechniken konfrontiert werden können. Kinder, die in dieser Art und Weise eine bedeutungshaltige, emotional anregende Auseinandersetzung mit den Vorläuferfähigkeiten in einer sicheren Bindung zur Erzieherin und anderen Bezugspersonen erleben, haben für den weiteren schulischen Lern- und Leistungsweg Vorteile gegenüber Kindern, denen diese Vorzüge nicht gegönnt waren. Die empirischen Ergebnisse bestätigen insbesondere auch die Bedeutung der Bezugspersonen von Kindern für die Sprachentwicklung, aber auch für die allgemeine intellektuelle Entwicklung. So müssen Kinder zum Beispiel die Sprache in einem vollgültigen grammatikalisch richtigen Sinne in der Vorschulzeit erfahren – die unvollständigen Sprachäußerungen von Gleichaltrigen reichen hier nicht als Impuls. Das gilt auch für die Zweisprachigkeit im natürlichen Umfeld des Kindes, die unterstützt werden sollte: Durch Bezugspersonen in jedem Sprachbereich gelingt es besser, diese Sprachen nicht durcheinander zu bringen. Lediglich eine geringe Verlangsamung wird festgestellt.

Was sind nun die Impulse aus der neurowissenschaftlichen Expertise für die frühkindliche Entwicklung? Im Wesentlichen folgende: 1. Die Aus-, Weiter- und Fortbildung der in Erziehung, Bildung und Betreuung Tätigen muss an den neuen Entwicklungsstand der neurowissenschaftlichen Forschung angepasst werden. 2. Die frühe Kindheit ist für die kognitive und intellektuelle Entwicklung der Kinder hochgradig wichtig. 3. Diese frühkindliche Zeit muss allerdings mit besonderen pädagogischen und psychologischen Konzepten gefüllt werden, damit die Kinder auch tatsächlich davon profitieren. Hierzu gehört der Umgang mit freundlichen, begeisterten und interessanten erwachsenen Bezugspersonen, gehören ganzheitliche und bedeutungsvolle Lernarrangements und gehört vor allen Dingen ein interessantes und anregendes Spielangebot für kleine Kinder. 4. Eine schulähnliche isolierte Förderung von Einzelkomponenten ist auch aus neurowissenschaftlicher Sicht abzulehnen. 5. Im Elementarbereich kommt es darauf an, die Vorläuferfähigkeiten für Kulturtechniken zu entwickeln und ansonsten die Voraussetzungen für privilegierte Lernprozesse, wie Spracherwerb, Musterunterscheidung, Zählen, Zeichnen, Kategorisieren und Modelllernen, in den öffentlichen Einrichtungen zu schaffen.

3.1.2 Bildungsbedeutung von Eltern, Familien und anderen Bezugspersonen

Die neurowissenschaftlichen Erkenntnisse haben deutlich gemacht, dass die Annahme einer von selbst ablaufenden Bildung des Kindes im kulturellen Kontext, also für nicht-privilegierte Lernprozesse, nicht sinnvoll ist. Der Mensch ist für sein Aufwachsen auf erwachsene Bezugspersonen angewiesen, um in seiner jeweiligen kulturellen Umwelt wirksam handeln zu können. Also haben für das Kind kompetente Andere eine besondere Bedeutung für seine optimale Entwicklung. Dies sind zum Beispiel im Bereich der Erklärung der Kultur, der symbolischen Systeme (Schrift, Mathematik) und der Werte zumeist Erwachsene.

In einer weiteren Expertise haben Prof. Dr. Manfred Holodynski, Freia Stallmann und Dorothee Seeger die entsprechenden empirisch abgesicherten Positionen der modernen Entwicklungspsychologie zu diesem Thema vorgestellt.

Die komplexen Wechselwirkungen zwischen kindlichen Eigenheiten, Lernzielen, Entwicklungsaufgaben und Entwicklungsressourcen versuchen die Autoren in einem Passungsmodell zu fassen. Eine optimale Entwicklung entsteht, wenn diese vier Bereiche zueinander passen, die Ziele zu den Ressourcen, die Möglichkeiten des Kindes, die an das Kind herangetragenen Entwicklungsaufgaben zu seinen Eigenheiten usw. Eine wechselseitige Kompensation der vier Komponenten ist möglich, weil der Entwicklungserfolg immer multifaktoriell bedingt ist. Das Entwicklungspotenzial – dies entspricht in der Diktion von Holodynski u.a. den Entwicklungsressourcen – eines Kindes entsteht nicht nur aus seinen genetischen Anlagen, sondern insbesondere auch durch die Interaktion mit einem kompetenten Anderen. Je fähiger der kompetente Andere in Bezug auf das jeweilige Sachgebiet ist und je sensibler der kompetente Andere gegenüber dem Lernenden ist, umso besser baut sich Kompetenz (Potenzial) beim Kind auf. Auch auf die Selbstbildung des Kindes, die es natürlich immer gibt, darf nicht alleinig vertraut werden – allein durch Selbstbildung entwickelt sich ein Kind nicht.

Große Aufmerksamkeit legt die Expertise auf die Komponente Entwicklungsressourcen bzw. -potenzial. Für viele möglicherweise überraschend ist die Tatsache, dass seit 1950 und auch in aktuellen und neuen Untersuchungen der autoritative Erziehungsstil der Eltern der optimale Erziehungsstil für Kinder und Jugendliche ist (Diane Baumrind, Lamborn u.a.). Merkmale dieses Stils sind elterliche Wertschätzung der Kinder, fordern und Grenzen setzen sowie Gewährung und Förderung von Eigenständigkeit. Es geht immer um eine ausgewogene Mischung von Eigenständigkeit, Eigenverantwortlichkeit und der Auseinandersetzung mit einem kompetenten Anderen, die aber in einem emotional warmen, wertschätzenden Klima stattfinden muss. Die Wirkungen des autoritativen Erziehungsstils sind im Vergleich zum autoritären, kurz als lenkend aber kalt zu beschreibenden, und permissiven Erziehungsstil: größere Leistungsbereitschaft, schulischer Erfolg, psychosoziale Reife, Resistenz gegenüber abweichendem Verhalten, außerdem mehr Selbstkontrolle und Selbstvertrauen. Diese Aussage kann als evidenzbasiert gelten.

Die typischen familiären Risikofaktoren, welche die Ressourcen senken, sind aus der Sicht der Entwicklungspsychologie: niedriger sozioökonomischer Status, der oft eine Kombination von niedriger Bildung und geringem Einkommen ist, besondere Formen der Familienstruktur (allein erziehend; aber auch Kinderreichtum, der nicht bewältigt werden kann), des weiteren negative Eltern-Kind-Beziehungen, Mangel an und fehlende Unterstützung der kindlichen Autonomie, sowie einige Elternmerkmale wie mangelnde Sensitivität, psychische Störung eines Elternteils, rigide Einstellung bezüglich kindlicher Entwicklung, mangelnde Regulationskompetenz und kritisch angespannte Partnerschaft.

Je mehr familiäre Risikofaktoren, desto größer ist die Beeinträchtigung der Kinder und Jugendlichen. Entscheidend ist die Kumulation von Risikofaktoren. Diese Kumulation korrespondiert mit dramatischen Entwicklungsbeeinträchtigungen, die über den Lebenslauf relativ stabil sind, weshalb Familien mit multiplen Risiken und ihre Kinder eine externe Unterstützung benötigen, damit die Kinder sich erfolgreich entwickeln. So genannte Resilienz- und Schutzfaktoren können die Kumulation familiärer Risikofaktoren nicht kompensieren, sondern möglicherweise nur abschwächen. Je früher die Risiken von Kindern aus Familien mit multiplen Risiken identifiziert und kompensiert werden, umso günstiger für den weiteren Verlauf der Entwicklung.

Die Bildungsbedeutung von Eltern für ihre Kinder ist in den Altersphasen – wobei auch hier rigide Phaseneinteilungen abgelehnt werden – jeweils unterschiedlich.

Im Säuglingsalter kommt es beispielsweise auf elterliche Fürsorge und die Entwicklung der kindlichen Selbstregulation an, sowie auf die angemessene Reaktion auf kindliche Temperamentsunterschiede, auf den Aufbau einer sicheren Bindung zu Vater und Mutter sowie auf die elterliche Sensitivität (ein elterlicher Schutzfaktor) und die Anpassung der Eltern-Kind-Interaktionen an die Aufmerksamkeit und Aufnahmebereitschaft der Kinder.

Im Säuglings- und Kleinkindalter sind die elterlichen Bildungs- und Erziehungsleistungen nur im Zusammenhang mit Pflege- und Betreuungshandlungen möglich und nicht zu trennen. Kognitive Entwicklung ist nicht von der sozio-emotionalen Entwicklung zu trennen. Säuglinge können zu allen Personen eine Bindung aufbauen, die sich länger, verlässlich und fürsorglich mit ihnen beschäftigen (vgl. Expertise Holodynski: 30). Bindung ergibt sich insbesondere dann, wenn die Signale des kleinen Kindes richtig wahrgenommen, richtig interpretiert und prompt und angemessen mit elterlichen bzw. erwachsenen Reaktionen beantwortet werden. Väter haben genauso wie Mütter

einen Einfluss auf die Entwicklung der Kinder. Geschwister haben – entgegen einer früheren Einschätzung der Forschung – einen schwächeren Einfluss. Großeltern üben einen indirekten Einfluss durch Vererbung des Bindungsstils aus (vgl. Expertise Holodynski: 44), das heißt sie haben ihre Erziehungsmethoden an die Eltern des Kindes weitergegeben, die nun ihre Kinder wie ihre Eltern erziehen. Soziale Netzwerke sind in der Lage, sich an der Entwicklung eines Kindes wirksam zu beteiligen.

Im Kleinkind- und Vorschulalter ist die Entwicklung der Folgsamkeit (nicht zu verwechseln mit blindem Gehorsam) im Rahmen des autoritativen Erziehungsstil das richtige Verhalten. Dies gilt für die Zeit der Sprachentwicklung und die Entwicklung der Schulfähigkeit, später (im Grundschulalter) wird dann auch die elterliche Hausaufgabenhilfe und das elterliche Engagement für die schulische Karriere der Kinder wichtig. „Schüler aus Familien mit hohem Sozialstatus zeigen bessere schulische Leistungen als Schüler aus Familien mit niedrigen. Die Stärke des Zusammenhangs nimmt vom Elementarbereich bis zur Klasse 8 zu“ (Expertise Holodynski: 38). „Dies ist sowohl ein Problem mancher Familie wie auch das große Problem des derzeitigen Schulsystems, hier für Kinder aus Familien mit multiplen Risiken hinreichend kompensatorisch wirken zu können.“ (Expertise Holodynski: 39) Im Jugendalter schließlich geht es um den richtigen Umgang mit Identitätsentwicklung und Eigenverantwortlichkeit und um positive Gleichaltrigenbeziehungen.

Je erfolgreicher die altersspezifischen Entwicklungsaufgaben gelöst werden, desto günstiger sind die Bedingungen für die nachfolgenden Entwicklungen. Die elterliche Unterstützung trägt in allen Altersgruppen wesentlich dazu bei, dass die Kinder die Entwicklungsaufgaben erfolgreich bewältigen.

Der wesentliche Impuls aus der in dieser Expertise ausgebreiteten Befundlage ist wohl, dass die Bildungsbedeutung von Erwachsenen aus vielerlei Gründen nicht unterschätzt werden darf. Das betrifft Erwachsene in Familien, aber ebenso auch wie in Einrichtungen – eine verabsolutierte Gleichaltrigenideologie bzw. Selbstbildungseuphorie ist aus der Sicht der empirischen Entwicklungspsychologie nicht realitätsangemessen. Ein weiterer wichtiger Impuls ist der Hinweis auf die Gefährlichkeit einer Risikokumulation – ein Risikofaktor alleine ist nicht unbedingt das Problem. Und schließlich: Risikofaktoren müssen und können durch präventive und interventive Aktionen kompensiert werden.

Im weiteren Verlauf der Expertise werden familienpolitische Maßnahmen bzw. Maßnahmen zur Unterstützung von Familien einer Evaluation unterzogen, das heißt es wird geprüft, welche Maßnahmen welche Effekte haben, und zwar relativ streng. Das heißt es wird geprüft, ob es sich lediglich um korrelative Zusammenhänge, wie zum Beispiel Schicht- und Schulerfolg bei PISA, oder um tatsächliche experimentelle Designs handelt, also Versuchsgruppe gegen Kontrollgruppe bei Zufallsaufteilung.

Korrelativ kann gesichert werden, dass ein hinreichendes Einkommen ein familiärer Schutzfaktor ist und dass Einkommenszuschüsse für arme Familien einen positiven Effekt für Kinder haben. Eine reine Jobvermittlung für Eltern ohne Einkommensverbesserung hat keine positiven Effekte für Kinder, eher gegenteilige. Die Elternzeit ist für Mütter und Väter sinnvoll. Ebenfalls korrelativ gesichert sind Effekte der Betreuung und Bildung in Kindertagesstätten. Hier gilt: Je besser die Qualität der Einrichtung, desto größer der Effekt für Kinder unter 3 Jahren. Es wird korrelativ bestätigt, dass es keine negativen Auswirkungen auf die kindliche Bindung zu den Eltern geben muss, dass Verhaltensprobleme bei mangelnder Qualität der Kindertagesstätte auftauchen können, dass es keine generelle Benachteiligung der kognitiven Entwicklung gibt, dass die Eltern ihre eigene Abwesenheit durch mehr Engagement kompensieren und dass Kinder aus Familien mit multiplen Risiken stärker von der Vollzeitbetreuung profitieren. Kinder aus Familien ohne Risiken gewinnen weniger durch eine institutionelle Betreuung unter 3 Jahren. Mit experimentellen Designs ist gesichert, dass Kinder zwischen 3 und 6 Jahren vom Kindergartenbesuch – nicht von Vorschulen – bezüglich ihrer Schulfähigkeit profitieren. Das gilt insbesondere für Kinder aus Familien mit multiplen Risiken und Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund.

Die Qualität der Betreuung und Bildung in Kindertagesstätten hängt von der Gruppengröße, dem Personalschlüssel, der Ausbildung der Fachkräfte, der Berufserfahrung des Personals und der pädagogischen Prozessqualität ab, das heißt von dem, was in der Kindertagesstätte an erzieherischer Qualität gezeigt wird (zum Beispiel Sensitivität und Wertschätzung, Entwicklungsanreize, emotionale Ausdrucksfähigkeit, Unterstützung selbstständiger Aktivitäten der Kinder usw.). Generell gilt, dass nur qualitativ gute Kindertagesstätten die Bildungsdefizite der Kinder effektiv und nachhaltig kompensieren können. Betreuung und Bildung in KiTas ist nicht grundsätzlich schlechter als die in der Familie, allerdings nur dann, wenn bestimmte Qualitätsstandards gesichert sind. Dazu sind konstante

Bezugspersonen wichtig (vgl. *Expertise Holodynski*: 82 ff). Es findet eine Selbstselektion in Bezug auf die Qualität der KiTas statt. Familien mit hohen Risiken finden sich eher in Einrichtungen mit geringer Qualität. „Tagesmütter sollten maximal drei Kinder aufnehmen können und hinreichend Raum und Zeit haben“ (*Expertise Holodynski*: 83). „Nur eine qualitativ hochwertige Krippenarbeit gewährleistete in den berichteten Studien hinreichend gute Entwicklungseffekte auf Seiten der Kinder“ (*Expertise Holodynski*: 63). „Die äußere Struktur alleine, nämlich eine familienähnliche Relation zwischen Bezugsperson und Kind in einem häuslichen Umfeld garantiert nicht per se eine angemessene kognitive Förderung. Entscheidend ist die faktische Realisierung von Lerngelegenheiten in den alltäglichen Interaktionen zwischen Tagesmutter und Kind“ (*Expertise Holodynski*: 63).

Risiken für Kinder können nicht nur durch öffentliche Institutionen kompensiert werden, sondern auch durch Trainings für Eltern. Verhaltensorientierte Elterntrainings, also spezielle Trainings, in denen das reale Verhalten trainiert wird, sind in der Lage, kindliche Entwicklungsbeeinträchtigungen aufzuhalten. Hausbesuchsprogramme sind wirksamer, wenn sie spezifisch auf Risikofamilien zugeschnitten sind, von Profis durchgeführt werden, öfter und länger andauern und nicht nur Hilfen für Mütter und Väter, sondern auch für das Kind bieten. Bisher liegen noch keine ausreichenden Daten zu den Effekten der „Early Excellence Center“ und anderen Zwei-Generationen-Programmen vor. Die Diagnostik der Familien mit multiplen Risiken ist eine besonders anspruchsvolle Aufgabe, die nicht nur durch Vorsorgeuntersuchungen beim Kinderarzt, sondern auch durch psychologische Screenings gelöst werden müsste. Eine aufsuchende Gesundheitsvorsorge ist in verschiedenen Ländern probiert worden, hatte positive Effekte während der Programmlaufzeit, aber keine nachhaltigen.

Es ist zukünftig unbedingt notwendig, dass man die ergriffenen Maßnahmen in sauberen Kontrollgruppendesigns überprüft, um diejenigen Maßnahmen zu identifizieren, die tatsächlich eine Wirkung haben.

In der Expertise werden darüber hinaus auf der Grundlage des entwicklungspsychologischen Modells zur optimalen Entwicklung von Kindern erste Empfehlungen für die Förderung von Familien mit multiplen Risiken vorgeschlagen. Neben ausführlich begründeten Forderungen nach einer professionellen Diagnostik und Beobachtung sowie des Einsatzes einer professionellen Förderdiagnostik, die es auch in Nordrhein-Westfalen nur selten gibt, empfehlen die Autoren eine niederschwellige Vermittlung der Unterstützung sowie eine kommunale und sozialräumliche Vernetzung der Angebote zur Unterstützung der familiären Erziehung und Bildung, die Lösung des Armutsproblems, den Aufbau von Familienzentren mit integrativen Unterstützungsangeboten, sowie generell den Aufbau einer qualitativ hochwertigen Angebotsstruktur und die Einführung effizienter Früherkennung mit persönlichen Lotsen. Alles ist nur möglich, wenn zusätzliche Sach- und Personalmittel gestellt werden und wenn Maßnahmen in Modellprojekten überprüft werden. Generell gelte: Qualität vor Quantität, sonst verpuffen sämtliche Effekte. Wichtig ist den Autoren auch, dass die Bildungsvereinbarung von 2003 weiterentwickelt wird und die Bildungseffekte evaluiert werden, statt einer Zertifizierung von Strukturmerkmalen. Nach empirischen Untersuchungen sind Strukturmerkmale keine Garantie für den Bildungserfolg, die Zertifizierung von Strukturmerkmalen bindet Arbeitskapazität, die dann der konkreten Arbeit an Kind und Familie fehlt.

3.1.3 Entwicklungspsychologische Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern

Die Entwicklungspsychologie ist die Wissenschaft vom Kind und seiner Entwicklung – deshalb und wegen der Relevanz dieses Themas für die Aufgaben der Enquetekommission „Chancen für Kinder“ war eine weitere Expertise von Lieselotte Ahnert zur Entwicklung von Kleinkindern angefordert worden, in der insbesondere die „Entwicklung und Bildung in den ersten drei Lebensjahren eines Kindes skizziert und diejenigen kindlichen Bedürfnisse bestimmt werden, die zentral für die Bereitstellung entwicklungsangemessener Betreuungsformen und -strategien sind“ (*Expertise Ahnert*: 4).

Als Grundlegung für die Ausführung gilt ein dynamisches, multifaktorielles Entwicklungsmodell, wie es heute international akzeptiert wird. Einen besonderen Schwerpunkt legt die Expertise von Ahnert auf die Bedeutung der Beziehungserfahrungen und die Bindungssicherheit: „Kind- und Umweltinteraktionen haben einen hohen beziehungsspezifischen Anteil“ (*Expertise Ahnert*: 6). Erwachsene müssen im Prozess der Kind-Umwelt-Anpassung lernen, die kindlichen Signale und Verhaltensintentionen prompt und adäquat zu beantworten. Hieraus entsteht eine sichere Bindung, die gleichzeitig eine Grundlage der kindlichen Widerstandsfähigkeit gegen Beschädigung durch

Umwelteinflüsse ist. Die Bindungssicherheit muss in späteren Jahren durch Erziehungsprinzipien erweitert werden, die sich den entwickelnden Kompetenzen und Bedürfnissen des Kindes anpassen. Ansonsten gilt aber, dass sichere Bindung auch für die intellektuelle Auseinandersetzung mit der Umwelt und damit auch für die Bildung des Kindes von großer Bedeutung ist. Die Wechselbeziehungen in Familie, Nachbarschaft und Kindertageseinrichtungen bieten dabei „besondere Anregungs- und Förderungsmöglichkeiten für junge Kinder, stellen aber auch neue Anforderungen an die Betreuungsbedingungen von Kindern dar“ (Expertise Ahnert: 9).

Eine ausschließliche Beeinflussung der kindlichen Entwicklung durch öffentliche Betreuungsumwelten findet selbst bei einer 40-stündigen Unterbringung des Kindes in öffentlichen Einrichtungen nicht statt, da ein solches Kind von der wöchentlichen Wachzeit immer noch erhebliche Anteile in der Familie verbringt, nämlich mindestens genauso lange, also ca. 40 Stunden, wie in den Einrichtungen. „Leider haben diese Prämissen die familiäre Betreuung (von Mutter und Vater) im Deutschland der letzten 50 Jahre – im Kontrast zu den europäischen Nachbarländern – zu einem Muttermythos umgewandelt und zu einer Überbewertung der mütterlichen Betreuung geführt, die auch die Beweislast für eine gelungene Kindesentwicklung trägt. Diese Ausschließlichkeit der mütterlichen Betreuung wird jedoch in der internationalen Kleinkindforschung eher mit entwicklungspsychopathologischen Merkmalen frühkindlicher Mutter-Kind-Beziehungen in Zusammenhang gebracht, bei denen beispielsweise Überbehütung und das Funktionalisieren des Kindes für die eigenen Lebensziele den aktiven Selbstentfaltungskompetenzen des Kleinkindes deutlich entgegenstehen“ (Expertise Ahnert: 12). Wenn man die Nachwuchsbetreuung in unterschiedlichen Kulturen Europas und weltweit betrachtet und historische Perspektiven einbezieht, dann muss man ohnehin konstatieren, dass eine ausschließliche Betreuung des Kindes durch die Mutter als eine Variante der Nachwuchsbetreuung auftritt und dass weltweit eine praktizierte Vielfalt von multiplen Betreuungsarrangements eher der Normalfall ist. Nichtsdestoweniger haben Kinder von allein Erziehenden, Kinder aus Scheidungsfamilien, Kinder aus armen Familien gewisse Entwicklungsrisiken, die man durch entsprechende Maßnahmen allerdings auch kompensieren kann.

Für die Ausführungen der Expertise spielt die weltweit größte Studie zur Kleinkindbetreuung, die NICHD-Studie, eine maßgebliche Rolle. Diese Längsschnittstudie wird von Gegnern und Befürwortern der öffentlichen Kleinkinderziehung durchgeführt und es werden nur Ergebnisse veröffentlicht, die im Konsens beurteilt werden. Einige Ergebnisse: Der Anpassungsprozess des kleinen Kindes an Krippe oder Kindertagesstätte ist in jedem Fall eine besondere Leistung des kleinen Kindes, die ihm – so zeigen physiologische Messungen – nicht leicht fällt und Stress darstellt. Dieser Stress kann und muss durch eine besondere Qualität der Mutter-Kind- oder Vater-Kind-Beziehung kompensiert werden. Ein Eingewöhnungsprogramm in die Krippe ist in jedem Fall notwendig. Die entscheidende und dominierende Einflussgröße in der Eltern-Kind-Beziehung ist die mütterliche oder väterliche Sensitivität. Die Erzieherinnen und Erzieher in den Kleinkindeinrichtungen müssen ebenfalls sichere Bindungen zu den Kindern aufbauen, das Problem der Mehrfachbezugsperson muss optimal gelöst werden. Die Erzieher/-innen-Kind-Beziehungen entwickeln sich im Laufe der Zeit zu stärker assistierenden und explorationsunterstützenden Beziehungen im Unterschied zu der Beziehung zu den Eltern.

Durch professionelles Verhalten der Erzieherinnen und Erzieher können auch in den Kindergruppen Konflikte in der Binnenstruktur und Gruppendynamik effizient behoben werden. Es ist wichtig, dass die kleinen Kinder ausgiebige Peer-Kontakte von frühester Kindheit an haben. Dazu sind kleine und stabile Gruppen notwendig, weil Erzieherinnen und Erzieher dann besser und prompter eingreifen können.

Man darf allerdings auch gewisse Nachteile durch die kollektive Betreuung der kleinen Kinder nicht übersehen. Die Expertise von Ahnert fordert deshalb: „Um allen Kindern eine optimale Entwicklung garantieren zu können, muss deshalb öffentliche Kinderbetreuung in höchster Qualität angeboten werden“ (Expertise Ahnert: 20).

Für die Gestaltung der größtmöglichen Qualität von öffentlicher Kleinkindbetreuung, insbesondere für die U3-Betreuung, werden folgende Anforderungen gestellt:

- ▶ Pädagogische Orientierung für das Fachpersonal: Die Bildungs- und Erziehungsprogramme der Bundesländer sind überwiegend für ältere Kinder (älter als 3) konzipiert worden. Es fehlt an einer Präzisierung und an konkreten Vorschlägen für eine gezielte Bildungsförderung in dem Alter zwischen Geburt und 3 Jahren. Die bislang üblichen Periodisierungstabellen, die noch immer die Ausbildung dominieren, sind wissenschaftlich nicht haltbar. Es kommt unter anderem deshalb darauf an, dass die auch in den neurowissenschaftlichen und entwicklungspsychologischen Expertisen beschriebenen Kenntnisse Eingang in Aus-, Fort- und Weiterbildung der Erziehe-

rinnen finden. Als Maximalforderung kann gelten, dass Supervision angeboten wird und die Forschung über die frühe Kindheit in Nordrhein-Westfalen intensiviert wird.

- ▶ **Betreuungsschlüssel und Gruppencharakteristiken:** Die optimale Betreuungspraxis für Kinder in den ersten anderthalb Jahren erfordert dyadisch orientierte Interaktionen mit kompetenten Erwachsenen, die in der Lage sind, die Entwicklung des Sprachverständnisses und der pädagogischen Kommunikationsfähigkeit wirksam zu fördern und dies durch die Ausnutzung von Zeitfenstern und bestimmten Abläufen realisieren. Die Erzieherinnen und Erzieher sollen eine Sicherheitsbasis sein, das heißt sie müssen prompt und angemessen auf die Signale des Kleinkindes reagieren. Hierfür ist eine bessere Praxis-, Theorie- und Methodenkompetenz des pädagogischen Personals erforderlich. Es wird deshalb notwendig sein, einen Betreuungsschlüssel einzuführen, der zwischen 1:3 und 1:4 liegt, so wie es international gefordert wird. Die Betreuungspraxis der Kleinkinder ab Ende des zweiten Lebensjahres erfordert dagegen eine Orientierung auf die wachsenden kognitiven und sprachlichen Kompetenzen. Kinder müssen zur Exploration und Selbsterkundung ermuntert werden. Weiterhin ist neben gruppenorientierten Betreuungsmustern auch die Aufrechterhaltung einer Erzieher/-innen-Kind-Bindung notwendig. Eine wesentliche Fähigkeit ist dabei das geschickte Gruppenmanagement (Kounin), damit Binnenstrukturen und Gruppendynamik nicht immer wieder aus den Fugen geraten. Der weltweit empfohlene Betreuungsschlüssel liegt bei den Kindern ab Ende des zweiten Lebensjahres bei 1:5 bis 1:10. Hinzu kommt, dass eine „besorgniserregende Zunahme der Teilzeitarbeit im Erzieher/-innenberuf“ zu verzeichnen ist, die sich bei den geplanten Öffnungszeiten kaum positiv auf die Konstanz und Stabilität der Betreuungsqualität auswirken kann.
- ▶ **Spezifische Aspekte der Entwicklungsbegleitung und -förderung:** Im Unterschied zur Betreuung von 3- bis 6-jährigen Kindern gibt es eine Reihe von Besonderheiten, die in der frühpädagogischen Arbeit Eingang finden müssen, damit sich Kleinkinder in öffentlicher Betreuung gut entwickeln. Hierzu gehören ein Eingewöhnungsprogramm und die Entwicklung einer bindungsbezogenen Bildungsförderung, die bislang noch nicht formuliert worden ist und die sowohl resilienzorientiert – also stärkend – als auch geschlechtergerecht umgesetzt werden muss. Weiter gehört dazu die Entwicklung einer Erziehungspartnerschaft und Frühwarnung bei Kindeswohlgefährdung, das heißt in der Elternarbeit muss die Entwicklung einer Erziehungspartnerschaft mit den betreuenden Erzieherinnen und Erziehern angestrebt werden. Hausbesuche sind noch vor der Aufnahme eines Kindes in eine öffentliche Einrichtung notwendig. Die Kenntnis über die Qualität der familiären Betreuungsbedingungen kann gleichzeitig dazu dienen, individuelle Beratung durchzuführen und bei Kindeswohlgefährdung auch weiterführende Maßnahmen einzuleiten. Durch Frühförderung bei Entwicklungsabweichungen unter Einbeziehung sozialmedizinischer und sozialer Dienste sollte es außerdem möglich sein, entwicklungsverzögerte und -gestörte Kleinkinder auch im Alltag einer öffentlichen Einrichtung gezielt zu fördern. Das erfordert jedoch zusätzliches Fachpersonal, das eine Zusatzausbildung in der rehabilitativen Frühförderung erhalten hat, so wie es die OMEP-Richtlinien für die öffentliche Tagesbetreuung weltweit fordern.

Die bindungsorientierte Entwicklungspsychologie nach Ahnert kommt bei einem Vergleich der familiären und institutionellen Betreuungsumwelten eindeutig zu dem Schluss, dass in den öffentlichen Einrichtungen die höchst mögliche Qualität eine große Rolle spielen muss, weil insbesondere Kinder unterhalb von 3 Jahren eine Reihe von Besonderheiten aufweisen und keineswegs mit derselben Kleinkindpädagogik wie die 3- bis 6-Jährigen konfrontiert werden können. Hier liegt ein Defizit in Forschung, Aus-, Fort- und Weiterbildung vor. Die Impulse aus der Wissenschaft – so wie in der Expertise formuliert – sind weltweit empirisch gesichert und gehen insbesondere auf die möglichen Gefälle zwischen familiärer und institutioneller Betreuung ein. Das Ziel muss sein, in beiden Betreuungsumwelten eine verbesserte Betreuung, Erziehung und Bildung der kleinen Kinder zu erreichen.

3.1.4 Formelles und informelles, formales und non-formales Lernen bei Kindern und Jugendlichen von 3 bis 16 Jahren

Die zwei umfangreichsten Expertisen, die die Enquetekommission in Auftrag gegeben hat, stammen von den Pädagogen Gerd Schäfer und Wolfgang Mack. Beide gehen auf eine aktuelle Diskussion der deutschen Erziehungswissenschaft und Pädagogik ein, auf das Verhältnis formaler, non-formaler und informeller Bildung. Zur Einordnung der Expertisen: Die neurowissenschaftlichen Erkenntnisse und entwicklungspsychologischen Untersuchungen machen deutlich, dass das „Gehirn immer lernt“, und dass deswegen nicht nur schulisch vermittelte, in Kursen aufbe-

reitere Erfahrungen einen Bildungseffekt hinterlassen, sondern eigentlich alle Erfahrungen. Für die Optimierung der Chancen für Kinder muss nun das Verhältnis dieser unterschiedlichen Lernarten zueinander und ihre Bedeutung für die Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungspolitik herausgearbeitet werden. Beide Expertisen sind aber auf der anderen Seite auch umfangreiche Lehrbücher für die Ausbildung des Personals in den Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen. Sie skizzieren aus pädagogischer Sicht eine Gesamtkonzeption für das optimale Lernen von Kindern bzw. Jugendlichen. Ihr besonderer Zugang ist ein pädagogischer, das heißt er basiert zwar auf den empirischen Ergebnissen der Psychologie und Neurowissenschaft, zieht aber stärker als diese Konsequenzen für eine optimierte erzieherische, interaktive Praxis. Anhand von empirischen Daten bzw. von Modelleinrichtungen (Schäfer) wird belegt, dass eine Praxis, die auf diesen Ideen basiert, auch positive Ergebnisse haben kann.

Die Expertise von Schäfer gilt thematisch für das Lernen von Kindern bis in die Grundschulzeit hinein und bezieht sich konzeptionell auf praktische Erfahrungen, empirische Untersuchungen aus der Entwicklungspsychologie und vielen Erkenntnissen, die Pädagogik und Psychologie über das optimale Lernen im Kleinkindalter gesammelt haben. Ein zentrales Ergebnis der Expertise ist, dass kleine Kinder nicht so wie in der Schule lernen und auch nicht lernen sollten. Eine Vorverlagerung des schulischen Lernens ist aus seiner Sicht den Erkenntnissen über die Bildungsprozesse bei kleinen Kindern nicht angemessen. Er schreibt „die Grundthese dieser Expertise besteht darin, dass es falsch ist, über frühkindliche Bildung zu sprechen und dabei ein noch früheres Lernen nach den Maßstäben der Schule ins Auge zu fassen“. Die Vorbereitung auf die Schule kann auch nicht der wichtigste Leitfaden für die frühkindliche Bildung sein. Die von Schäfer propagierte „Selbstbildung“ ist nur ein Teil der Bildung, „die ja immer aus sozialen Anteilen besteht und aus Selbstanteilen. Beide Anteile sind miteinander verwoben, sodass im frühen Erfahrungslernen die kulturellen Muster selbst zu einem Teil unserer Denkwerkzeuge werden und sich biologisch bis ins Nervensystem verkörpern“. Wir werden nicht nur sozial und gesellschaftlich konstruiert, sondern wir konstruieren uns selbst mit Hilfe sozialer und kultureller Muster, die wir nicht einfach übernehmen, sondern mit unserer Geschichte verbinden und gestaltend variieren. Selbstbildung ist mehr als nur „selbst etwas aktiv“ tun. Schäfer unterscheidet zwei Sorten, zwei Weisen des Lernens, die er mit „Wissen“ und „Erfahrung“ bezeichnet. Ohne Erfahrung kann eine Symbolisierung im symbolisch expliziten Wissen, zum Beispiel Sprache, nicht stattfinden. „(...) frühkindliches Wissen (ist) zunächst in allererster Linie Handlungswissen (...), welches daraus hervorgeht, dass das Kind sich tätig in der Welt orientiert und orientieren muss, in der es lebt. Die Erwachsenenwelt schafft allerdings die Rahmenbedingungen, in welchen dieses Handeln stattfindet“ (Expertise Schäfer: 7). Wichtiges Ziel frühkindlicher Bildung ist es, dass „Kinder in allen für sie wichtigen Bereichen des täglichen und des kulturellen Lebens ausreichende konkrete Erfahrungen machen“. Das Kind verhält sich im Sinne des Erfahrungserwerbs wie ein kleiner Forscher. Wir müssen ihm pädagogisch Gelegenheit geben, aus den Erfahrungen zu lernen und einen entsprechenden Rahmen und Anregungen bieten. In der „Lernwerkstatt Natur“ in Mülheim/Ruhr versucht Schäfer, solche Bedingungen für junge „Naturforscherinnen und -forscher“ zu schaffen. Wichtig ist die Lust, sich in die Dinge zu verlieben, sie auszukosten und daraus Fragen und Gedanken zu destillieren – das zeichnet Kinder aus, denen man ein entsprechendes Umfeld bietet und deren Initiative man nicht als „Noch-nicht-Können“ kleinredet. „Damit wandelt sich auch die Rolle der Erwachsenen im kindlichen Bildungsprozess. Sie werden heute weniger dazu gebraucht, den Kindern das Wissen vorzuordnen, das sie für die Bewältigung ihrer Zukunft zu benötigen scheinen, als dafür, dass sie ihnen den Rahmen vorstrukturieren, innerhalb dessen sie selbständig handeln und denken können. Darüber hinaus sollten sie ihnen die geistigen und kulturellen Werkzeuge zugänglich machen, mit welchen sie sich ihr Können und Wissen von Anfang an selbst erarbeiten.“ (Expertise Schäfer: 30)

In Anlehnung an Nelson (1996, 2007) geht Schäfer auf die „Mental-Event-Representations“ (MER) ein, unter denen wir komplexe Erfahrungsformate (= in etwa: gespeicherte, wesentliche, abstrakte Struktur von Erfahrungen) verstehen können, die einen konzeptionellen Wandel durch die Erfahrungen und das Wissen der Kinder durchmachen. Sie werden öfter differenziert, verändert und präzisiert. Frühkindliche Bildungsprozesse können als Prozesse eines konzeptuellen Wandels von Erfahrungen beschrieben werden, indem die kulturellen Wissensbereiche für das Kind erst geschaffen werden. Wichtig ist für die pädagogische Realisierung, dass es für die frühkindliche Bildung solcher umfassenden Konzepte notwendig ist, dass Kinder in sinnvollen Situationsbezügen handeln können. Das implizite Wissen, also das Erfahrungswissen, ist die Ausgangsbasis dafür, dass der Mensch in der Lage ist, aus dem impliziten ein explizites Wissen zu machen. Dieses macht eine Repräsentation im Geist aus, das heißt das sich bildende Kind schafft ein Bild der Welt und ein Bild von sich selbst und es ist durch die sprachliche, ästhetische

(= sinnliche, wahrnehmungsmäßige Repräsentation) und narrative (= erzählerische) bzw. theoretische Repräsentation in der Lage, eine jeweils spezifische Art des Probehandelns in der mentalen Repräsentation auszuführen. Das Ziel des kleinen Kindes im Bildungsprozess ist es also, mit Hilfe seiner ihm eigentümlichen Art der Erforschung und der Auseinandersetzung mit den kulturellen Mustern unserer Gesellschaft zu einer zutreffenden Theorie über die Welt und sich selbst zu kommen. Seine Konzeption bedeutet also nicht, dass das Kind sich alleine bildet, sondern in der Auseinandersetzung mit den kulturellen Deutungsmustern, der physischen und sozialen Umwelt, den Bindungen mit anderen Personen usw. Wichtig ist, dass das Kind vielfältige Erfahrungen sammeln kann, die später dann sprachlich-theoretisch verarbeitet werden – ein wenn man so will komplexer Vorgang der selbstständigen, verstandesmäßigen Aneignung der Welt, bei dem wir die Kinder kompetent begleiten sollen. Schäfer betont den untrennbaren Zusammenhang frühkindlicher Bildungsprozesse mit den Beziehungen eines Kindes. Man kann Bildungsprozesse von Beziehungen „nicht isolieren“. (Expertise Schäfer: 65) Schäfer folgert daraus für die Praxis, dass beispielsweise separate „Bildungsveranstaltungen“ wie „Englischunterricht“ oder „Sprachförderung“ „störende Auswirkungen auf die Entstehung und die Entwicklung von Bildungsprozessen haben.“

Welche Impulse setzt die Expertise von Schäfer? Trotz der Komplexität des Argumentationsgangs können einige wichtige Impulse hervorgehoben werden.

1. Es ist zunächst einmal ein Entwurf einer Pädagogik der frühen Kindheit, die auf der Basis der modernen Entwicklungspsychologie und Neurowissenschaft entstanden ist und die in den wesentlichen praxisbezogenen Aussagen auch mit den empirischen Untersuchungen der Entwicklungspsychologie vereinbar ist.
2. Diese Pädagogik erhebt durchaus den Anspruch, dass die Pädagogik der frühen Kindheit gestaltet bzw. auch verändert wird.
3. Die Expertise wehrt sich vehement gegen jegliche Form der Verschulung des Elementarbereiches, sie will entwicklungsangemessene und situationsorientierte Lernformen (Selbstbildungsprozesse) bei den Kindern fördern.
4. Eine praktische bildungs- und erziehungspolitische Relevanz kann seine Position für folgende Bereiche haben: a) für institutionelle Entscheidungen, dass kleine Kinder nicht in schulähnlichen Settings gefördert werden sollen, b) für die innere Konzeption der Tagesstätten und Familienzentren, c) für die Aus-, Fort- und Weiterbildung des Personals im Elementarbereich, d) für die Förderung von Stiftungen mit Ambitionen als Anbieter von frühpädagogischen Curricula und e) für die Forschungsförderung in der Frühpädagogik.

Die Expertise von Mack bezieht sich auf formale, non-formale und informelle Bildung in den Jahren von 12–16. Im Unterschied zu Schäfer versucht Mack keine pädagogische Theorie der optimalen Bildung zu entwerfen, sondern er geht die Bereiche systematisch durch und sammelt empirische Daten über informelle, non-formale und formale Bildung. Geplante und zielgerichtete Lernprozesse in formalen Bildungsinstitutionen (Schule) machen die formale Bildung aus, während die geplanten und zielgerichteten Lernprozesse außerhalb (zum Beispiel Jugendarbeit) non-formale Bildung genannt wird. Das beiläufige und ungeplante Lernen im lebensweltlichen Kontext an vielen Orten und bei unterschiedlichsten Gelegenheiten wird informelle Bildung genannt. Die Schule ist ein Ort formaler Bildung, Einrichtungen und Angebote der Kinder- und Jugendhilfe gelten als non-formale Bildungsorte und -gelegenheiten, und in der Familie, in der Gleichaltrigengruppe und durch Medien und Jobs werden informelle Bildungsorte und -gelegenheiten geboten.

In der Familie als Bildungsort fungiert die informelle Bildung insbesondere als Habitusgenese, das heißt es wird eine lebensweltliche Kultur gestaltet, die als sozialer Habitus (Haltung) fungiert. Diese lebensweltliche Kultur kann in Wechselwirkung mit der formalen Bildung in der Schule treten. Der Habitus des Elternhauses schlägt sich laut Mack beispielsweise im Schulwahlverhalten nieder. Auch die soziale Herkunft der Eltern und die soziale Lage der Familien haben einen Einfluss auf Bildungsverläufe und Bildungserfolge. Geringe Ressourcen von Familien zur Förderung von Kindern führen zu Benachteiligungen im Bereich der informellen Bildung (primäre Benachteiligungen). Diese Einflüsse werden durch die formale Bildung in der Schule aufgrund selektiver Mechanismen und Strukturen nicht gemildert, sondern noch verstärkt (sekundäre Benachteiligungen). Mack schreibt: „Um dieser doppelten Benachteiligung entgegenzuwirken, sind mehrere Maßnahmen erforderlich: So ist einerseits eine bessere individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen in und außerhalb der Schule notwendig, (...). (...) Andererseits ändern diese Maßnahmen kaum etwas, solange schulstrukturelle Aspekte und Fragen von Bildungsbenachteiligung ausgeblendet werden. Der enge Zusammenhang von sozialer Lage und Bildungserfolg in Deutschland kann ohne Reformen der Strukturen der Schule nicht überwunden werden“ (Expertise Mack: 69 f.).

Die Gleichaltrigengruppen haben einer Hypothese („Geländehypothese“) von de Wit und van de Veer gemäß die Aufgabe, informelle Bildung in solchen Bereichen zu vermitteln, die dem Erwachsenen nicht unbedingt zugänglich sind, zum Beispiel erotische und sexuelle Beziehungen zwischen den Geschlechtern, Mode, sozialkommunikative und sprachlich-kulturelle Kompetenz, die sich auf Jugendkulturen bezieht. Solche Gleichaltrigenbeziehungen und Gleichaltrigenkulturen müssen allerdings auch schicht-, milieu-, geschlechts-, kultur- und regionalspezifisch differenziert werden, wobei große Unterschiede in der Bedeutung, Qualität und Reichweite der informellen Bildung im Kontext von Gleichaltrigen offenkundig werden. Auch hier besteht ein Zusammenhang zwischen erfolgreichen Bildungsverläufen in der Schule und der Form von Gleichaltrigenbeziehungen als mögliches Potenzial informeller Bildung. Die Gleichaltrigenkultur kann sich auch benachteiligend in Bezug auf Bildungsleistungen in der Schule auswirken. Außerdem sind kumulative Benachteiligungen sowohl in der Gleichaltrigengruppe und in der Schule denkbar.

Eine bedeutsame Rolle spielen auch die Medien als Ort und Möglichkeit informeller Bildung. Zahlreiche Studien bestätigen allerdings auch benachteiligende Wirkungen des Medienkonsums generell und eines unkontrollierten und unreflektierten insbesondere. Jugendliche aus benachteiligten Elternhäusern haben einen deutlich häufigeren und längeren Zugang beispielsweise zu Computerspielen und Videos mit fragwürdigem Inhalt. Korrelationen bestehen im Übrigen auch zwischen Medienkonsum und Aggressivität.

Jugendliche arbeiten zu großen Teilen nebenher in Jobs, die auch als ein wichtiger Ort informeller Bildung, etwa Kenntnissnahme der Arbeitswelt, fungieren. Ein negativer Effekt zwischen Jobs und Schulleistung besteht nicht, im Gegenteil: Jugendliche, die jobben, sind in der Regel aktive Jugendliche.

Die Jugendarbeit gilt als non-formaler Bildungsort und hat zugleich einen Bildungsauftrag. Jugendarbeit stellt einen genuinen Bildungsort für Kinder und Jugendliche dar, der sich von der Bildung in formalen Bildungsinstitutionen unterscheidet. In der Jugendarbeit steht der junge Mensch stärker im Mittelpunkt, es geht um seine Entwicklung, seine Identitätsfindung, seinen Prozess des Aufwachsens, um Fragen und Themen, die jugendspezifisch sind, um die Auseinandersetzung mit der Welt, um Probleme und Freuden in konkreten Lebensverhältnissen usw. Dadurch werden andere Themen als in der Schule angeschnitten und erlebt. Jugendarbeit bietet explizite Bildungsangebote, mit dem Angebot in den Jugendhäusern oder verbandlichen Gruppenarbeit, im internationalen Jugendaustausch, in gemeinwesenorientierten Ansätzen und der Jugendbildungsarbeit, an. Die Herausforderung für die Jugendarbeit besteht darin, Orte und Gelegenheit zu schaffen, die für Jugendliche subjektiv und biographisch bedeutsam sind. So kann Jugendarbeit auch zur Bewältigung von Entwicklungsaufgaben im Jugendalter dienen.

Einrichtungen und Angebote der kulturellen Jugendbildung sind ebenfalls der Jugendarbeit zuzurechnen. Sie sind wie etwa Musikschulen und Jugendkunstschulen zugleich Bestandteil des Bereiches der Kulturarbeit. Diese kulturelle Jugendbildung bietet Jugendlichen vielfältige Möglichkeiten der Bildung, außerdem werden darüber hinaus auch allgemeine soziale, kulturelle und personale Kompetenzen erworben. Deswegen ist die kulturelle Jugendarbeit ein wichtiger Ort non-formaler Bildung.

Die Impulse der Wissenschaft in diesem Bereich liegen darin, dass für alle Bereiche der informellen und non-formalen Bildung bedeutsame Effekte für die Bildungsbiographie von Kindern und Jugendlichen belegt sind. Es treten Wechselwirkungen mit der formalen Bildung in der Schule auf und Ungleichheiten in Bezug auf Bildungschancen können in allen drei Bereichen begründet sein. Deshalb sind verschiedene Maßnahmen nötig, um einer Benachteiligung von Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Verhältnissen entgegenzuwirken.

Die Expertise von Mack schlägt insgesamt fünf Strategien und Möglichkeiten der Förderung formaler, non-formaler und informeller Bildung im Jugendalter vor:

1. Schulreform und Aufbau einer neuen Schulkultur:

Kinder und Jugendliche sind Subjekte ihres Bildungsprozesses und müssen als solche ernst genommen werden. Schule besitzt kein Monopol über Bildungsprozesse. Die umfassenden, auch informellen und non-formalen Bildungsprozesse sollten durch individuelle Lern- und Entwicklungspläne für jeden Jugendlichen planbar gemacht werden. Eine zukunftsfähige Schule kann und darf dabei nicht von den Lebenslagen, in denen die Schülerinnen und Schüler aufwachsen, absehen und muss auch solchen Kindern und Jugendlichen Perspektiven aufzeigen, die in benachteiligten Lebensverhältnissen aufwachsen und Schwierigkeiten in der formalen Bildung haben. Bildung und Lebensweltbezug sind nicht voneinander zu trennen. Bei der Lösung spielen neben schulstrukturellen auch schulkulturelle Fragen eine große Rolle. Die Schule soll ein sozialer Ort, ein Lebensort für Kinder

und Jugendliche werden. Sie darf nicht nur auf Unterricht und Wissensvermittlung beschränkt bleiben, sondern sollte überlegen, ob sie auch soziale Dienstleistungen im Sozialraum anbietet bzw. mit der Schulsozialarbeit und niedrigschwelligen Angeboten in den Sozialraum hineinwirkt. Auch das Verständnis der Schulentwicklung muss sich ändern, insbesondere sollen die Lebenswelten der Schülerinnen und Schüler zum Ausgangs- und Bezugspunkt werden. Eine lebensweltorientierte Schulentwicklung kann insbesondere im Zusammenwirken von schulpädagogischen und sozialpädagogischen Kompetenzen gelingen.

2. Schule und Familie:

Unabhängig vom Ausbau von Ganztagschulen bedarf es einer grundlegenden neuen Form der Zusammenarbeit von Schule und Eltern – gedacht ist an Arbeitsbündnisse, intensive gemeinsame Beratung, an der auch Schülerinnen und Schüler beteiligt sind. Schulen sollen auch niedrigschwellige Formen sozialer Dienstleistungen für den Sozialraum anbieten (Beispiel: Soziales Engagement von Schülern, Norbert Gymnasium Knechtsteden).

3. Jugendarbeit und kulturelle Jugendbildung:

Die Jugendarbeit ist ein eigener Bildungsort, der Bildung in einem umfassenden Verständnis als Ressource für alltägliche Lebensbewältigung ermöglicht. Angebote der Jugendarbeit sind für alle Jugendlichen wichtig, insbesondere jedoch für Jugendliche in benachteiligten sozialen Verhältnissen. Diese müssen in sozialraumbezogenen Konzepten und Methoden berücksichtigt werden. Die Angebote der Jugendkulturarbeit sind insbesondere für sozial benachteiligte Jugendliche zu öffnen.

4. Schule und Jugendhilfe:

Schule und Jugendhilfe erfüllen unterschiedliche gesellschaftliche Funktionen. Sie haben eine unterschiedliche Geschichte, unterschiedliche Strukturen und Handlungsprinzipien. Für die Jugendhilfe gilt: Freiwilligkeit, Beteiligung der Adressaten, Lebensweltorientierung, Sozialraumorientierung, Gemeinwesenbezug. Es ist wichtig, die Jugendhilfe auch in Prozesse der Schulentwicklung einzubeziehen. Die Ganztagschule muss mehr leisten als einen quantitativen Ausbau von Plätzen, sondern sie erfordert ein grundlegend neues pädagogisches Verständnis der Schule und eine Neubestimmung des Verhältnisses von Schule und Familie, Schule und Jugend sowie Schule und Jugendhilfe. Die Schule muss sich hierbei auch in den Sozialraum öffnen.

5. Lokale Bildungslandschaften:

Der Begriff der „lokalen Bildungslandschaften“ bezeichnet Ansätze und Konzepte kommunaler Jugend- und Bildungspolitik, mit denen versucht wird, Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum bessere Bedingungen und vielfältige Gelegenheiten für ihre Bildung zu bieten und insbesondere Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebensverhältnissen besser und wirksamer zu fördern. Schule und Jugendhilfe sind die beiden zentralen öffentlichen Institutionen, um Idee und Programm von lokalen Bildungslandschaften verwirklichen zu können. Kommunale Räume sind Orte der Bildung für Kinder und Jugendliche. Schule und Schulentwicklung erscheinen dann als Bestandteil einer lokalen Bildungslandschaft, zu der auch viele andere Institutionen gehören, wie Einrichtungen und Angebote der Jugendhilfe, Kultureinrichtungen, Institutionen im Bereich der Gesundheitsförderung, des Sports oder der Ausbildung und Arbeitsförderung.

Die Expertise von Mack macht an zahlreichen in der Expertise beschriebenen Praxisprojekten deutlich, wie die einzelnen Forderungen konkretisiert werden können und welche Erfahrungen man bislang mit diesen Modellprojekten gemacht hat. An Ideen zur Konkretisierung ist also kein Mangel.

3.2 Ausgewählte Fragen zu den Chancen von Kindern und Jugendlichen im Schul- und Bildungssystem

Während im vorangegangenen Kapitel eher entwicklungspsychologische, neurowissenschaftliche bzw. pädagogische Grundlagen des optimalen Lernens in unterschiedlichen Altersstufen behandelt wurden, sowie Aussagen über die Rolle von Eltern, Familien und anderen Bezugspersonen bzw. den Institutionen der non-formalen und informellen Bildung gemacht wurden, folgen in diesem Kapitel nun auf das System und die Organisation bezogene Ausführungen. Hierbei spielen Vergleiche mit anderen Ländern, internationale, soziale Vergleiche innerhalb der Gesellschaft und die Gesamteinschätzung wie auch individueller Nutzeffekte einer optimalen Erziehung, Bildung und Betreuung eine Rolle.

3.2.1 Biographische Folgen des gegenwärtigen Bildungssystems

Grundlage für die Erörterung für die individuellen Folgen einer Schul- und Bildungskarriere ist eine Expertise von Dr. Ludwig Stecher und Dr. Sabine Maschke mit dem Thema „Biographische Folgen des gegenwärtigen Bildungssystems“. Der Verfasser und die Verfasserin legen ihre Expertise aus sozialisationstheoretischer Perspektive an und untermauern ihre Aussagen mit empirischen Daten. Ihre Ausgangsthese, die im Verlaufe der Expertise belegt wird, ist die enge Verknüpfung zwischen Bildungsabschluss und Lebenslauf, die sich in ihren Folgen sogar noch auf die Nachkommen erstreckt. Die ursächlichen Mechanismen für diese Bedeutung liegen darin begründet, dass Schulabschlüsse sowohl eine allokatorische, das heißt sortierende, platzierende Funktion innerhalb einer Gesellschaft haben und auf der anderen Seite aber auch eine Sozialisationsfunktion, das heißt den Menschen in seinem Habitus verändernde. Zusammengefasst: Durch das Bildungssystem qualifiziert man sich für Tätigkeiten innerhalb der Gesellschaft und man verändert seine Persönlichkeit.

Die moderne Gesellschaft ist eine „lernende Gesellschaft“, die von ihren Mitgliedern im optimalen Fall ein Lernen über die gesamte Lebensspanne erwartet. Hierzu bietet sie verschiedene Lernumwelten an, außer der Schule ist es noch die Familie, sind es non-formale Einrichtungen, wie Schulsozialarbeit, Nachhilfe, kulturelle Jugendarbeit und sind es informelle Quellen aus Medien, Gleichaltrigengruppen usw., wie bereits in der Expertise von Mack analysiert wurde. Obwohl Schule nicht die einzige Instanz ist, die Bildung vermittelt und auf die non-formalen und informellen Quellen der Bildung nicht verzichtet werden kann, bleibt die Schule insbesondere wegen der Allokations- und Sozialisationsfunktion für die individuelle Bildungs- und Lebensbiographie zentral. Schulformen stellen differenzielle Entwicklungsmilieus dar, die eine unterschiedliche Zusammensetzung mit Schülern haben und die auch – zum Teil deswegen – unterschiedliche Sozialisationswirkungen entfalten.

Die durch die Schulformen bereit gestellten differenziellen Entwicklungsmilieus haben beschäftigungsbezogene Erträge schulischer Bildung zur Folge. Es lässt sich durch zahlreiche Studien belegen, dass ein niedriger Bildungsabschluss mit geringerem durchschnittlichen Monatseinkommen, mit einer geringeren Chance zur Berufsausbildung, mit einer geringeren Chance, höhere berufliche Positionen zu erreichen sowie mit einem höheren Risiko Arbeitslosigkeit verbunden ist. Häufig gibt es eine negative Kumulation all dieser Folgen.

Die Korrektur von Bildungswegen ist durch das Wiederholen oder Überspringen von Klassen (unterschiedliches Zeittempo) und Ab- und Aufwärtswechsel zwischen den Schulformen (unterschiedliche Inhalte) möglich. Stecher und Maschke führen aus: „Ausgehend von diesen Daten ist offensichtlich, dass der Weg in und durch die Hauptschule für die Heranwachsenden mit häufigen Unterbrechungen der schulischen Laufbahn verbunden ist. (...) Schulischer Misserfolg läuft offensichtlich parallel zu einer gebrochenen Schulbiografie“ ([Expertise Stecher/Maschke: 46](#)).

Auf der anderen Seite ist seit einiger Zeit festzustellen, dass Hauptschulabsolventinnen und -absolventen ihren Schulabschluss später aufbessern. Nur ca. 50% der Hauptschulabsolventen bleiben Hauptschulabsolventen, viele erwerben höhere Bildungsabschlüsse, auch im berufsbildenden System.

Der Einfluss der erreichten Schulabschlüsse geht aber noch weiter: Er bestimmt die lebenslange Bildungspraxis und den Habitus (das heißt eine grundlegende Haltung im Sinne von Bourdieu) gegenüber Bildung. So kann empirisch belegt werden, dass die Weiterbildungsneigung lebenslang beeinflusst wird, dass Menschen mit höhe-

ren Schulabschlüssen häufiger informell lernen und dass sie höhere Bildungsambitionen haben, die allerdings bei Menschen mit allen Bildungsabschlüssen relativ hoch sind. Auch tiefliegendere Persönlichkeitsschichten werden durch den Bildungsabschluss erreicht, so zum Beispiel beeinflusst der Bildungsabschluss das Selbstkonzept, den Selbstwert und die Leistungsmotivation.

Auch die Gesundheit wird durch den Schulabschluss offenbar positiv beeinflusst: Je höher der Bildungsabschluss, desto länger und gesünder leben die Betroffenen, sie rauchen seltener und treiben häufiger Sport. Dieser Trend hält lebenslang an.

Auch das politische Interesse und die politische Aktivität hängt eng mit dem Bildungsabschluss zusammen: Menschen mit höheren Bildungsabschlüssen halten sich politisch für interessierter, für wirksamer, für aktiver, sie sind seltener ausländerfeindlich. Diese Tugenden werden insbesondere dann gefördert, wenn die Unterrichtsform selber demokratisch war, das heißt demokratische Prinzipien das Schulleben konkret geleitet haben.

Zum Abschluss ihrer Expertise prüfen die Verfasserin und der Verfasser die flexible Schuleingangsphase, die Ganztagschule und das 8-jährige Gymnasium unter den Gesichtspunkten der Verwendung von Zeit (Individuen haben ein Interesse an effizienter und sinnvoller Zeitznutzung), der strukturellen Durchlässigkeit (Individuen haben ein Interesse an Durchlässigkeit der Bildungskarrieren) und der individuellen Förderung (Individuen haben ein Interesse daran, dass ihre Bildung auf ihre Möglichkeiten angepasst werden). „Gestützt auf die These, dass mit Blick auf biografisch wirksame Bildungsprozesse vor allem jene Organisationsformen von Schule Erfolg versprechend sind, die – auf der Basis differenzieller Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten – die größtmögliche Anerkennung von Individualität ermöglichen, scheinen uns die flexible Schuleingangsphase und die Ganztagschule strukturell geeignete Instrumente zu sein. Das 8-jährige Gymnasium dagegen weist aus unserer Sicht in der aktuellen Form deutliche Nachteile auf.“ (*Expertise Stecher/Maschke: 99*) Allerdings schreiben sie auch: „Eines der Instrumente, um das deutsche Bildungssystem international anschlussfähig zu machen, ist die Verkürzung des Gymnasiums auf acht Jahre“ (*Expertise Stecher/Maschke: 97*).

Stecher und Maschke kommen also zu dem Ergebnis, dass die flexible Schuleingangsphase, die Ganztagschule und das 8-jährige Gymnasium geeignete Instrumente sind, sparen allerdings nicht mit Kritik an deren interner Gestaltung. Hier werden Reformen angemahnt, die zunächst bei der Etablierung nicht bedacht worden sind. Das heißt konkret: Der Impuls dieser Wissenschaftlerin und dieses Wissenschaftlers besagt, dass flexible Eingangsphase, Ganztagschule und 8-jähriges Gymnasium einer gründlichen internen Reform zugeführt werden müssen – unter anderem müssen die Ziele der individuellen Förderung besser umgesetzt werden, die Durchlässigkeit konsequenter gestaltet und der Umgang mit Zeit neu bedacht werden.

3.2.2 Optimale Förderung im Elementarbereich

Die Expertisen von Ahnert, Holodyski und Schäfer sowie von Braun und Stern haben Fragen der Qualität des erzieherischen Umgangs mit Kindern, aber auch systematische Forderungen an die Qualität von Einrichtungen im Elementarbereich thematisiert. Diese beziehen sich auf Gruppengröße, Betreuungsschlüssel und auch auf die Art und Weise, wie mit den Kindern in den Einrichtungen umgegangen wird, da offenbar konkurrierende didaktische und organisatorische Positionen um Durchsetzung ringen.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass eine Periodisierung des Kleinkindalters von Geburt bis 6, so wie in früheren Lehrbüchern der Entwicklungspsychologie vorgeschlagen, heutzutage wissenschaftlich unhaltbar ist (u.a. Ahnert). Die Fähigkeiten, Kompetenzen, Interessen, Motivationen und Emotionen von Kindern von Geburt bis 6 überlappen sich in Abhängigkeit vom chronologischen Alter sehr stark, so dass man das chronologische Alter nicht als Einteilungskriterium verwenden kann. Die Kindertageseinrichtungen müssen vor Ort entscheiden, wie und in welcher Art und Weise sie mit den Kindern unterschiedlichen Alters umgehen können. Das schließt allerdings grobe Orientierungen nicht aus, denn Kinder zum Beispiel, die laufen können, stellen ganz andere Erfordernisse an die Betreuung als Säuglinge, die beispielsweise ortsfest liegen und sich nur wenige Zentimeter am Tag durch Krabbeln bewegen können. Auch die Fähigkeit zur Reinlichkeit ist ein Einschnitt, der unterschiedliche Betreuungsarbeiten erfordert. Hier müssen praxisangemessene Vorschläge erst noch entwickelt werden.

Alles was in Institutionen gemacht wird, muss gruppenkompatibel sein, weil die Arbeit in Gruppen typisch und unausweichlich für die vorschulischen Institutionen ist. Deswegen kann das, was in Institutionen optimal ist, auf

den familiären Kontakt mit den Kindern nicht übertragen werden und umgekehrt: Familiäre Formen der Erziehung, Bildung und Betreuung sind nicht ohne weiteres auf Institutionen zu übertragen.

Die positiven Merkmale von Erziehung, Bildung und Betreuung – individuelle Förderung, die Bindung an Bezugspersonen – sind in zu großen Gruppen schwerer bzw. manchmal kaum zu erreichen. Kleine Gruppen gelten deshalb als Qualitätskennzeichen. Darüber hinaus ist die Kompensation der Nachteile von Kollektiven durch Gruppenmanagement ein wesentliches Kennzeichen eines qualitativ hoch stehenden Erzieher/-innenverhaltens (Kounin u.a. 1974, 1975).

Die Tennessee-Studie (Nye u.a. 2001) hat für kleine Gruppen im letzten Kindergartenjahr und im 1. Schuljahr interessante, positive Langzeitfolgen berichtet. Danach soll eine pädagogische Fachkraft für ca. 13 Kinder verantwortlich sein. Die Langzeitfolgen im Bildungsbereich betragen rund 8 – 9 Prozentpunkte im Durchschnitt und sind noch im 9. Schuljahr nachweisbar. Interessant daran ist, dass das Team-Teaching mit einer rechnerischen Relation von 1 : 15 oder 1 : 13 nicht den gewünschten Erfolg bringt (2 Fachkräfte mit 25 Kindern hat nicht so gute Folgen wie 2 Gruppen mit 13 Kindern und mit jeweils einer Fachkraft). Die aktuellen Gruppengrößen weichen zwar bei den größeren Kindern etwas ab, wären aber bei den älteren Kindern durch Gruppenteilung bei Anhebung des Qualitätsniveaus von Ergänzungskräften bzw. des Einsatzes von 2 ausgebildeten Kräften erreichbar (vgl. hierzu die Tabelle in Teil A).

Die meisten Tageseinrichtungen für Kinder sind räumlich offenbar zu klein und könnten noch mehr überdachten Raum benötigen. Man geht optimal von einem Quadratmeterbedarf von ungefähr 4 qm pro Kind (statt 2,5) aus.

Zu den Anwesenheitszeiten der Kinder gibt es ebenfalls ungefähre Richtlinien und Erfahrungen aus der weltweit größten Studie, der NICHD-Studie (vgl. Expertisen Ahnert und Holodyski): Kinder aus belasteten armen Familien sollten mindestens 2 Jahre lang, 5 Tage wöchentlich, täglich mindestens 2,5 Stunden eine Tageseinrichtung besuchen. Die Anwesenheitszeit ist unter dem Ziel der optimalen Förderung auch abhängig vom Bildungsgefälle zwischen Einrichtung und Familie.

Die umfassende empirische Prüfung über die optimale Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungsqualität von vorschulischen Institutionen hat deutlich gemacht, dass es ein unterschiedliches Qualitätsgefälle zwischen dem Anregungsmilieu zu Hause und dem Anregungsmilieu in einer Institution gibt. Generell gilt, dass mittelschichtige und akademische Eltern, so sie denn Zeit für das Kind haben, ein häusliches Erziehungsklima gestalten können, das deutlich besser ist als das, was optimalerweise in einer Einrichtung zu realisieren wäre. Bei vielen, insbesondere Familien aus der Unterschicht, ist das Gefälle allerdings umgekehrt: Der Nutzen des Besuchs einer vorschulischen Einrichtung ist in diesen Fällen besonders ratsam. Der Erfolg oder die Notwendigkeit des Besuchs einer vorschulischen Institution hängt also immer auch von der Qualität des familiären Erziehungsumfeldes ab.

Zahlreiche Untersuchungen bestätigen folgerichtig (vgl. Spiess u.a. 2003), dass insbesondere (türkische) Migrantenkinder vom Besuch einer vorschulischen Einrichtung profitieren. Kinder, die nicht in eine Einrichtung des Elementarbereiches geschickt werden, sind, einer Studie von Sturzbecher aus Potsdam zufolge, überwiegend aus Familien, in denen mindestens ein Familienmitglied arbeitslos ist oder beide Eltern nicht erwerbstätig sind, die über keinen qualifizierten Schulabschluss verfügen oder die kinderreich sind. Solche Eltern wünschen sich, dass die Gebühren stärker an ihre Einkommenssituation angepasst werden, sie wünschen sich kleinere Kindergruppen (vgl. Expertise Ahnert) und individuelle Förderung sowie die Verbesserung der Rahmenbedingungen und eine weitere Qualifizierung der Angebote. Der Impuls dieser Wissenschaftlerinnen geht in folgende Richtung: zu überlegen, wie die Quote der teilnehmenden Kinder auf freiwilliger Basis erhöht werden kann.

Nicht nur die Teilnahme an der vorschulischen Erziehung sondern auch insbesondere der deutsche Spracherwerb ist für Migrantenkinder wichtig. Die sprachliche Entwicklung von Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund nimmt dabei – entgegen vieler Befürchtungen – nach Meinung vieler Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler keinen wesentlichen Schaden durch eine simultane zweisprachige Entwicklung (Bender-Szymanski 2007).

Wie die optimale Qualität von Betreuung, Bildung und Förderung in vorschulischen Institutionen aussehen kann, ist durch internationale und nationale Forschungen ziemlich eindeutig bestimmbar (vgl. Expertise Schäfer). Im Unterschied zu Teilen der aktuellen Bildungsdiskussion kann es sich nur um eine kindorientierte, ganzheitliche, an Situationsanlässen ansetzende, sogenannte situierte Lerngelegenheiten schaffende Form der Pädagogik handeln. Kinder lernen im Spiel und die beste Schulvorbereitung ist eine gute klassische Kindergartenpädagogik. Sämtliche pädagogischen und psychologischen Expertisen kommen zu demselben Schluss. Auch aktuelle Untersuchungen an großen Stichproben zeigen einen deutlichen Nachteil einer zu frühen Verschulung des kindlichen

Lernens. Puhani & Weber haben im Jahre 2005 an den IGLU-Daten nachgewiesen, dass die mit sechs Jahren und früher eingeschulten Kinder in der Bundesrepublik im 4. Schuljahr einen Leistungsnachteil von etwa einer halben Standardabweichung haben. Das entspricht etwa dem Abstand von Deutschland und Schweden in den internationalen Leistungsvergleichen.

Die wesentlichen weiteren Impulse aus den Expertisen zum Bereich der Elementarerziehung sind:

1. Die Entwicklung der Forschung für den frühkindlichen Bereich (Geburt bis 3 Jahre) ist voranzutreiben, da bislang wegen der mehr oder weniger fehlenden Möglichkeiten zur frühkindlichen Betreuung zur Forschung wenig Anlass bestand.
2. Eine besondere Erarbeitung von Richtlinien und Standards und Möglichkeiten der optimalen Betreuung und Bildung für Kinder von unter 3 Jahren, weil dieser Bereich bislang keine wesentliche Rolle gespielt hat.
3. Die Reform der Ausbildung für Erzieherinnen und Erzieher, die an die Tatsache der unter 3-Jährigen-Betreuung angepasst werden und die moderne entwicklungspsychologische, neurowissenschaftliche und pädagogische Forschungsergebnisse aufnehmen muss.
4. Die Entwicklung von validierten Diagnostik- und Screeningverfahren und darauf basierenden Förderprogrammen.
5. Insbesondere für die Bildung und Förderung der Kinder unter 3 Jahren ist eine hoch flexible Betreuungs-, Bildungs- und Förderungslösung zu suchen. Da kleine Kinder nicht sofort für Kollektive geeignet sind, müssen diverse Formen der individuellen Eingewöhnung (Ahnert), sowie in Sonderfällen der individuellen Betreuung, Förderung und Bildung vorgehalten werden.
6. Es ist dafür Sorge zu tragen, dass möglichst viele Kinder aus Risikofamilien auf freiwilliger Basis eine Institution des Elementarbereiches regelmäßig besuchen. Das betrifft insbesondere auch Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund.
7. Die Realisierung der internationalen Standards für Curriculum, Betreuungsrelationen, Gruppengrößen und Personal- und Raumbedarf muss angestrebt werden.

3.2.3 Prinzipien erfolgreicher Arbeit am Schulanfang

Die Kernaussage aus dem Auftrag der Expertise von Prof. Dr. Ursula Carle lautet: Wie sollte nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft „frühkindliche Bildung“ und der „Anfangsunterricht“ um den Schulanfang herum modelliert werden? Nach Auffassung von Carle ist „der Übergang vom Kindergarten in die Grundschule ein Bildungsübergang“ (Expertise Carle: 16).

Ein europaweit einheitliches Einschulungsalter gibt es nicht. England, Irland und die Niederlande schicken ihre 5-Jährigen in die Schule. In Deutschland beginnt die Schulpflicht mit sechs Jahren. In Finnland, Dänemark und Schweden werden die Kinder erst mit sieben Jahren eingeschult.

Unter „Anfangsunterricht“ versteht man auch den „Erstunterricht“, der drei verschiedene Besonderheiten hat:

1. Die Kinder müssen mit einer neuen Organisationsform (Schule) bekannt gemacht werden. Die Heterogenität der Kinder ist besonders hoch, wobei Kinder aus Bildungsfamilien schon beim Schulstart im Vorteil sind.
2. Die Didaktik der ersten und zweiten Klasse ist formal eine curriculare Einheit, die immer auch vorfachliche und spielerische Anteile enthält. Der Anfangsunterricht in der ersten und zweiten Klasse ist durch zunehmende Fachlichkeit in Mathe, Deutsch, Sachunterricht usw. gekennzeichnet.
3. Die Einübung von „classroom management“ (= Klassenführung), das heißt Abläufe, Regeln, Verantwortlichkeiten, Materialnutzung usw. sowie Formen des Verhaltens in der Schule müssen mit den kleinen Kindern neu eingeübt werden.

Diese drei Aufgaben gelten für eine herkömmliche Einschulung mit sechs Jahren. Besonders bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Befürworter einer frühen Einschulung ja oft auch aus volkswirtschaftlicher Sicht argumentieren, nach dem Motto „Früher rein, früher raus“ (Verkürzung der Bildungszeiten) und offenbar annehmen, dass man mit 5-Jährigen dasselbe machen kann, was man bislang mit 6-Jährigen in der Schule getan hat. Diese Annahme erweist sich im weiteren Verlauf der Expertise als problematisch. „Abgesehen von der Kindfähigkeit der Schule lässt sich die Schulfähigkeit der Kinder durch eine sehr frühe Förderung sozial benachteiligter Familien und vor allem durch einen längeren und qualitativ – auch curricular – anspruchsvollen Kindergartenbesuch deutlich positiv beeinflussen“ (Expertise Carle: 32).

Der Übergang zwischen Kindergarten und Grundschule muss mit den Eltern und dem Kind gut vorbereitet werden. Hessen und Thüringen arbeiten mit institutionsübergreifenden Bildungsplänen. Didaktisch gibt es viele Gemeinsamkeiten (vgl. *Expertise Carle: 99*). Carle spricht sich zudem für die Einschulung eines ganzen Jahrgangs aus, inklusive der Kinder mit Behinderungen (vgl. *Expertise Carle: 17*).

Die „flexible Schuleingangsphase“ bedeutet, dass das Pensum der ersten und zweiten Klasse jahrgangsgemischt vermittelt wird, und zwar flexibel in ein bis drei Jahren durchlaufen werden kann. Damit reagiert man auf die unterschiedlichen Voraussetzungen der Kinder. Eine Besonderheit ist, dass bei Schulbeginn nur die Hälfte der Klasse neu an der Schule ist, die Heterogenität wächst allerdings dadurch, dass auch noch ältere Kinder in der Klasse sind, die als Partner und Helfer für die Kleinen eingesetzt werden können. Die Didaktik (= Inhaltsauswahl im engeren Sinne) bleibt eine curriculare Einheit und auch das Nebeneinander von vorfachlichen und spielerischen Anteilen bleibt. Die Förderung schwieriger und benachteiligter Kinder erfordert eine spezifische Diagnostik und eine darauf aufbauende Förderpädagogik. Das „classroom management“ ist in gewisser Weise dadurch erleichtert, dass auch die älteren, schon erfahrenen Kinder in der flexiblen Eingangsphase den neuen Kindern die Regeln, Verantwortlichkeiten und Abläufe erläutern können bzw. ihnen dabei helfen dürfen.

Es gibt in der Bundesrepublik immer noch „Vorschulklassen“, „Vorklassen“, „Grundschulförderklassen“, „Diagnoseförderklassen“, früher in Nordrhein-Westfalen auch „Schulkindergärten“, das heißt meist Orte, an die Kinder, die man noch nicht für „schulfähig“ hielt, zur Nachschulung rücküberwiesen wurden. In Nordrhein-Westfalen sind die Schulkindergärten abgeschafft worden. Der Kindergarten oder die Kindertagesstätte ist ein vorschulischer Ort für Kinder, der seit 1972 in Nordrhein-Westfalen einen Bildungsauftrag hat. Das gemeinsame und individuelle Spiel, die vorfachliche Arbeit wird allerdings seit den siebziger Jahren immer auch mit fachlichen Valenzen angereichert und die Förderdiagnostik geht eher vom Kind (Was braucht das Kind?) als vom Stoff (Was fehlt dem Kind im Fach?) aus.

Die zentrale Frage ist nun, welche Organisation des Anfangsunterrichtes am erfolgreichsten ist. Für drei Projekte „Schulanfang auf neuen Wegen“, „Flex-Brandenburg“ und „Veränderte Schuleingangsphase Thüringen“ existieren Evaluationsergebnisse. Ergebnis: Das Sozialverhalten ist besser, die Motivation ist besser, die Leistung ist im Durchschnitt gleich, allerdings relativierbar durch die „ungünstigere“ Zusammensetzung der Anfangsklassen; die Kinder sind im Schnitt jünger, es sind mehr Kinder mit Entwicklungsverzögerung dabei und mehr Migrantenkinder als deutschstämmige Kinder. Die Studien beantworten allerdings noch nicht erschöpfend die Frage nach dem Unterricht für die 5-Jährigen in der Schule.

Die Erläuterungen der Bedeutsamkeit des Schulanfanges für die Entwicklung des Kindes nehmen in der Expertise einen besonderen Raum ein. Es ist eine Übergangszeit und der Übergang ist emotional aufgeladen, die Kinder sind hoch motiviert, merken aber auch, dass der sogenannte „Ernst des Lebens“ beginnt. Dieser Übergang hat wie jede Statuspassage nicht nur Risiken sondern auch Chancen, weil solche Sprünge einen Entwicklungsanreiz stellen und zur Entwicklungsbeschleunigung führen können. Zum anderen haben Übergänge auch Risiken, es können Regressionen (= Rückfälle) auftreten, die unter anderem durch Voreingenommenheiten gegenüber Schule und schulischem Lernen, aber auch durch ungünstige Entwicklungen in der vorangegangenen Phase oder durch ungünstige Erfahrungen mit Übergängen generell bestimmt sein können. Es müssen Bewältigungsstrategien angeeignet werden, die am besten durch Rituale vermittelt werden.

In weiteren Teilen der Expertise werden Modelle vorschulischer und schulischer Bildung dargestellt, die die zentrale Frage behandeln, wie nach dem aktuellen Stand der Wissenschaft frühkindliche Bildung und der Anfangsunterricht um den Schulanfang herum modelliert werden sollten, um allen Kindern beste Lernchancen zu eröffnen. In den Niederlanden können die Kinder die „Basisonderwijs“ besuchen, für Kinder ab fünf Jahren ist deren Besuch verpflichtend. Diese „Basisonderwijs“ sieht allerdings aus deutscher Sicht wie ein Kindergarten aus. Auch in einer englischen „reception class“ wird ähnlich wie in einem Kindergarten mit Bildungsauftrag gearbeitet, auch sind die Räumlichkeiten und Spielmaterialien so wie im Kindergarten. Der äußere Schein darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass in den „reception classes“ ein verborgenes Curriculum enthalten ist, in dem die Kinder mit den Vorläuferfähigkeiten für Sprach- und Mathematikunterricht und anderen Schulfächern konfrontiert werden.

Nach dem Spracherfahrungsansatz von Brügelmann wird „die Wahrscheinlichkeit deutlich größer als bisher, dass Kinder im Kindergarten lesen und schreiben lernen, wenn ihren Interessen (...), entgegen gekommen wird.“ (*Expertise Carle: 51*) Kinder bringen heute bereits beträchtliches mathematisches Vorwissen mit in die Schule (vgl. *Expertise Carle: 51*).

„Kinder können früher gefördert werden, wenn man von ihren Stärken ausgeht. So interessieren sich schon kleine Kinder für sehr Vieles. Mit einigen pädagogischen Grundsätzen kann man viel erreichen: dem Kind Anknüpfungspunkte aufzeigen, offene Situationen schaffen, das Kind beobachten, Möglichkeiten vertieften Lernens schaffen, Diskurse mit dem Kind und zwischen den Kindern herausfordern, lernmethodische Kompetenz anregen, realistische Selbstwahrnehmung anstoßen, Eltern als Experten für ihre Kinder und als Bildungsressource mit einbeziehen bzw. ihre Entwicklung unterstützen“ (*Expertise Carle: 100*).

Wegen dieser Ähnlichkeit der Arbeit im Kindergarten mit der Arbeit in der Schule ist natürlich zu fragen, ob man die Kinder länger im Kindergarten lässt oder früher in die Schule schickt – wenn doch beide Institutionen einen bildenden Effekt haben können. Eine, wenn man so will, reine Institutionsfrage, die in Nordrhein-Westfalen bereits in den siebziger Jahren durch den Versuch „Kindergarten-Vorklasse“ zugunsten des Kindergartens entschieden wurde, und zwar durch empirische Ergebnisse, die von vier unabhängigen Forschungsteams übereinstimmend erarbeitet wurden.

Eine zweite Frage ist der Einschulungszeitpunkt. Gibt es hierfür ein optimales Modell? Die Antwort ist relativ eindeutig, da es in Baden-Württemberg ein entsprechendes, evaluiertes Modell gibt, das keinen Effekt des variablen Einschulungszeitpunktes im Lebenslauf eines Kindes erbracht hat. Die flexible Schuleingangsphase mit mehreren Einschulungspunkten hatte keine weiteren Effekte außer dem, dass das Durchschnittsalter etwas sinkt. Nur 50% der Eltern würden das Modell anderen Eltern empfehlen (vgl. auch Teil A).

Für die Frage der variablen Verweildauer im Kindergarten (bzw. in der Schuleingangsphase oder in der Schule) hat insbesondere ein sorgfältig evaluiertes Projekt (EPPE= „Effective Provision of Preschool Education“) belastbare statistische Ergebnisse geliefert. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die Qualität der Kette einander überlappender positiver Erfahrungen entscheidend ist: Das positive „Home-Learning-Environment“ wird abgelöst durch eine qualitativ hochwertige Vorschuleinrichtung und eine dann anschließend qualitätshaltige „primary school“. Wenn also alle drei Phasen optimiert werden, kann die kindliche Entwicklung optimiert werden.

EPPE ist ein Projekt, das von 1997 bis 2003 durchgeführt worden ist und die wohl beste Feststellung und Beschreibung der Wirkung frühkindlicher Bildung auf die Kenntnisse sowie die intellektuelle und sozial-emotionale Entwicklung bis zum Eintritt in die Grundschule liefert. Die Expertise stellt dieses Projekt vor, das folgende Ergebnisse zu unterschiedlichen Zeitpunkten ermittelte:

1. Ergebnisse am Ende der Vorschul-/Kindergartenzeit:

Eine hohe Qualität der Vorschulerziehung hatte einen signifikant positiven Effekt auf die kognitive und soziale Entwicklung der Kinder. Qualitätsmomente waren eine Kombination aus Bildungsarbeit und sozialpädagogischen Angeboten, waren emotional und interaktiv intensive Erzieherinnen-Kind-Beziehungen, eine höhere Qualifikation des Personals bezogen auf das Wissen über frühkindliche Bildung, hochwertige Angebote im Bereich von Sprachentwicklung, kognitiver Förderung, Mathematik und „Literacy“. Besser ausgebildete Fachkräfte machten mehr Bildungsangebote und führten häufige Gespräche, bei denen das Denken der Kinder angeregt, aber nicht dominiert wurde. Wenn schlechter qualifizierte Kolleginnen und Kollegen mit ihnen zusammen in der gleichen Gruppe arbeiteten, erwiesen sie sich als bessere Pädagoginnen und Pädagogen als ohne „Vorbilder“.

2. Ergebnisse am Ende des ersten und zweiten Schuljahres:

Zu diesem relativ späten Zeitpunkt wurde wieder einmal bestätigt, dass das familiäre Umfeld der Kinder für die Leistungsergebnisse am Ende des ersten und zweiten Schuljahres entscheidend ist, natürlich auch die Qualität der vorschulischen Bildung, also Kindergarteneinrichtung, und die Qualität der Grundschulklassen.

Für die kognitive Entwicklung mit fünf Jahren ist das frühe familiäre Umfeld und dabei vor allem das Qualifikationsniveau der Mütter bedeutsam (ein empirischer Befund). Eine gleichsinnige und somit verstärkende Wirkung hat der Besuch qualitativ anspruchsvoller Vorschuleinrichtungen. Grundschulen, die im fachlichen Bereich gut sind, weisen für die Kinder mit zehn Jahren eine signifikant höhere Leistung in Lesen und Mathematik auf als Kinder aus fachlich weniger guten Einrichtungen. Wer vor der Schule eine Vorschuleinrichtung besucht hat (das wäre also in Nordrhein-Westfalen einen Kindergarten), der hat zu beiden Erhebungszeitpunkten signifikant bessere Leistungen im kognitiven Bereich als Kinder der Vergleichsgruppe. Es gibt nur nach dem ersten Schuljahr signifikant positive Effekte in der sozialen Entwicklung. Damit konnte vor allen Dingen für den kognitiven Bereich gezeigt werden, dass eine qualitativ hochwertige vorschulische Bildung, Erziehung und Betreuung

sich positiv auswirkt und dass dieser Effekt im Rahmen der ersten beiden Schuljahre durch die Schülerinnen und Schüler ohne Vorschulbesuch nicht aufgeholt wird. Der Begriff „vorschulisch“ ist dabei ein rein deskriptiver Begriff, er heißt nicht, dass schulische Methoden und schulische Inhalte in die frühkindliche Zeit hinein übertragen werden.

Kommen ein gutes Elternhaus, ein hochwertiger Kindergarten und eine fachlich anspruchsvolle Grundschule zusammen, so werden deutliche und positive Effekte auf Hyperaktivität, Selbststeuerung, Antisozialität und Prosozialität und auf Resilienz der Kinder erzielt. Die Expertise betont, auch bei der Auflistung einzelner Wirkungen, das Zusammenwirken einer „glücklichen“ Entwicklungskette, das heißt positiver Einwirkungen sowohl vom Elternhaus als auch vom Kindergarten als auch von der Grundschule. Aus der Expertise ergeben sich zahlreiche Anregungen für die Gestaltung des optimalen Anfangsunterrichtes: mehr Spielphasen, bessere Spielräume, mehr Fürsorglichkeit, Rhythmisierung der Tage, zugängliche Lernumgebungen, gute Ordnung und übersichtliche, visuelle Gestaltung, ein fachlich guter Unterricht, eine Förderung auf der Basis guter Beobachtung und Beurteilung, eine Kombination sozialpädagogischer und Bildungsarbeit, eine Verankerung im Umfeld und die Etablierung eines Rückmeldesystems für die Kinder, die ihre akademische Selbsteinschätzung (das heißt: ihr Selbstbild bezogen auf Fähigkeiten, die in der Schule vermittelt werden) verändern müssen. Es muss eine Arbeit im multiprofessionellen Team möglich sein sowie eine partnerschaftliche Kooperation mit den Eltern.

Carle fordert eine Verbesserung des Qualifikationsniveaus für den frühpädagogischen Bereich in enger Kooperation mit der Ausbildung für Grundschullehrerinnen und -lehrer als universitäre Ausbildung. Grundschullehrerinnen und Grundschullehrer müssen für die Arbeit mit 5-jährigen Kindern vorbereitet werden. Sie müssen zum Beispiel beobachten lernen und daraus Schlüsse für die Unterstützung der Kinder ziehen können, sie müssen den Bildungsplan und den kindlichen Bildungsprozess „sanft“ zusammenbringen und diesen auch im Spiel „auf die Spur kommen“. Sie müssen wissen, wie man Kind und Sache so zusammenführen kann, dass es tatsächlich zu vertieftem Lernen kommt, sie müssen dafür Strukturen im Unterricht herstellen können, zum Beispiel in offenen, kindergartenähnlichen Unterrichtsformen für differenzierte Lernangebote und für die Integration der Lerngemeinschaft. Sie müssen mit den Familien und mit dem Lebensumfeld des Kindes kooperieren können, um weitere Ressourcen für den Bildungsprozess des Kindes zu erschließen. Sie müssen mit anderen Professionen in der Schule kooperieren und den Unterricht hinsichtlich seiner Wirkungen reflektieren können.

In der Ausbildung für Grundschullehrerinnen und -lehrer müssen die fachwissenschaftlichen Anteile in der auch für Unterricht in der Grundschule notwendigen Tiefe und Breite zentriert und reduziert werden, die Fachdidaktik muss mit Anteilen domänenspezifischer, das heißt fachlich-spezifischer, Entwicklungspsychologie angereichert werden, es muss mehr Gewicht auf die Vorläuferfähigkeiten und den Anfangsunterricht und auf eine bereichsspezifische Diagnostik für 5-Jährige gelegt werden. Die Erziehungswissenschaft muss deutlich um sozialpädagogische und diagnostische Aspekte erweitert werden und noch stärker als bisher auf die Altersstufe 4 bis 12 Jahre zentriert werden. Für die Bildungsarbeit mit kleinen Kindern sind persönlichkeitsbildende Anteile im Studium zu stärken und es empfiehlt sich ein Auslandspraktikum in den Ländern, in denen mit fünf Jahren eingeschult wird, zu absolvieren.

Der Impuls aus dieser wissenschaftlichen Expertise ist ganz eindeutig: Die Arbeit mit den nunmehr 5-jährigen „I-Dötzchen“ muss auf die besonderen Lernformen der 5-Jährigen adaptiert werden. Es bleibt dabei, was auch in anderen Expertisen (u.a. Schäfer, Holodynski, Stern/Braun) gefordert worden ist: eine besondere, aus dem Spielersichen sich entwickelnde Art der frühkindlichen Bildung.

3.2.4 Blick über die Grenzen – nationale und internationale Studien zu den Themen Erziehung, Bildung und Betreuung

Seit Mitte der neunziger Jahre nimmt Deutschland wieder – nach langen Jahren der Abstinenz – an großen internationalen Vergleichsstudien teil. Einzelne dieser Studien sind in Deutschland so angelegt, dass sie auch Ergebnisse für die Bundesländer liefern, so dass ihre Befunde es erlauben, den Leistungsstand der Schüler und Schülerinnen einzelner Bundesländer mit dem anderer Bundesländer und mit dem der beteiligten Staaten zu vergleichen. Auf diese Weise lassen sich die PISA-Befunde zum Leistungsstand 15-Jähriger für die PISA 2000 sowie die PISA 2003-Untersuchungen für Nordrhein-Westfalen mit denen anderer Länder vergleichen; die länderspezifischen Auswertungen der PISA 2006-Erhebung wird erst Ende 2008 vorliegen. Auch für die IGLU-Studie, die den Leistungsstand der Viert-

klässler erhebt, liegen für die Studie des Jahres 2001 NRW-Daten vor; auch für diese Studie gilt, dass die Erhebungsergebnisse des Jahres 2006 noch keine Länderauswertungen vorliegen.

Wenn man die Befunde dieser internationalen Vergleichsstudien für Nordrhein-Westfalen analysiert, so ergibt sich ein für das Land wenig schmeichelhaftes Bild: In den in diesen Studien gemessenen Kompetenzbereichen (IGLU: Leseverständnis, Naturwissenschaften, Mathematik; PISA: Leseverständnis, Naturwissenschaften, Mathematik sowie – nur 2003 – Problemlösen) befinden sich die Schüler und Schülerinnen mit ihren Leistungen im Bundesländervergleich am unteren Rand eines breiten Mittelfeldes. Der differenzierteren Darstellung dieses Befundes müssen noch einige Vorbemerkungen vorangestellt werden:

- ▶ Bei der Grundschulstudie IGLU haben außer Nordrhein-Westfalen mit Bremen, Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und Brandenburg (nur Leseverständnis) insgesamt nur sechs Bundesländer teilgenommen.
- ▶ Die bei den internationalen Leistungsstudien getesteten Fächer stellen nur eine schmale Auswahl aus dem an Schulen unterrichteten Fächerspektrum dar.
- ▶ Die Art der Leistungsstudien lässt es nicht zu, Ursachen für erbrachte Leistungen zu analysieren. Die Qualität des Unterrichts zum Beispiel wird gar nicht oder nur sehr marginal in die Untersuchungen einbezogen.
- ▶ Bei diesen Studien wird eine Punkteskala eingesetzt, deren Mittelwert bei 500 liegt und bei der etwa zwei Drittel aller Fälle in einem Spektrum zwischen 400 und 600 Testpunkten liegen. Die Unterschiede, die zwischen Ländern und Staaten beobachtet werden, werden in den Studien auf Signifikanz geprüft. Mit dieser Signifikanzüberprüfung wollen die Autoren der Studien feststellen, ob Unterschiede so groß sind, dass sie nicht mehr als zufällig gelten können.

Betrachtet man nun nach diesen Vorbemerkungen die Befunde zu den Schülerinnen und Schülern Nordrhein-Westfalens, so ergibt sich das folgende Bild:

Die innerdeutsche PISA 2003-Auswertung liefert die länderspezifischen Testwerte in einer Ranglisten-Darstellung. Derartige „Ranglisten“ müssen mit Zurückhaltung interpretiert werden: Vergleicht man zum Beispiel für den Bereich der Mathematik die Plätze eins (Bayern mit einem Mittelwert von 533) bis sechzehn (Bremen mit dem Mittelwert 471), so ergibt sich für die sechzehn Länder, die in dieser Bandbreite liegen, eine Spannweite von 62 Testpunkten (zum Vergleich: der Unterschied zwischen Finnland und Deutschland insgesamt beträgt 41 Punkte). Die entsprechende Differenz zwischen dem Spitzenreiter Finnland und dem Schlusslicht Mexiko liegt bei 159 Testpunkten, die zwischen den stärksten und den schwächsten fünf Prozent der in Deutschland getesteten Jugendlichen bei 338 Punkten. Allein diese Hinweise machen deutlich, dass ein Großteil der innerdeutschen Leistungsunterschiede in Mathematik relativiert werden müssen. Die Signifikanzüberprüfungen der PISA-Autoren bestärken diese Einschätzung:

- ▶ Wenn man für den Bereich der Mathematik Nordrhein-Westfalen zum Bezugspunkt wählt, so wird deutlich, dass Nordrhein-Westfalen von sechs Ländern statistisch signifikant, also mehr als zufällig, übertroffen wird, es liegt zugleich in einem Feld von neun Ländern, von denen es sich nicht signifikant unterscheidet und es übertrifft lediglich Bremen mehr als zufällig.
- ▶ In Naturwissenschaften bietet sich ein vergleichbares Bild: Nordrhein-Westfalen wird von fünf Ländern signifikant übertroffen, es überbietet ein einziges Land mehr als zufällig.
- ▶ Beim Leseverständnis rücken die Länder noch stärker zusammen: Nordrhein-Westfalen wird von drei Ländern signifikant übertroffen, das Land liegt in einem breiten nicht signifikant unterscheidbarem Feld von zwölf Ländern und übersteigen nur ein Land (Bremen) mehr als zufällig.
- ▶ Beim Problemlösen schließlich wird Nordrhein-Westfalen nur von drei anderen Ländern überzufällig überboten, es überbietet aber auch kein Land mehr als zufällig.

Die statistische „Signifikanz“ geht allerdings von einem sehr strengen Kriterium aus: ein Unterschied ist nur dann „signifikant“, wenn er per Zufall nur mit maximal fünfprozentiger Wahrscheinlichkeit entstanden sein kann. Dieser Verweis auf die Signifikanzberechnungen macht deutlich: Die Schulsysteme der meisten Bundesländer führen in den beobachteten Kompetenzbereichen die Gesamtheit ihrer 15-Jährigen zu Leistungen, die von einigen wenigen Ländern bedeutsam übertroffen werden. Zu diesen Ländern gehören in allen vier Kompetenzbereichen Bayern, Baden-Württemberg und Sachsen. Deutlich wird dabei aber auch: Die „Rangplätze“ in einem breiten Mittelfeld, das bei den hier herangezogenen drei Bezugsländern je nach Kompetenzbereich und Land neun bis dreizehn Länder umfasst, unterscheiden sich nicht bedeutsam; bei einem weiteren Test könnte jedes Land mit jedem weiteren Land

dieses Mittelfeldes seinen Platz tauschen. Gleichwohl bleibt es bemerkenswert, dass Nordrhein-Westfalen innerhalb der nicht signifikant unterscheidbaren Länder am unteren Leistungsrand liegt.

Ergänzt werden kann dieses Bild noch durch die Befunde der Grundschul-Studie zum Leseverständnis (IGLU), an der sechs Bundesländer (mit auswertbaren Ergebnissen) teilgenommen haben. Spitzenreiter sind auch hier Bayern und Baden-Württemberg, danach folgen – nicht mehr signifikant unterscheidbar – Hessen, Nordrhein-Westfalen und Brandenburg. Bremen liegt auch hier signifikant unterhalb des Mittelfeldes.

In Deutschland – dies zeigen die PISA-Studien eindringlich – erbringen Jugendliche mit Migrationshintergrund Leistungen, die weit hinter den Leistungen der Jugendlichen ohne Migrationshintergrund bleiben (die im Folgenden referierten Daten beziehen sich auf das Jahr 2003). In Mathematik übersteigen die Mittelwerte der bayerischen Jugendlichen die der Jugendlichen mit Migrationshintergrund um 67 Testpunkte, in Hessen liegen zwischen beiden Gruppen 72, in Bremen 53 Punkte. Dass diese Leistungsunterschiede nicht, wie gelegentlich behauptet, allein dadurch erklärbar sind, dass Jugendliche mit Migrationsgeschichte in der Regel aus sozial schwächeren Familien stammen, belegen die PISA-Autoren eindringlich: Wenn man nur Jugendliche vergleichbarer sozialer Herkunft gegenüber stellt, unterscheiden sich die Leistungen selbst noch der Jugendlichen aus Migrantenfamilien, bei denen zu Hause deutsch gesprochen wird, von den Jugendlichen ohne Migrationshintergrund in Mathematik um 21 Testpunkte (vgl. Stanat 2006).

Unbeschadet der Tatsache, dass die Schulleistungen der Jugendlichen mit und ohne Migrationshintergrund in allen Bundesländern weit auseinander klaffen, finden sich auch in der Migrationsgruppe unübersehbare Länderunterschiede. Bayerns Jugendliche mit Migrationshintergrund erreichen in Mathematik einen Mittelwert von 477 Punkten, der Vergleichswert in Nordrhein-Westfalen liegt bei 446 Testpunkten. Ein genaueres Hinsehen zeigt jedoch, dass dies nicht allein auf eine von Land zu Land unterschiedlich erfolgreiche Förderung dieser Gruppe zurückgeführt werden kann: Die Jugendlichen mit türkischer Herkunft erreichen in Bayern in Mathematik einen Mittelwert von 408, in Nordrhein-Westfalen von 415 und in Hamburg sogar von 424. Auch wenn diese Unterschiede kaum signifikant sein dürften, verweisen sie doch darauf, dass die Länderunterschiede der Leistungen von Kindern mit Migrationshintergrund, so wie sie bei dieser Gruppe insgesamt zu beobachten sind, stärker auf die Unterschiede bei der Herkunft der Migrantenfamilien und ihrer alltäglichen Sprachpraxis als auf unterschiedliche pädagogische Ansätze zurückzuführen sein werden.

Der Befund ist alles andere als neu: In Deutschland bestimmt die soziale Herkunft den Erfolg im Schulsystem im internationalen Vergleich besonders stark:

- ▶ Blickt man auf den Zusammenhang von sozialer Herkunft und dem Besuch unterschiedlicher Schulformen, so gilt: Wenn Schülerinnen und Schüler mit vergleichbarer Kompetenz in ihrer Lese- und Mathematikkompetenz miteinander verglichen werden, so haben die Kinder aus dem sozial „stärksten“ Viertel aller Familien in Deutschland ausweislich der IGLU-Untersuchungen zum Jahr 2001 eine viermal (4,01) höhere Chance, ein Gymnasium zu besuchen, als die Kinder, die aus dem „zweitschwächsten“ sozialen Viertel der Bevölkerung stammen. Spitzenreiter – was die soziale Auslese angeht – ist Bayern mit einem entsprechenden Faktor von 6,65. In Nordrhein-Westfalen liegt dieser Wert bei 4,35. Besonders gering ausgeprägt ist dieser Faktor sozialer Ungleichheit in Brandenburg mit 2,38. Eine auf das Jahr 2006 bezogene entsprechende Länderauswertung liegt noch nicht vor.
- ▶ Beim Zusammenhang von sozialer Herkunft und erreichter Kompetenz bietet sich dagegen ein anderes Ländermuster: In Brandenburg, Bayern, Sachsen und Thüringen ist dieser Zusammenhang – bei zugleich hohen Leistungswerten – am schwächsten ausgeprägt, in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg unter den Flächenstaaten am stärksten.

In Nordrhein-Westfalen haben 34,6% aller 15-Jährigen eine Verzögerung im Verlauf ihrer Schullaufbahn erlebt – in Folge verzögerter Einschulungen, Klassenwiederholungen und von Wechseln zwischen Schulformen. Bei den Hauptschulen liegt dieser Wert sogar bei 59,7%. In Baden-Württemberg liegt der Verzögerungswert mit 30,4% deutlich niedriger, in Schleswig-Holstein dagegen mit 47,4% deutlich höher.

3.2.5 Volkswirtschaftliche Folgen des gegenwärtigen Bildungssystems

Eine hohe schulische Qualität hat nicht nur, wie weiter oben erläutert, einen positiven Einfluss auf die individuelle Biographie, sondern kommt insgesamt, also volkswirtschaftlich betrachtet, dem gesamten Staatswesen zugute. Das war Gegenstand einer Expertise von Dr. Christine Anger und Dr. Axel Plünnecke. „Bildungsinvestitionen sind in hohem Maße wachstumsrelevant. Dabei kommt es darauf an, die formalen Qualifikationen der Bevölkerung zu steigern und zu diesem Zwecke das Kompetenzniveau der Bevölkerung zu stärken, die Bildungsarmut zu senken und die Potenziale von Jugendlichen aus bildungsfernen Schichten zu erschließen. Gelingt es, die Effekte eines bildungsfernen Hintergrundes auf die Kompetenzen von Schülern auf das Niveau der Niederlande zu senken, so würde dies zu einer Erhöhung des Wachstumspotenzials um 0,1 Prozent per anno führen“ (Expertise Anger/Plünnecke: 65).

Ein Vergleich von Nordrhein-Westfalen mit nationalen und internationalen Vergleichsdaten zeigt in den 5 Zielfeldern folgende Ergebnisse:

- ▶ Das Kompetenzniveau der Schülerinnen und Schüler im Lesen ist national und international relativ niedrig, die Abschlussquoten im Tertiärbereich im internationalen Vergleich gering und der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter mit einem Hochschulabschluss ist in Nordrhein-Westfalen sowohl im nationalen wie internationalen Vergleich unterdurchschnittlich. Hier werden also die Ziele nur suboptimal erreicht.
- ▶ In den MINT-Kenntnissen (MINT = Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft, Technik) schneidet Nordrhein-Westfalen insgesamt auch unterdurchschnittlich ab. Die PISA-Kompetenzen in den Naturwissenschaften sind niedrig, der Anteil der Hochschulabsolventen in den Naturwissenschaften ist ausbaufähig. Lediglich in den Ingenieurwissenschaften wird im internationalen Vergleich ein leicht überdurchschnittlicher Wert erreicht.
- ▶ Bei dem Ziel der Vermeidung von Bildungsarmut bietet sich ein ambivalentes Bild: die Risikogruppe im Bereich Lesen ist national und international außerordentlich hoch (25,5%, siehe oben), das duale Bildungssystem mildert diese Aussagen allerdings relativ gut. Auch ist der Anteil derjenigen, die keinen Schulabschluss haben, im Vergleich relativ niedrig.
- ▶ Verbesserungsfähig ist, wie schon erwähnt, das hohe Ausmaß an sozialer Selektivität. Ausländerinnen und Ausländer schneiden im Vergleich zu Inländerinnen und Inländern hinsichtlich der Schulabschlüsse durchschnittlich ab, aber der soziale Hintergrund schlägt auf die formalen Schulabschlüsse relativ deutlich durch.
- ▶ Relativ gut schneidet Nordrhein-Westfalen bei der Effizienz im Umgang mit Zeit im nationalen Vergleich ab. Es gibt wenig verspätete Einschulungen, die Zahl der Wiederholungen im Primarbereich ist gering, lediglich bei den Wiederholungen im Sekundarbereich wird im nationalen Vergleich ein nur durchschnittlicher Wert erreicht.

„In NRW liegen bei Betrachtung der fünf Zielfelder somit große Wachstumspotenziale brach. Verbesserungen bei den Inputs und vor allem bei den Rahmenbedingungen können hier hilfreich sein“ (Expertise Anger/Plünnecke 66).

Somit ergeben sich aus den volkswirtschaftlichen Zusammenhängen begründete Forderungen nach einer Verbesserung der schulischen und außerschulischen Bildung. Wo diese Mittel allerdings am besten zu lokalisieren sind, ob in mehr Personal- oder mehr Sachmittel, ob die Schulleitung gestärkt werden muss oder nicht, ob die Lerninfrastruktur durch Ganztagschulangebote, kleinere Schulklassen usw. gesteuert werden kann und muss, ist eine Frage, die den einzelwissenschaftlichen Disziplinen der Pädagogik und Pädagogischen Psychologie überlassen bleiben muss. Ob Vergleichsarbeiten eine bedeutsame Rolle hierbei spielen könnten, ist wegen der mangelnden kausalen Sicherheit der Schlussfolgerungen aus solchen Vergleichsarbeiten fraglich.

Senkbeil (2006) konnte unter anderem zeigen, dass die Schulleitungen und ihre Reformaktivitäten keinerlei Einfluss auf den Zuwachs der Leistungen der Schülerinnen und Schüler haben – wohl aber alle Aktivitäten, die die Lehrenden ausüben. Ein Hinweis darauf, dass die „Chancen für Kinder“ vor allem durch die unmittelbar vor Ort entstehende Qualität gesteuert werden.

3.3 Besondere Lebenssituationen von Kindern und Jugendlichen: Familiäre Belastung, Migrationshintergrund, Armut, Geschlechtergerechtigkeit

Die vorangegangenen Kapitel haben unter anderem gezeigt, dass es Risikofaktoren der unterschiedlichsten Art für die Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungskarriere von Kindern und Jugendlichen gibt. In diesem Kapitel werden diejenigen Expertisen zusammengefasst, in denen es um solche besonderen Gruppen von Kindern und Jugendlichen geht. Kranke und behinderte Kinder werden dabei ausgespart, weil sie mehr in die Kategorie der gesundheitlichen, psychosozialen Situation von Kindern und Jugendlichen gehören (vgl. oben).

3.3.1 Psychosoziale Folgen veränderter familiärer Rahmenbedingungen

Die positiven Aspekte der Kindererziehung, die man für traditionelle wie für die Mehrheit der Familien fordert, lassen ein Familienklima entstehen, in dem sowohl Beaufsichtigung, Betreuung, Kontrolle und Lenkung, als auch gleichzeitig Empathie, Zuwendung, Verständnis, Nähe und Beziehung zum Kind entstehen kann. Beides verbunden nennt man den autoritativen Erziehungsstil, wie weiter oben erläutert (vgl. Expertise Holodynski). Auch in den „Mainstream-Familien“ können selbstverständlich erhebliche erzieherische Probleme entstehen. Schulischer Misserfolg läuft offensichtlich parallel zu einer gebrochenen Schulbiografie.

Für die Fälle, die hier ins Auge gefasst werden, sind – wenn man die Schädlichkeit von Bedingungen oder deren Risikocharakter beurteilen soll – nur konditionale, das heißt bedingte Aussagen möglich. Man kann nie sagen, dass Risikofaktoren stets zu einer gestörten Entwicklung führen, sondern es hängt davon ab, wie zum Beispiel mit der veränderten familiären Situation umgegangen wird. So sind durch geschickte Organisation auch Probleme einer doppelten Erwerbstätigkeit kompensierbar. Auch Scheidungen müssen nicht in Dramen für das Kind enden: das gemeinsame Sorge- und Umgangsrecht kann Probleme verhindern, man kann ein neues Netzwerk schaffen, in dem sich die Kinder wohl fühlen usw. Es ist also immer auch eine Frage, wie mit der Alleinerziehung oder beispielsweise mit der großen Kinderzahl umgegangen wird. Wenn trotz belastender Bedingungen positive Interaktionen mit dem Nachwuchs möglich sind, dann werden solche risikoreichen Rahmenbedingungen mehr oder weniger kompensiert.

In der Expertise von Ahnert wird zur Alleinerziehung ausgeführt, dass etwa 15% der Kinder in Deutschland nur mit einem Elternteil leben. Studien zeigen jedoch, dass die Bindungsqualität von allein Erziehenden der in Kernfamilien nicht nachstehen muss. Einelternfamilien führen also nicht zwangsläufig zu kindlichen Fehlentwicklungen. Bis auf wenige Ausnahmen scheinen allein Erziehende dabei allerdings die sozialen Unterstützungssysteme notwendiger als andere Eltern zu brauchen, da sie meist durch kritische Lebensereignisse erst in die Situation der Einelternschaft gekommen sind. Unterstützungssysteme können ihnen bei der Verarbeitung dieser Erfahrungen behilflich sein. Kinder von allein erziehenden Eltern sind jedoch erhöhten Entwicklungsrisiken dann ausgesetzt, wenn soziale Netze und Unterstützungssysteme nicht oder nur eingeschränkt vorhanden sind. Diese Risiken erhöhen sich um ein Vielfaches, wenn extrem junge Mütter allein erziehend sind.

Rund 30% aller deutschen Familien sind von Scheidung betroffen. Studien berichten von emotionalen Unsicherheiten und davon, dass Kleinkinder unruhiger und schlechter angepasst sowie emotional labiler und schwerer zugänglich sind, was wiederum die Kind-Umwelt-Passung empfindlich stören kann. Aber auch solche Unzulänglichkeiten können kompensiert werden durch die Schaffung eines positiven sozialen Netzwerkes.

Auch in den bekannten amerikanischen Untersuchungen zu den familiären Risikofaktoren werden Kinderreichtum und Alleinerziehung als Risikobedingungen ermittelt – nicht ohne Hinweis darauf, dass die negativen Risiken auch kompensiert werden können (vgl. Expertise Holodynski).

3.3.2 Ergebnisse der Integrationsforschung

Die „Bestandsaufnahme“ (Teil A, 1.2) zeigt die deutlichen Unterschiede hinsichtlich Erwerbsquote und Einkommenssituation bei Familien mit und ohne Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen.

Die wachsende Gruppe der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist im Hinblick auf die Erfolgchancen im (Aus-) Bildungssystem bereits aufgrund der überdurchschnittlich schlechteren ökonomischen Lage ihrer Familien in einer ungünstigeren Ausgangsposition. Die Erwerbs- und Einkommenslage der Eltern entscheidet wesentlich über das Wohn- und damit Lebensumfeld der Kinder, das ebenfalls überdurchschnittlich häufig als benachteiligter Stadtteil bzw. Sozialraum zu bezeichnen ist.

Dies führt zu Defiziten der Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund, die sich bei einem großen Teil dieser Gruppe in mangelndem Bildungserfolg, schlechteren Erwerbschancen und daraus folgend in der Lebensperspektive spiegelt.

Die in Nordrhein-Westfalen deutlichen regionalen und subregionalen Unterschiede sind bei der Diskussion um Lösungsansätze zu berücksichtigen.

Die Kommission hörte zu diesem Themenkomplex Claudia Walther, Bertelsmann Stiftung, Christiane Bainski, Regionale Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA) sowie Thomas Kufen, Integrationsbeauftragter des Landes Nordrhein-Westfalen. Rainer Dollase legte den Beitrag „Integration von Kindern und Jugendlichen in Nordrhein-Westfalen mit Migrationshintergrund im Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystem“¹⁶ vor, daneben bieten Ergebnisse der beauftragten Expertisen ebenfalls Hinweise zur Fragestellung.

Als „entscheidende Kriterien“, um Integration bzw. Desintegration von Kindern und Jugendlichen zu belegen, nennt Dollase solche, die sich „an der schulischen Karriere orientieren, zum Beispiel an der deutschen Sprachfähigkeit, bzw. an dem Besuch weiterführender Schulen bzw. der Universität.“ „Da Kinder und Jugendliche (...) alle im Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystem erfasst werden, ist die Integrationsarbeit in diesen Strukturen die nahe liegendste und sicher auch effektivste Strategie. (...)“ Sie muss jedoch die „deutliche sozialräumliche Polarisierung“ berücksichtigen, die wesentlichen Einfluss darauf hat, welcher Zugang zu Bildungsinstitutionen ermöglicht bzw. ausgewählt wird. So ist auch bei einer freien Schulwahl davon auszugehen, dass ansässige Eltern diejenigen Schulen meiden, die einen in ihren Augen zu hohen Migrantenanteil haben (vgl. Strohmeier), was auch internationale Erfahrungen zeigen (Stecher und Maschke: 100).

Walther beschreibt in ihrem Vortrag „Integration braucht Bildung“ die Aktivitäten der Bertelsmann-Stiftung zum Thema Integration, insbesondere die für Kommunen zusammengetragenen Daten zur Migration. Mit deren Hilfe können vor Ort Maßnahmen zur Verbesserung der Integration entwickelt werden. „Integration kann nur gelingen, wenn unsere Gesellschaft Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund Chancen einräumt. Denn nur dann werden sie ihren Ort in unserer Gesellschaft finden und aktive Bürger dieser Gesellschaft werden. Eine Schlüsselrolle spielt dabei ein Bildungssystem, das kommunal und regional verankert ist.“ (Bertelsmann-Stiftung 2006: 4). Des Weiteren bezieht Walther sich auf den nationalen Bildungsbericht, der Instrumente des Schulsystems benennt, die zur Verfestigung der nachteiligen Ausgangslage von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund führen können, beispielsweise Übergangsempfehlungen Grundschule – Sekundarstufe I und Benotung in der Grundschule. Kinder mit Migrationshintergrund besuchen laut Walther überproportional häufig Förderschulen; unter Schulabgängern ohne Hauptschulabschluss sind Jugendliche mit Migrationshintergrund ebenfalls überrepräsentiert, hingegen ist der Anteil von Jugendlichen mit Migrationshintergrund bei den Abiturienten unterrepräsentiert (siehe auch Teil A, Kapitel 2.2).

Unter der Überschrift „Erfolgreiche Integration ist kein Zufall“ werden Lösungsansätze aus Sicht der Bertelsmann-Stiftung vorgestellt. Beispielsweise Dialog zwischen allen gesellschaftlichen Akteuren, Priorität von Integration, auch finanziell, frühe Förderung und Integration von Kindern, insbesondere frühe Förderung der Sprache, interkulturelle Weiterbildung der Erziehungs- und Lehrkräfte und Arbeit mit Eltern mit Migrationshintergrund.

Bainski erläutert als wesentliche Elemente der inzwischen langjährigen Praxis der RAA die „kindheitsbegleitenden, an der Bildungsbiografie orientierten und aufeinander aufbauenden“ Programme und Projekte, die in enger Zusammenarbeit mit der Fachwissenschaft von multikulturellen und -professionellen Teams entwickelt und

16 siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Dollase auf der CD

realisiert werden. Besonders im Elementar- und Primarbereich ist laut Bainski wertschätzende und aktivierende Elternarbeit Voraussetzung für Bildungs- und damit Integrationserfolg. Im gesamten Schulbereich in Nordrhein-Westfalen mangelt es an einer adäquaten Qualifikation der Lehrkräfte für den Sachunterricht bei einer multilingualen Schülerschaft. Bainski rät hier zu Änderungen der bislang ausschließlich deutschsprachigen Didaktik, um eine Verbesserung der schulischen Situation für Lehrende und Schüler zu erzielen.

Auch Kufen betont die Notwendigkeit der Einbindung von Migranten-Eltern in Bildungsarbeit. Offenkundig ist in den Institutionen die Ansicht verbreitet, das Bildungsbewusstsein der Eltern mit Migrationshintergrund sei geringer ausgeprägt als das der Eltern ohne Migrationshintergrund. Dem widerspricht Kufen entschieden; die Beseitigung der in der Praxis häufig festzustellenden Kommunikationsmängel zwischen Bildungsinstitutionen und Eltern betrachtet er als dringende Aufgabe.

Dollase betrachtet drei Maßnahmen als zentral für gelingende Integration¹⁷ durch Abbau von interkulturellen Spannungen und Förderung von wechselseitiger Akzeptanz:

- 1) Die sichere Beherrschung der deutschen Sprache.
- 2) Die ethnische Mischung der Kinder und Jugendlichen.
- 3) Die integrative interpersonelle Behandlung aller Menschen in allen öffentlichen Institutionen, also eine freundliche Art des Umgangs.

Lange Zeit wurden Integrationsprobleme im Sinne des Kulturkonfliktszenarios gedeutet, das heißt Kulturunterschiede als ursächlich für fehlende Integration angenommen. Dadurch, dass die Zugewanderten nun schon einige Jahrzehnte in Nordrhein-Westfalen verweilen, sind Fremdheitsprobleme nicht das Hauptproblem – es handelt sich vielmehr um ein Ingroup-/Outgroup-Problem, also darum, dass die Menschen mit Migrationshintergrund nicht als zugehörig betrachtet werden. Und zwar nicht, weil sie fremd wären, sondern weil man sich von ihnen aus Identitätsgründen abgrenzt. Zahlreiche empirische Untersuchungen legen die Vermutung nahe, dass es nicht die unüberbrückbaren Kulturunterschiede sind, die zu mangelnder Integration im Kindes- und Jugendalter führen, sondern Konflikte zwischen Gruppen weitgehend ähnlicher Kinder und Jugendlicher. Diese müssen anders gelöst werden als Kulturkonflikte. Steht bei Kulturkonflikten das Kennenlernen und Akzeptieren von Unterschieden im Vordergrund, so steht bei den „ähnlichen“ Fremden eher die Minimierung der Bedeutung sozialer Zugehörigkeiten und die Schaffung gemeinsamer neuer Identitäten im Vordergrund (vgl. Miller und Harrington 1992).

Die Frage, in welchem Alter Fremdenfeindlichkeit entsteht, ist schwierig zu beantworten, da es auf der Basis des Prinzips „Gleich zu Gleich gesellt sich gern“ Ablehnungen und Separierungen auch in der Grundschule oder im Kindergarten geben kann. Eine im erwachsenen Sinne ausgeprägte Fremdenfeindlichkeit kann sich erst bei Jugendlichen entwickeln, und zwar dann, wenn sie im zeitlichen Umfeld mit der Pubertät eine politische, kulturelle und ethnische Identität gebildet haben. Vorher konstatiert die internationale Forschung eher eine „linguistische Präzedenz“, das heißt ein Nachplappern ablehnender Äußerungen sowie eine Ethnisierung von eigentlich interpersonellen Konflikten (vgl. Dollase).

Eine soziale bzw. Kontaktintegration ist alleine durch organisatorische und strukturelle Maßnahmen nicht möglich. Es muss eine personale, interaktive Veränderung bei all jenen stattfinden, die mit Kindern und Jugendlichen bzw. deren Eltern zu tun haben. Allgemein gilt: Wissen, insbesondere subjektives Wissen, das heißt Bekanntschaft mit Migranten, die entsprechende Gestaltung der informellen und formellen Normen im Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungssystem, ein nicht bedrohlicher Umgang mit der Identität, persönlicher und ständiger Kontakt (Kontakthypothese) und die Gestaltung eines angenehmen mitmenschlichen Klimas sind empirisch gesicherte Strategien zum Abbau von Vorurteilen und Diskriminierungen. Politische Korrektheit des Sprachgebrauchs alleine reicht nicht (Dollase/Koch 2006).

Im Einzelnen: Die Integration im Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungssystem gelingt durch Dekategorisierung und Rekategorisierung. Das bedeutet, dass man die Bedeutsamkeit der ethnischen oder nationalen Zugehörigkeit minimiert (Dekategorisierung) bzw. dass man neue soziale Identitäten, zum Beispiel meine Klasse, unsere Schule, etabliert (Rekategorisierung) (vgl. Miller & Harrington 1992). Lernaktivitäten, die kulturelle Zugehörigkeiten festschreiben können – wie etwa interkulturelle Projektwochen mit einer zu stark abgrenzenden Einteilung in Ethnien – sind zu vermeiden. Sie erhöhen die Bedeutsamkeit der kulturellen Kategorien. Gemeinsame kooperative Aktivitäten ohne Ansehen der Herkunft sind zu fördern (vgl. Pettigrew & Tropp 2000). Ohne Kontakt in gemeinsamen koope-

17 siehe Beitrag auf der CD

rativen Tätigkeiten kann keine Integration stattfinden. Das Zusammenleben mit Mitschülern der jeweils anderen Abstammungen und die Erfahrung von Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungspersonen vielerlei Abstammung unter bestimmten angebbaren Bedingungen fördert empirischen Studien nach die Integration. Insbesondere gilt: Ein positives soziales Klima im Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungssystem fördert die Integration. Ein weiterer Beleg dafür, dass es für die Verbesserung der Integration auch auf personale Faktoren und persönliche Wirkungsmittel des Personals in den Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen ankommt.

Abgesehen von der Vermeidung der institutionellen Diskriminierung¹⁸ sind folgende Ansatzpunkte der Beeinflussung von intergruppalen Konflikten, also sozialisationswirksame Faktoren denkbar: Die Art des Verhaltens der Lehrer/-innen und Erzieher/-innen, Unterricht über Fremdenfeindlichkeit und interethnische Konflikte, Anti-Fremdenfeindlichkeitsprogramme und organisatorische Maßnahmen. Die Maßnahmen und Programme müssen allerdings überprüft werden, ob sie in allen Fällen die Erkenntnisse der modernen empirischen Integrationsforschung berücksichtigen bzw. ob sie tatsächlich wirksam sind.

Was sind die wichtigsten Impulse aus der Forschung zur Integration von Migrantinnen und Migranten? Generell kann die Einschätzung untermauert werden, dass das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem eine der wirksamsten Integrationsinstanzen überhaupt ist und dass es gemeinsame Tätigkeiten ebenso fördert wie eine tolerante Haltung und Bildung. Dass diese Möglichkeiten des Schul- und Bildungssystems oft nicht genutzt werden, hängt unter anderem von einer desintegrativen Siedlungs- und Bildungsmobilität ab. Es ist aber auch darauf zurückzuführen, dass die Ausbildung des Personals nur halbherzig auf diese Zukunftsaufgabe vorbereitet wird bzw. dass es an Personal mit Migrationshintergrund sowohl in Kindergärten, als auch in Grundschulen und weiterführenden Schulen fehlt.

3.3.3 Kinderarmut – Folgen für Bildung und Gesundheit

Mehrere Expertisen der Enquetekommission haben auf Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen hingewiesen, für die im weitesten Sinne „soziale Indikatoren“ typisch sind: Benachteiligung durch Migration, durch Bildungsferne, durch niedrigen sozioökonomischen Status, durch die Art des Schulabschlusses usw. Ein aktuelles Thema in der Benachteiligungsdiskussion seit Ende der neunziger Jahre ist „Armut“, insbesondere auch „Kinderarmut“, geworden – ein Reflex auf die Tatsache, dass die Zahl der von Armut der Eltern betroffenen Heranwachsenden seit Beginn der neunziger Jahre steigt.

Der Hinweis auf demographische und soziale Indikatoren für Benachteiligung ist für jene, die etwas daran ändern wollen, relativ frustrierend, da sich aus ihnen unmittelbar keine gezielten sondern nur unspezifische Veränderungsmöglichkeiten ergeben. Außerdem gilt stets: unter jeder Benachteiligungsbedingung (also auch unter Armut) gibt es immer viele, die daraus ohne „Störung“ oder „Leistungseinbußen“ hervorgehen und darauf auch stolz sind. In der Wissenschaft gilt: allgemeine statistische Zusammenhänge dürfen nicht auf das Individuum oder die individuelle Entstehungsgeschichte übertragen werden. Die Kumulation von Risikofaktoren (vgl. Expertise von Holodynski) führt zu den bekannten Fehlentwicklungen – aber längst nicht bei allen Menschen. Es gibt stets hohe Prozentsätze, die unter kumulierten Risikofaktoren leiden und sich dennoch normal entwickeln.

Dass ein niedriger sozioökonomischer Status und mangelnde finanzielle Mittel, die damit assoziiert sind, im Durchschnitt bzw. bei Teilen einen negativen Effekt auf die Entwicklung von Kindern haben und sie prägen, ist seit mehreren Jahrzehnten bekannt. Spätestens seit der Oakland-Studie (Elder 1974) ist die „Erschütterbarkeit der familiären Erziehung durch finanziellen Abstieg“ bereits eindringlich nachgewiesen.

Was also fehlt, sind konkrete Ansatzpunkte. Werden die Folgen des Problems Armut für Kinder dadurch behoben, dass man Geldzuweisungen an arme Eltern tätigt?

Christian Palentien macht auf Probleme der Definition von Armut aufmerksam und favorisiert eine Art „Lebenslagenarmut“, die nicht nur Geldmangel, sondern auch die Wohn-, Gesundheits-, Bildungs- und Einkommenssituation umfasst. Von Benachteiligungen in diesen vier Bereichen sind ungefähr 13% der Bevölkerung betroffen. Die Schichten, die von Armut betroffen sind, haben sich gegenüber früher geändert: Waren es früher eher Obdachlose, Nichtsesshafte, Kriegerwitwen, Randgruppen, so sind es heute eher Mittelschichten, vorübergehend Arme und mehr Kinder und Jugendliche von allein Erziehenden, von Menschen mit Migrationshintergrund usw. Ähnlich

¹⁸ siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Dollase auf der CD

argumentiert auch Ahnert, die schreibt: „Typischerweise wird Armut in Deutschland jedoch weniger durch eine stabile Unterschicht repräsentiert als vielmehr von einer Dynamik des Ein- und Ausstiegs in Armut durch wechselnde Personen, deren Lebensläufe und Lebensrisiken bestimmt. Trennung, Scheidung, Ablehnung der Versorgerehe, missglückte Studienablaufpläne und Berufseinstiege können Armutssituationen erzeugen“ (*Expertise Ahnert: 13*). Auch Ahnert bezeichnet mit Armut nicht nur fehlende materielle Ressourcen, sondern auch Unzulänglichkeiten im innerfamiliären Beziehungsklima, eingeengte Erfahrungsmöglichkeiten sowie Gesundheitsbelastungen infolge schlechter Ernährungs- und Wohnbedingungen.

Palentien und andere fassen die Ergebnisse der Armutsforschung ansonsten in den bekannten empirischen Ergebnissen zusammen. Es sind insbesondere Benachteiligungen im Bildungssystem, aber auch im Habitus (= Haltung) der Betroffenen. Im „restringierten Sprachcode“ und auch in den Anerkennungsbezügen der armen Bevölkerungsteile entwickeln sich Werte- und Normsysteme, die ungünstig für die weitere Entwicklung der Kinder sind. Das gilt insbesondere auch für den dort achselzuckend als normal betrachteten Gebrauch von Alltagsdrogen. Neben institutionellen Reformen plädiert der Pädagoge Palentien für Förderung statt Selektion, aber auch für einen konkreten Ansatzpunkt: Er will die kommunikative Kompetenz der benachteiligten Kinder und Jugendlichen stärken und zeigt an Initiativen im Land Bremen auf, wie diese Stärkung der kommunikativen Kompetenz zusammen mit Studierenden funktionieren kann. Es wird also – grob vereinfacht – die Strategie einer „sozialisierenden Prävention“ angewendet.

Für Ahnert ist die NICHD-Studie auch für das Thema „Armut“ eine wichtige Datenbasis. Die NICHD-Studie bestätigt deutsche und europäische Studien, nach denen Kinder, die in Armut aufgewachsen sind, ausgeprägte kognitive Defizite und mehr Verhaltensprobleme als Vergleichskinder zeigen. Die schlechten Entwicklungsergebnisse wurden dabei maßgeblich auf das inadäquate Elternverhalten und das schlechte Beziehungsklima in der Familie zurückgeführt. Es zeigte sich im Übrigen, dass die späteren Erfahrungen von Armut sich gegenüber den früheren ungünstiger auf die kindliche Entwicklung auswirken.

Holodynski u.a. verweisen ebenfalls auf eine Definition von Armut, die sich am komplex bestimmten sozioökonomischen Status orientiert. Dieser wird aus dem Einkommen, dem Bildungsstand und dem Beruf der Eltern gebildet. Seit es eine psychologische Sozialforschung gibt, ist dieser komplexe sozioökonomische Status stets mit dem Entwicklungsniveau der Kinder korreliert.

Im Alltagsverständnis geht man oft davon aus, anzunehmen, dass materielle Armut nicht zwangsläufig zu Entwicklungs- und Erziehungsdefiziten der Kinder führen müsse. Zumal die ältere Generation erinnert sich an Zeiten nach dem zweiten Weltkrieg, in denen Armut allgemein verbreitet war – haben die damaligen Kinder uneinholbare Entwicklungs-Beeinträchtigungen davongetragen? Eine Frage, die man wissenschaftlich beantworten kann.

Zur Wirkung der Kinderarmut gibt es mittlerweile so viele Studien, dass Metaanalysen bzw. Überblicksartikel verfasst werden konnten. Bei diesen stellen sich folgende Fakten heraus:

1. Kinderarmut stellt unzweifelhaft einen starken Risikofaktor, insbesondere für die Entwicklung von Kindern dar: Niedriges Geburtsgewicht, Schuljahreswiederholung, Schulabbruch und Schwangerschaft als Teenager waren dreimal häufiger als bei Vergleichskindern. Kinder aus armen Verhältnissen waren siebenmal häufiger Opfer von Kindesmissbrauch und Vernachlässigung.
2. Eltern mit geringem Einkommen greifen durchschnittlich eher zu autoritären und bestrafenden Erziehungsstilen und bieten ihren Kindern weniger stimulierende Lernerfahrungen. Sie sind weniger sensitiv und gehen weniger auf die Wünsche ihrer Kinder ein.

Das Problem der Erklärung besteht darin, dass die große Mehrheit der Menschen mit niedrigem sozioökonomischem Status unauffällige Kinder hat und dass nur eine Minderheit, die allerdings größer ist als in höheren sozioökonomischen Schichten, „Problemkinder“ hat. Es gibt immer eine überwältigende Menge von Kindern aus armen Verhältnissen, die im gemeinen Sinne „vernünftig“ erzogen werden und in der Schule und in gesundheitlichen Kenngrößen nicht benachteiligt sind. Die Frage muss also lauten: Welche Wirkungen entfaltet Armut, die bei einem Teil derjenigen, die in dieser Situation leben, zu einer Entgleisung des Erziehungsverhaltens führen?

Nach empirischen Studien (sogenannte Pfadanalysen) scheinen folgende zwei Kausalpfade zu existieren:

1. Armut erzeugt zwar nicht bei allen, wohl aber bei vielen Eltern und besonders bei allein Erziehenden chronischen Stress aufgrund der prekären Lebenssituation, deren Balance durch kleine Störungen aus dem Gleichgewicht geraten kann. Hieraus entsteht ein stark erhöhtes Risiko für psychischen Störungen wie zum Beispiel für

Depressionen (etwa doppelt bis viermal so hoch wie bei nicht in Armut lebenden Personen). Depressive Eltern wiederum sehen die Elternrolle negativer als gesunde Eltern. Aus dieser Situation entwickeln sich eher negative Lebensereignisse wie Gewalt, Krankheit, Zerbrechen der Partnerschaft und von Freundschaften und daraus resultierend soziale Isolation als bei nicht armen Eltern.

2. Armut führt zu einer häuslichen Umgebung, in der wenig kognitiv stimulierende Lerngelegenheiten bestehen bzw. ein Überangebot an elektronischen Medien, wie neuere Studien gezeigt haben. Aus Kindersicht haben arbeitslose Eltern paradoxerweise weniger Zeit für ihre Kinder (World Vision Studie 2007), was möglicherweise auf die Stresssituationen und die notwendige Aktivitäten zur Arbeitssuche rückführbar sein könnte.

Eine aktuelle Metaanalyse von McLoyd/Aikens/Burton (2006) zeigt, dass ökonomische Deprivation mit mehr negativen Lebensereignissen einhergeht, bei den Eltern Stress erzeugt und daraus resultierend mit mehr bestrafendem Erziehungsverhalten und weniger sensitivem fürsorglichen Verhalten einhergeht. Kindesmisshandlung trat häufiger während Phasen ökonomischen Abstiegs auf.

Wie man das Armutsrisiko senken kann, ist auch eine Frage einer erfolgreichen Wirtschaftspolitik. Pädagogische Ansätze müssen auf Kinder- und Elternseite die schwierige Aufgabe der Kompensation bzw. des „Coping“, also das Fertigwerden mit ungünstigen Lebenssituationen lösen (sogenannte Resilienzförderung in der folgenden Expertise von Herwartz-Emden).

3.3.4. Interkulturelle und geschlechtergerechte Pädagogik für Kinder und Jugendliche

Erfolgreiche Pädagogik muss auf die besonderen Eigenschaften und besonderen Lebenslagen der Kinder und Jugendlichen eingehen. Unabhängig davon, wie man das idealtypische Lehrverhalten, die idealtypische Schul- und Betreuungsstruktur versteht, gibt es stets systematische Benachteiligungen von bestimmten Bevölkerungsgruppen. Dies ist Ausgangspunkt einer umfangreichen Expertise von Prof. Dr. Leonie Herwartz-Emden gewesen, die sich mit Fragen der geschlechtergerechten und interkulturellen Pädagogik beschäftigt. Die Expertise ist ein kompaktes Sammelreferat, das neueste Studien, auch solche, die während der Laufzeit der Enquetekommission erschienen sind, berücksichtigt.

Herwartz-Emden geht zunächst auf die Sozialisationskontexte „Familie“ und „Schule“ für Kinder ein und stellt einen Abriss der aktuellen Sozialisationsforschung unter dem Gesichtspunkt von Migration, Geschlecht und Schicht vor. An mehreren Stellen ihrer Expertise wird deutlich, dass sich die Kategorien Geschlecht, Schicht und ethnische Herkunft überlagern. Diese Überlagerung spielt in dem ersten, eher sozialisationsbezogenen Teil ihrer Expertise eine besondere Rolle. Geschlecht, kulturelle Identität, Klasse bzw. Schicht gelten in ihrer Expertise als Kategorien sozialer Ungleichheit, die sozial konstruiert sind und damit grundsätzlich als beeinflussbar erscheinen. Deswegen sind die Vorschläge ihrer Expertise auch auf die Verminderung bzw. Aufhebung der Ausgangsunterschiede zwischen Jungen und Mädchen, autochthonen (= einheimischen) und allochthonen (= zugewanderten) Bevölkerungsgruppen sowie bildungsfernen, bildungsnahen bzw. sozioökonomisch deprivierten Schichten angelegt.

Bei der sozialisationstheoretischen Erklärung der Unterschiede zwischen Kindern aus Familien mit Migrationshintergrund zu den einheimischen oder den deutschstämmigen Familien wird folglich der sozioökonomische Hintergrund, die Bildungs- und Ausbildungssituation, das Bildungsniveau und die Erwerbstätigkeit sowie die Unterschiede zwischen verschiedenen Migrantenfamilien berücksichtigt. Aber auch die Strukturen und Merkmale der Migrantenfamilien selbst, die je nach nationalem, kulturellem Hintergrund unterschiedliche strukturelle Merkmale aufweisen, insbesondere was die Geschlechterverhältnisse anbelangt, werden ausführlich erläutert.

In der Expertise wird häufig vor neuen Vorurteilen gewarnt. Als eine wesentliche Ursache für Benachteiligungen der Geschlechter und der Menschen mit Migrationshintergrund wird in der Expertise die „Stereotypenbedrohung“ genannt („Stereotype Threat“ nach Aronson/Wilson/Akert 2006), die mit den Erklärungen durch „Etikettierung“ und „Labeling“ einige Gemeinsamkeiten hat. Allein dadurch, dass man Vorurteile, etwa gegen die naturwissenschaftlich-technische Kompetenz von Mädchen und Frauen oder das Vorurteil der Bildungsferne gegenüber bestimmten Migrantengruppen hegt, setzen sich psychologische und interpersonelle Mechanismen in Gang, die dazu führen können, dass die Vorurteile tatsächlich eintreffen. Man nannte diesen Effekt früher die „sich selbst erfüllende Prophezeiung“ bzw. den „Pygmalioneffekt“. Herwartz-Emden spricht von „Stereotypenbedrohung“ und „Erwartungseffekten“. Auch

einige Gegenmaßnahmen, etwa die Heterogenität von Schulklassen, die aus migrationspsychologischer Perspektive wegen der Möglichkeit zu kooperativen Kontakten sinnvoll ist, leiden unter gewissen Vorurteilen, zum Beispiel dass man darin schlechter lernen könne, was dann zu tatsächlich schlechteren Ergebnissen führen kann.

Ein nicht unerheblicher Teil der Expertise beschäftigt sich mit der Schulstrukturfrage, und zwar sehr differenziert. Es ist auch nach Studien aus dem Jahre 2006 und 2007 anzunehmen, dass die Schulstruktur einen gewissen Effekt auf die Verfestigung von Ungleichheit haben könnte, wenngleich Merrens (2007), auf den sich Herwartz-Emden bezieht, darauf hinweist, dass die entsprechenden Benachteiligungen auch schon in der Grundschule, dort wo alle Kinder zusammen sind, bemerkbar sind.

Durch die sehr umsichtige und umfassende Berücksichtigung von vielen empirischen Untersuchungen gelingt es der Expertise, den schmalen Grat genau zu beschreiben, auf dem eine gesonderte Förderung von Jungen und Mädchen, von Menschen mit Migrationshintergrund und von Kindern aus sozioökonomisch und edukativ benachteiligten Elternhäusern möglich ist. Eine gesonderte Förderung läuft immer Gefahr, diskriminierend zu wirken. Man kann auf der einen Seite keine „Ausländerklassen“ bilden, ohne die Gefahr einer strukturellen Diskriminierung zu vermeiden, und auf der anderen Seite ist eine gegenüber sämtlichen Herkunftsunterschieden, Geschlecht, Ethnie und Schicht völlig blinde Pädagogik nicht geeignet, die entsprechenden Förderungen effektiv anzulegen. Allerdings ist auch mit der Einrichtung von heterogenen Lerngruppen nicht per se eine geschlechtergerechte oder kulturfaire Unterrichtung verbunden. Hierzu bedarf es auch einer Änderung des inneren Betriebs von Schulen und der Anlage und Konzeption von Unterricht.

Besonders deutlich wird die ausgewogene Gewichtung der Forschungslage durch die Empfehlungen, die in der Expertise von Herwartz-Emden zu verschiedenen Bereichen ausgeführt werden. Folgende Handlungsempfehlungen ([Expertise Herwartz-Emden: 132 ff](#)) werden zur allgemeinen geschlechtergerechten und interkulturellen Pädagogik vorgetragen:

1. Eine isolierte Betrachtung der Benachteiligung von Mädchen und Jungen muss auch die spezifischen Benachteiligungen der Geschlechterkategorie in Abhängigkeit von ihrer ethnischen, nationalen und sozioökonomischen Herkunft betrachten. „Der Blick auf *die* Mädchen und *die* Jungen an sich greift in jedem Fall zu kurz“. Stereotype Leitbilder über Jungen und Mädchen bzw. Migrantinnen und Migranten müssen vermieden werden.
2. Die Aus- und Weiterbildung von Pädagogen und Pädagoginnen muss Elemente der Reflexionsfähigkeit in Bezug auf gesellschaftlich dominante Bilder über Mädchen, Frauen, Jungen, Männer, Migranten und Migrantinnen enthalten. Polarisierende Zuschreibungen müssen vermieden werden.
3. Es sollte überall darauf geachtet werden, dass vermehrt Männer bzw. Menschen mit Migrationshintergrund für pädagogische Berufe gewonnen werden können.
4. Die Weckung des technischen Interesses bei Mädchen sollte in alltäglichen Lebenszusammenhängen vom frühestmöglichen Zeitpunkt an erfolgen.
5. Es ist generell von den Lebenslagen der Jungen und Mädchen auszugehen, Jungen sollten „jenseits von Defizitorientierung oder Remaskulinisierungstendenzen“ unterstützt werden.
6. Ein früher Beginn einer interkulturellen und geschlechtergerechten Pädagogik ist angezeigt.

Speziell in der Schule ([Expertise Herwartz-Emden: 134](#)) sollte natürlich den Bildungsbenachteiligungen von Jungen und Mädchen entgegengewirkt werden, allerdings sollen auch „einseitige Benachteiligungs- und Besonderungsdiskurse“ vermieden werden, stattdessen sollte eine Orientierung an den komplexen Lebenslagen der Kinder und Jugendlichen stattfinden. Es müssen weiterhin Benachteiligungen von Mädchen und Jungen berücksichtigt werden. Es muss bei Mädchen das Interesse an traditionellen männertypischen Fächern und bei Jungen das Interesse an traditionellen frauentypischen Fächern geweckt werden. Ob monoedukative Klassen, also homogene Lerngruppen (zum Beispiel nur von Mädchen im Fach Physik) immer als positiv gelten müssen, kann noch nicht endgültig beurteilt werden. Auf individueller Ebene gilt es, den Selbstwert und die Selbstwirksamkeitsüberzeugung von Kindern und Jugendlichen zu stärken. „Androgynität“ sollte als Leitbild gestärkt werden. Die Beziehungen zu erwachsenen Bezugspersonen und Gleichaltrigen müssen weiterhin entwickelt und gestärkt werden. Bezogen auf die interkulturelle geschlechtergerechte Pädagogik müssen weiterhin Projekte und Forschungen gefördert werden.

Neben diesem eher allgemeine pädagogische Prinzipien umfassenden Ergebnis entwickelt Herwartz-Emden für die Schule ein spezifisches Fazit und eigene Handlungsempfehlungen, die sich auf die Ebene der Individuen, insbesondere auf die Abschwächung bzw. Vermeidung des „Stereotype-Threat“ – Effektes, beziehen und die gleichzeitig

auf die Aktivierung von Identität abzielen, um eine Betonung von stereotypisierten Gruppenzugehörigkeiten zu vermeiden. Gleichzeitig sollen durchaus hohe Leistungsstandards und hohe Erwartungen an das individuelle Potenzial gestärkt werden, wozu auch angemessene Erfolgsrückmeldungen dienen können.

Auf interpersonaler Ebene kommt auch diese Expertise nach Sichtung der empirischen Literatur zu dem Schluss, dass „der Person der Lehrkraft, ihrem Verhalten, der Gestaltung des Unterrichtes und seinen Randbedingungen eine hohe Bedeutung“ zukommt (Expertise Herwartz-Emden: 136). Das Lehrverhalten muss optimiert werden, und zwar nach evidenzbasierten Erkenntnissen zum erfolgreichen Unterricht. Hierzu gehört auch die Gestaltung der Lernumgebung sowie relationale Maßnahmen, das heißt die Kooperation in heterogenen Kleingruppen, die zum Abbau von interkulturellen oder intergeschlechtlichen Vorurteilen dienen, gemäß der Kontakthypothese (vgl. Kap. 2.4.2). In Anlehnung an Merckens (2007) fordert Herwartz-Emden allerdings auch eine „Ausdehnung des Zeitbudgets“ für Kinder, um die Leistungsdifferenzen zu verringern. Das heißt im Klartext, dass zur Verringerung von Leistungsdifferenzen einige Kinder mehr Zeit brauchen, um denselben Leistungsstand zu erreichen. Einen breiten Raum nehmen Vorschläge ein, die im Lehramtsstudium zu berücksichtigen sind: zum Beispiel das entsprechende Wissen über Stereotype und ungünstige Erwartungen, die mentale Reflexion und Kontrolle der eigenen Erwartungshaltung sowie eine vertiefte didaktische und interaktive Qualifizierung.

„Auf der Ebene der schulischen Kontextfaktoren, die unter anderem für die negativen Auswirkungen von stereotype threat, Erwartungseffekten und sozialer bzw. Leistungsgruppierung verantwortlich gemacht werden, finden sich verschiedene Ansatzpunkte zum Abbau der Bildungsdiskrepanzen. Da es sich allerdings zu einem großen Teil um Effekte handelt, die in der ihnen unterstellten strukturellen und institutionellen Bedingtheit auf das Bildungssystem zurückgeführt werden, wären hier Reformbereitschaft und -willen seitens der Bildungspolitik sowie neue konzeptionelle Überlegungen gefragt; ein Systemumbau wird allerdings in keinem Bundesland ernsthaft erwogen (Ditton u.a. 2005)“ (Expertise Herwartz-Emden: 137).

Deshalb beziehen sich die Vorschläge von Herwartz-Emden zur Veränderung der schulischen Kontextfaktoren nicht auf die Gliedrigkeit des Schulwesens. Typische Vorschläge (Expertise Herwartz-Emden: 138) für interkulturelle und geschlechtergerechte Pädagogik sind zum Beispiel der Einsatz von positiven Rollenvorbildern, die Entwicklung entsprechender Curricula und Unterrichtsmaterialien, die Einstellung von Lehrpersonen unterschiedlicher ethnischer, kultureller und sozialer Herkunft, und die bewusste Gestaltung der Zusammensetzung von Schulklassen, da ein Abbau von Vorurteilen und Stereotypen nur dann möglich ist, wenn eine kooperative Arbeit von Jungen und Mädchen, Migrantinnen und Migranten zur Erreichung eines gemeinsamen Zieles organisiert wird.

Die Einrichtung homogener Klassen ist nach Ansicht von Herwartz-Emden keine oder zumindest nicht die Lösung. Im mathematisch-naturwissenschaftlichen Bereich können solche Klassen allerdings für Mädchen von Vorteil sein, für Jungen evtl. im sprachlichen Bereich. Die Einrichtung von „Ausländerklassen“ hat, wie oben bereits erwähnt, keine positive Wirkung. Der Konzentration einer problematischen Schülerschaft an einzelnen Schulen ist entgegenzuwirken.

Auch der Bereich „Familie, Migration und Schule“ und seine wechselseitige Interdependenz ist ein Bereich, in dem die Expertise Handlungsempfehlungen formuliert. Hierbei unterstützt Herwartz-Emden (Expertise Herwartz-Emden: 145) die Expertise von Holodynski in den Punkten der Notwendigkeit einer Mobilisierung und Stärkung des Selbsthilfepotenzials von Familien, in der passgenauen und zeitnahen Unterstützung der Erziehungstätigkeit außerhalb der Familie durch altersgemäße Angebote und in der Konzentration auf Familien mit multiplen Risiken. An der Schnittstelle zwischen Elternhaus und Bildungseinrichtung wird für Familien mit Migrationshintergrund empfohlen, die Kompetenz dieser Familien zur Kompensation von deprivierten Lebenslagen zu stärken, eine sogenannte Resilienzförderung, die sich konkret auch auf den Aspekt sicherer Bindungen zum Kind beziehen muss. Hierzu seien nicht nur Integrationsangebote für Migrationsfamilien, sondern auch interkulturelle Weiterbildung von Lehrpersonen und eine niedrigschwellige Elternbildung im Rahmen von Kindertagesstätten notwendig.

Die Förderung der individuellen Handlungskompetenz für Erziehungsaufgaben von Müttern und Vätern sollte sich auch auf den Umgang mit familiären Belastungssituationen konzentrieren und über eine Stärkung der Selbstwirksamkeit für Mütter mit Migrationshintergrund die personalen Schutzfaktoren für Kinder stärken. Die Erziehung in der Familie „sollte auf eine Entdramatisierung ethnischer und geschlechtlicher Differenzen abzielen“. Die Vorbildfunktion der Eltern für eine geschlechtsspezifische Sozialisation von Kindern und Jugendlichen muss hervorgehoben werden. Die Fähigkeit von Eltern Akkulturationsleistungen (entspricht Integrationsleistungen) zu erbringen,

muss gestärkt werden. Dazu gehört auch, dass für Eltern Aufklärungsarbeit darüber geleistet wird, was adäquate Unterstützungsleistungen in Bezug auf Bildungsbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen sind. Die Anerkennung des kulturellen Kapitals (= Bildung) aus dem Herkunftsland ist wichtig, um den Selbstwert der Zugewanderten zu stärken. Es sei angezeigt, entsprechende Programme für Eltern mit Migrationshintergrund zu entwickeln. Dabei bleibt ein Fixum bestehen: Die Kenntnis der deutschen Sprache wird als zentral für den schulischen Erfolg angesehen. Kostenlose Deutschkurse nach dem Vorbild Schweden seien sinnvoll.

3.3.5 Zur psychischen Lage und zu den Verhaltensstörungen von Kindern und Jugendlichen

Ähnlich wie die PISA- und IGLU-Studien, die eine durchschnittliche Gesamtaussage über den schulischen Leistungsstand der Kinder und Jugendlichen erlauben, sind Gesamtaussagen über die psychische Situation von Kindern und Jugendlichen sinnvoll. Der Blick auf Randgruppen verstellt häufig den Blick auf die Gesamtheit und auf viele positive Entwicklungen, die in unserem Land zu beobachten waren und sind.

Die Analyse der subjektiven Meinungen von Kindern und Jugendlichen über ihr Leben sollte ein wichtiger Ausgangspunkt auch für politische Maßnahmen sein. Gewiss muss davon ausgegangen werden, dass sich Menschen völlig unabhängig von der objektiven Lebenssituation auf einem mittleren Stimmungslevel einpendeln, das heißt Kinder und Jugendliche würden sich auch an ungünstige Bedingungen anpassen können, das heißt, wenn man sie fragt, wie es ihnen geht, würden sie möglicherweise Wohlbefinden äußern, ohne dass dies objektiv untermauert wäre. Auf der anderen Seite kann man auch aus den objektiven Rahmenbedingungen nicht auf die Zufriedenheit eines Menschen schließen. Ob ein Mensch zufrieden ist oder nicht, hängt von den Normen ab, denen er sich verpflichtet fühlt bzw. von seinen Zielen. Sind die Ziele sehr hoch gesteckt, ist es möglich, dass sein gesamtes Leben als unzureichend erlebt wird. Auf der anderen Seite zeigen Studien zur relativen Deprivation, dass Menschen ein gewisses Ausmaß an Stressoren benötigen, die sie aber bewältigen können. Aus der Bewältigung von Schwierigkeiten resultiert ein optimistisches und positives Gefühl der Welt gegenüber.

Unglückliche Stimmungen, Frustrationen, Enttäuschungen, erlebte Benachteiligungen bei Kindern und Jugendlichen sind nicht nur Ursache für allerlei Verhaltensstörungen, sondern auch Ursache für Kriminalität und Aggressivität. Insofern ist die emotionale Lage ein wichtiger Indikator für die Gesamtwirkung des Systems und die Gesundheitsuntersuchungen haben ja gezeigt, dass diese neue Morbidität eher im emotionalen Bereich und im Sozialverhalten liegt.

In einer Zusammenstellung¹⁹ wurden drei Arten von methodischen Zugängen zur psychosozialen Situation von Kindern vorgestellt: 1. Zeitwandelstudien, in denen Kinder heute mit Kindern früher verglichen wurden. 2. Repräsentative Kinderbarometer und Untersuchungen, die die subjektive Sicht der Kinder auf die heutige Welt erfassen. 3. Studien zur Prävalenz von Verhaltensstörungen, die indirekt einen Eindruck von dem Wohlbefinden der Kinder und Jugendlichen geben.

1. Die Zeitwandelstudien, sofern sie methodisch sauber angelegt sind, zeigen eine Reihe von Überraschungen. So ist es zum Beispiel erstaunlich, dass Einzelkinder nicht den typischen Vorurteilen gegenüber Einzelkindern entsprechen, sondern dass sie eher gesellig sind und zahlreiche soziale Kontakte haben. Sie sind nicht auffällig. Die Verplanung, „Verinselung“ oder Verhäuslichung des kindlichen Lebens ist in empirischen Untersuchungen nicht bestätigt worden. Das Fernsehen trägt sicherlich zur Aggression bei, hier gibt es Tausende von Untersuchungen, allerdings ist der Einfluss des Fernsehens und der Medien auf die Aggression nicht größer als die der Eltern, der Lehrer oder der Klassenkameradinnen. Alle haben einen ähnlichen Einfluss auf das Entstehen von Aggressivität. In allen Industriestaaten gab es ab den fünfziger Jahren bis zu den achtziger bzw. neunziger Jahren einen massiven IQ-Anstieg, den man Flynn-Effekt nennt und der ungefähr bei 20 IQ-Punkten im Durchschnitt liegt. Kinder heute sind also im Durchschnitt intelligenter, das heißt sie lösen Denkaufgaben besser als Generationen von Kindern und Jugendlichen in den fünfziger Jahren. Gleichzeitig werden von Kindern und Jugendlichen in der Schule mehr intellektuelle Leistungen verlangt als etwa in den fünfziger Jahren. Eine Analyse der Mathematikanforderungen in der Grundschule hat deutlich ergeben, dass von Kindern seit Ende der siebziger Jahre so viel wie nie verlangt wird. Zu-

¹⁹ siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Dollase auf der CD

gleich sind auch die Bildungsaspirationen der Eltern massiv gestiegen, zwischen 60 und 42%, je nach Studie, erwarten von ihrem Nachwuchs das Abitur. Viele Kinder verbringen sehr viel Zeit mit der Erledigung der Hausaufgaben und die Schule ist einer der wesentlichen Problembereiche von Kindern. Die Selbstständigkeit und das Selbstbewusstsein der Kinder und Jugendlichen heute sind im säkularen Vergleich ebenfalls gestiegen. Die Einstellung zu Mitschülern und Mitschülerinnen aus Familien mit Migrationshintergrund hat sich zwischen 1983 und 1996 wesentlich verbessert und ein verändertes Geschlechtsrollenverhalten, aber auch Leistungsverhalten, konnte in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich beobachtet werden. Die Angst vor dem Scheitern in der Schule vor dem Versagen ist allerdings besorgniserregend aufgrund der Zeitwandelstudien. Kinder und Jugendliche heute werden auch von den Erwachsenen anders bzw. nach anderen Normensystemen beurteilt als früher, insgesamt wird von ihnen mehr verlangt, als etwa noch in den fünfziger oder sechziger Jahren.

2. Repräsentative Kinderstudien gibt es in großer Zahl: Das DJI-Kinderpanel, das LBS-Kinderbarometer mit einem besonderen Schwergewicht auf Nordrhein-Westfalen, das Siegener Kindersurvey, die Schülerstudie 90, die 2001 wiederholt wurde, das Nürnberger-Kinderpanel usw. In jüngster Zeit ist noch eine World Vision Studie dazu gekommen. Die Befragung von Kindern, die Kinderbarometer und Studien zur Zufriedenheit von Kindern offenbaren in Nordrhein-Westfalen relativ ähnliche Ergebnisse. Im neuen LBS-Kinderbarometer aus dem Jahre 2007 wird festgestellt, dass das allgemeine Wohlbefinden der Kinder „eher gut“ bis „gut“ ist. 7% haben allerdings ein negatives Wohlbefinden. Das allgemeine Wohlbefinden der Kinder sinkt mit zunehmendem Alter. Das Wohlbefinden in der Familie ist insgesamt leicht besser als das allgemeine Wohlbefinden, allerdings ist die Gruppe der Kinder mit negativem Wohlbefinden mit 9% größer. Auch das familiäre Wohlbefinden sinkt mit dem Alter, das Wohlbefinden in der Schule ist zwar insgesamt auch positiv, im Vergleich aber das niedrigste, 13% der Kinder haben ein negatives Wohlbefinden in der Schule, welches auch mit dem Alter sinkt. Erwartungsgemäß ist das Wohlbefinden im Freundeskreis am günstigsten. Bucher stellt fest, dass Kinder dann glücklich sind, wenn sie in einer vollständigen Familie leben, häufig gelobt werden, wenn sie Anerkennung erfahren, wenn sie mit ihren Eltern in der Freizeit viel unternehmen können, wenn sie häufig mit ihren Freunden zusammen sind, wenn sie nicht mit Druck, sondern wenn sie mit Argumenten erzogen worden sind, wenn sie zu Hause in der elterlichen Wohnung nicht beengt sind, wenn sie Erfolg in der Schule haben und der Unterricht gut und spannend ist. Auch in der größten NRW-Studie zur Zufriedenheit von Kindern in allen Schulformen (Dollase, N = 7.800) erreichen Eltern, Familie und Freunde die drei Spitzenplätze der Zufriedenheit. Lehrerinnen und Lehrer liegen auf Platz 12 und „meine Schulklasse“ auf Platz 16, die Schule als solche landete auf dem drittletzten Platz. Schüler im Jahre 2006 zeigen Ansätze materialistischer Werte im Unterschied zu ihren eher postmaterialistisch orientierten Lehrerinnen und Lehrern. Hieran sieht man, dass sich Kinder und Jugendliche schnell an die gewandelten Weltverhältnisse gewöhnen können. Die Werte, die im LBS-Kinderbarometer erhoben werden, sind in erster Linie Hilfsbereitschaft, Freundschaft, eine eigene Meinung und Spaß. Trends verfolgen, Markenkleidung, aber auch Anpassungsfähigkeit, Fleiß, Durchsetzungsfähigkeit und Toleranz finden die Kinder weniger wichtig. In den einzelnen Bundesländern gibt es Abweichungen von diesem Trend, in Nordrhein-Westfalen ist „sich mit dem Computer auskennen“ insgesamt im Vergleich zu den anderen Bundesländern schlechter bewertet worden. Interessant sind auch die größten Ängste, die im LBS-Kinderbarometer erhoben worden sind. Es sind eindeutig Ängste vor der Schule, Versagensängste und mit weitem Abstand dann erst Probleme von Krankheit, Tod und Gewalt in der Familie. Ein Drittel der Kinder wurde bereits Opfer eines Diebstahls in der Schule. Kinder mit Migrationshintergrund werden öfter Opfer von Diebstählen; Schulsachen, Geld und Kleidung werden am häufigsten in der Schule gestohlen. Mädchen wird mehr Schmuck entwendet, Jungen häufiger Sammelgegenstände. Kinder, denen in der Schule schon einmal etwas gestohlen wurde, haben ein niedrigeres Wohlbefinden in der Schule.

3. Studien zur Prävalenz von Verhaltensstörungen. Trotz des allgemeinen positiven Bildes vom emotionalen Zustand auch der nordrhein-westfälischen Kinder ist alarmierend, dass je nach Studie zwischen 15% und 22% der Kinder an psychischen Störungen leiden, die dann zu weiteren Folgestörungen, comorbide Störung, führen können. Weitere Untersuchungen bestätigen eine ähnliche Größenordnung und gehen von rund 18%–27% psychischer Störungen aus. Die Prozentsätze müssen relativiert werden, da die Störungen nicht konstant sind, sondern es gibt Persistenzraten (das heißt: Prozentsatz von Erkrankungen, die über einen längeren Zeitraum stabil bleiben), die etwa „nur“ zwischen 40% bis 60% liegen. Als Ursachen für die Verhaltensstörungen werden Überbeanspruchung und Probleme in der Schule und Defizite im Erziehungsverhalten der Eltern ausgemacht.

Alarmierend ist auch der geringe Prozentsatz von psychisch erkrankten Kindern, die behandelt werden, nämlich nur 17% und von diesen wiederum werden nur 17% adäquat behandelt. Das verweist auch auf die verdünnte Ansiedlung von Kinder- und Jugendpsychiaterinnen und -psychiatern in Nordrhein-Westfalen (es gibt insgesamt nur 60–70) und ein im Vergleich etwa zu den führenden PISA-Ländern weit zurückliegende Versorgung der nordrhein-westfälischen Kinder mit Schulpsychologinnen und -psychologen. Wenn man in Nordrhein-Westfalen eine ähnliche Dichte des schulpsychologischen Personals wie in Helsinki schaffen wollte, benötigten wir insgesamt 1.500 Schulpsychologinnen und -psychologen – zurzeit sind etwa 300 in Arbeit. Auch aus der Sicht der Kinder- und Jugendpsychiatrie kommen deutlich und massiv begründete Verbesserungswünsche. Der ÖGD soll erhalten bleiben und gestärkt werden, die frühen Hilfen müssen mit ÖGD und Jugendhilfe koordiniert eingerichtet werden, die Frühförderverordnung sollte umgesetzt werden und die Jugendhilfeangebote verbessert. Die geplanten Familienzentren sollten von Anfang an unter den genannten Kompetenz Gesichtspunkten etabliert werden, die offenen Ganztagschulen müssen personell besser ausgestattet werden und die zukünftigen Eltern besser vorbereitet werden. Die Pädagogik für Kinder und Jugendliche muss inklusive der sonderpädagogischen Förderung verbessert werden, alle diagnostischen Verfahren müssen überprüft werden und professionell evaluiert werden.

Die Impulse aus der Wissenschaft sind im Bereich der Verhaltensstörung und der psychosozialen Situation inklusive der Kriminalität ebenfalls sehr reichhaltig und drängen seit Jahrzehnten auf weitere Verbesserungen der aktuellen Situation. Insbesondere Psychologie und Psychiatrie können dabei auch auf evaluierte Therapien und Interventionsansätze verweisen, was für viele freihändig erdachte Maßnahmen zur Hilfe für Kinder mit Problemen nicht zutrifft. Da durch noch so gute Prävention nicht alle Probleme behoben werden können, ist das Vorhalten eines Netzes von Notfallhilfen und interventiven Institutionen unerlässlich. Vor allem der europaweit niedrigste Ausstattungsgrad mit Schulpsychologinnen und -psychologen muss verbessert werden.



4 Impulse aus der Praxis der Bildungspolitik: Bildungsfinanzierung, Gesundheitsvorsorge, innere und äußere Schulangelegenheiten und Zukunft der Schule

Auch wenn die typische Arbeit der Enquetekommission „Chancen für Kinder“ diejenige war, Expertisen einzuholen, den Inhalt vortragen zu lassen und ihn anschließend zu diskutieren, so wurden die Möglichkeiten der Impulse aus der Praxis keineswegs unterschätzt. Zum großen Teil gingen allerdings auch Impulse aus der Praxis in die Expertisen ein, so haben etwa Mack, Ahnert, Holodynski, Schäfer, Herwartz-Emden und Carle zahlreiche praktische Beispiele genannt und auch über Evaluationen dieser Modelle berichtet und so dafür gesorgt, dass praktische Impulse in die Arbeit der Enquetekommission einfließen konnten. In diesem Kapitel wird kurz über zusätzliche Aktivitäten der Enquetekommission berichtet, sich mit Problemen der Verbesserung von Chancen für Kinder und Jugendliche gezielt und durch näheren Augenschein zu beschäftigen. Impulse aus der Praxis der Bildungspolitik ergeben sich nicht nur aus den Meinungen und Erfahrungen der Akteure vor Ort, also Erzieher/-innen, Lehrer/-innen, Sozialarbeiter/-innen, sondern selbstverständlich auch aus der Perspektive von Verbänden, Kommunen, Ministerien, Stiftungen, Berufsverbänden und ähnliche, die als Sammelstelle für Informationen über den Effekt früherer geplanter Maßnahmen fungieren und aus diesem reichen Erfahrungsschatz, aus Gesprächen mit Mitgliedern und Zuträgern, eigene Optimierungsvorstellungen entwickeln. Die Enquetekommission hat zwei öffentliche Anhörungen organisiert. Hinzu kam eine Reihe von nicht-öffentlichen Expertengesprächen, von denen zwei an dieser Stelle erwähnt werden, da sie in ihrem Ablauf und ihrer Form einer öffentlichen Anhörung entsprachen. Der zeitlichen Reihenfolge nach:

1. **Bildungsfinanzierung – Finanzströme zwischen Bund, Land und Kommunen überprüfen.** Öffentliche Anhörung von Sachverständigen. Es waren erschienen: Dr. Axel Plünnecke, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln; Dr. Friedhelm Pfeiffer, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim; Klaus Hebborn, Städtetag Nordrhein-Westfalen; Dr. Rainer Kambeck, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, und Prof. Dr. Stefan Sell, FH Koblenz.
2. **Optimales System der Gesundheitsvorsorge in Nordrhein-Westfalen.** Öffentliche Anhörung von Sachverständigen. Es waren erschienen: Rüdiger Bockhorst, Bertelsmann Stiftung; Dr. Thomas Fischbach, Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte; Dipl.Psych. Fredi Lang, Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen; Dr. Raimund Geene, Hochschule Magdeburg-Stendal; Dr. Michael Matlik, Landessportbund NRW; Carsten Bütthe, Kompetenzzentrum Sport und gesunde Lebensführung OWL; Meinhard Walenciak, Landeselternrat der Gesamtschulen; Bürgermeister Heinz Hilgers, Stadt Dormagen.
3. **Innere und äußere Angelegenheiten der Schule – neue Aufgaben für die Kommunen.** Expertengespräch. Erschienen waren: Wolfgang Brückner, Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Berufskollegs in Nordrhein-Westfalen e.V., Wilfried Lohre, Bertelsmann Stiftung; Armin Lohmann, Niedersächsisches Kultusministerium; Dr. Paul Reiter, Philologenverband NRW.
4. **Zukunft der Schule – Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen.** Expertengespräch. Erschienen waren: Ulrich Brambach, Realschullehrerverband NRW; Dorothee Graf, Schulpsychologische Beratung, Stadt Düsseldorf; Prof. Dr. Heinz-Günter Holtappels, Institut für Schulentwicklungsforschung, Uni Dortmund; Dr. Ernst Rösner, Institut für Schulentwicklungsforschung, Uni Dortmund; Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a.D.

4.1 Bildungsfinanzierung – Finanzströme zwischen Bund, Land und Kommunen überprüfen

Die Stellungnahmen²⁰ und die mündliche Anhörung sollten sich schwerpunktmäßig mit den Finanzströmen zwischen Bund, Ländern und Kommunen beschäftigen, wiesen aber thematisch über die Frage der Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Kommunen hinaus. Die schriftlichen Stellungnahmen und die mündlichen Diskussionen (mit Ausnahme von Bewertungen, Korrekturen von Zahlen, inhaltlichen Anmerkungen und Richtigstellungen) beschäftigten sich vor allem mit folgenden Themen:

1. **Notwendigkeit der zusätzlichen Finanzierung des Elementar- und Primarbereiches.** Die in allen Expertisen und Anhörungen betonte Bedeutung des Elementarbereiches für das Bildungswesen und die gleichzeitige Konstatierung einer Unterfinanzierung, wird auch in der Anhörung von den Experten Prof. Dr. Stefan Sell, FH Koblenz (Stellungnahme 14/1586), Dr. Axel Plünnecke, Institut der Deutschen Wirtschaft, Köln (Stellungnahme 14/1576), und Dr. Rainer Kambeck, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen (Stellungnahme 14/1587), sowie auch Klaus Hebborn, Städtetag Nordrhein-Westfalen (Stellungnahme 14/1577), und Dr. Friedhelm Pfeiffer, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim, als national und international recht erheblich eingeschätzt. Alle sind sich einig, dass in Zukunft mehr im Elementarbereich finanziert werden muss. Sell schreibt: „Die Bildungsfinanzierung vom Kopf auf die Füße stellen“.
2. **Effizienzverbesserung des Bildungssystems.** Alle Experten sind sich darin einig, dass das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem noch eine Reihe von Effizienzreserven aufweist. Hier ist in erster Linie eine bessere Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsqualität zu nennen, die dazu führen muss, dass „Personen vor Strukturen“ optimiert werden müssen (Sell) und die über die Lehreraus- und -weiterbildung geschehen muss. Effizienzreserven liegen unter Umständen auch darin, dass Ganztagsbetrieb eingeführt wird (Plünnecke, Hebborn), dass die Besoldung der Lehrenden leistungsorientiert sein sollte (Plünnecke, Kambeck), auch zentrale Abschlussprüfungen, das Abitur nach 12 Jahren, insgesamt eine kürzerer Verweildauer im Bildungssystem, Abbau von Mehrfachqualifizierungen und eine intensivere Nutzung der Bildungszeit (Sell, Plünnecke) können zur Effizienzverbesserung beitragen. Plünnecke schreibt dazu: „Es gibt erhebliche Effizienzreserven, die man bergen kann. Wir haben einen sehr hohen Anteil an Wiederholern, an Abbrechern und an Nachschulungen (...)“. Auch die Finanzaufweisungen an Institutionen des Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems können über pauschale Zuweisungen (Kambeck) und die Gewährung eines größeren Freiraums für die Schulen vor Ort zu Effizienzgewinnen führen in dem Sinne, dass mit gleichen Mitteln mehr erreicht wird. Die bekannte hohe Selektivität des nordrhein-westfälischen und bundesdeutschen Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems muss dazu führen, dass in Abhängigkeit von den Rahmenbedingungen eine erhöht pauschalisierte Zuweisung an Sozialräume stattfindet, die unter besonderen Schwierigkeiten leiden. Hebborn empfiehlt ein Bildungsmonitoring, aus dessen Daten Indizes für die präzisere Berücksichtigung der sozialen und organisatorischen Rahmenbedingungen entwickelt werden können. Die Mittelzuweisungen nach Bildungsmonitoring soll auch etwa das Ergebnis der Sprachstandserhebung und anderer Verfahren zur Erhebung des individuellen Förderbedarfs berücksichtigen (Plünnecke). Schließlich gäbe es auch noch ein Privatisierungspotenzial (Kambeck).
3. **Demographisch bedingte Gewinne und Belastungen.** Durch den demographischen Schrumpfungsprozess kann mit dem gleichen Geldbetrag wie bisher den dann weniger gewordenen Kindern und Jugendlichen eine bessere Bildung, Betreuung und Erziehung geboten werden. Allerdings darf man bei dieser Rechnung nicht vergessen, dass die Pensionslasten steigen (bis 2030 machen sie je nach Rechnung 14 bis 22 Milliarden aus, Sell, Plünnecke). Und dass mehr Geld für die Weiterbildungseinrichtungen und die Qualifizierung von Eltern benötigt wird.
4. **Finanzströme zwischen Bund, Ländern und Kommunen weiterentwickeln.** Sell rechnet in seiner Stellungnahme am Beispiel des Elementarbereiches vor, dass der Ausbau der Elementarerziehung zu Gewinnen führt, die in erster Linie Bund und Ländern (zu 85%) bzw. den Sozialversicherungen zugute kommen, die Kosten allerdings von den Kommunen zu 75 bis 80% erbracht werden müssten. Diese Rechnung begründet er mit zum Beispiel der Beschäftigung von zusätzlichen Fachkräften in Kindergärten, dem zusätzlichen Personal in der Tagespflege, den

²⁰ Alle Teilnehmenden mit Ausnahme von Dr. Friedhelm Pfeiffer haben eine schriftliche Stellungnahme vorgelegt.

zusätzlichen Beschäftigungseffekten bei den Eltern, der Entlastung bei den staatlichen Transferleistungen durch zusätzliche Erwerbstätigkeit auf Seiten des Personals und der Eltern und der Einsparung beim Kindergeld durch sinkende Kinderzahlen bei den unter 14-Jährigen. Die in Aussicht gestellten rund 4 Milliarden des Bundes für den Ausbau der Plätze für unter 3-Jährige finanzieren sich mit einem gewissen Zeitverzug gewissermaßen selbst. Auch moniert er die „falsche“ Aufteilung der Bundesmittel in Betriebs- und Investitionskosten, da die Investitionskosten zu hoch angesetzt sind und die unter 3-Jährigen-Betreuung insbesondere bei den Betriebskosten ein Schwergewicht hat. Plünnecke und Sell weisen darauf hin, dass der private Anteil, also die Finanzmittel von Trägern und Eltern, im europäischen Vergleich zu hoch ist und niedriger werden muss. Plünnecke differenziert und hält es für sinnvoll, das Angebot für unter 3-Jährige wegen der überwiegenden Betreuungsfunktion stärker privat zu finanzieren und dafür den privaten Anteil für die 3 bis 6-Jährigen wegen der Bildungsfunktion des Kindergartenbereiches zu reduzieren. Er schreibt in seiner Stellungnahme: „Im Elementarbereich sollten die öffentlichen Ausgaben je Kind erhöht werden. In diesem Rahmen sollten schrittweise die Elternbeiträge zumindest in den letzten beiden Jahren vor der Einschulung abgeschafft werden und eine Höherqualifizierung der Erzieherinnen realisiert werden.“ Und weiter: „Die Kommunen benötigen vor allem zusätzliche Mittel für den Ausbau der frühkindlichen Bildung“. Es sei fraglich, ob es insbesondere den Kommunen mit Haushalten mit durchschnittlich geringerem Einkommen gelingt, 19% Elternbeiträge zu refinanzieren. Beide finden die Pauschalfinanzierung der Plätze und etwaige Gutscheinmodelle für Eltern positiv. Hebborn geht auf das Konnexitätsprinzip ein, das heißt, dass die Aufgabenübertragung durch die übergeordnete Ebene (Bund, Land) an Kommunen mit einer Finanzausweisung verbunden werden sollte. Durch die Föderalismusreform (ähnlich wie Sell) bekommen die Kommunen größere Probleme, weshalb die aktuelle Regelung der Bildungsfinanzierung weiterentwickelt werden soll. Die getrennte Finanzierung der inneren und äußeren Schulangelegenheiten solle ebenso beibehalten werden wie das Konnexitätsprinzip oder die Pauschalisierung nach dem Schüleransatz. Die könnte man durch ein spezifischeres Bildungsmonitoring noch weiter verfeinern. Zugleich sollten die rechtlichen und organisatorischen Freiheiten der einzelnen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen gewahrt bleiben. Hebborn empfiehlt, dass das Land das Personal der Schulen finanziert und dass bundeseinheitliche Regelungen für die schulischen Sozialleistungen wie Essen, Ausflüge usw. gefunden werden und dass die einzelnen Einrichtungen in ihrer finanziellen Verantwortung durch eine Budgetierung gestärkt werden. In einem solchen Schulbudget könnten auch die Posten für innere und äußere Schulangelegenheiten gemeinsam angesiedelt werden.

5. **Inhaltliche Fragen zu bildungsökonomischen Annahmen.** In der Diskussion und auch durch die ausführlichen Beiträge von Pfeiffer wurde immer wieder deutlich, dass die Vorschläge zur Reform der Bildungsfinanzierung auf Annahmen beruhen, die sich empirisch nicht immer so einlösen lassen, wie sie in den ökonomischen Modellen auftauchen. Insbesondere Pfeiffer hat sich mit diesen Annahmen und ihrem Realitätsgehalt beschäftigt. So sei etwa der Bildungseffekt an Einrichtungen des Elementarbereiches vor allen Dingen dort zu sehen, wo Familien Defizite haben. Nach allen internationalen Untersuchungen ist der Bildungseffekt für Kinder aus bildungsnahen Elternhäusern von kollektiven Einrichtungen nicht so hoch bzw. eher nicht messbar. Pfeiffer wies auf die große Bedeutung der Ausgangsunterschiede zwischen Kindern bei der Geburt hin und auf die Rolle der Familie bei der Erzielung von Bildungsergebnissen. Verschiedentlich wurden auch besondere Problemgruppen definiert, bei denen sich eine Investition stärker lohnt als bei anderen, ganz unabhängig von der jeweiligen Stufe des Bildungssystems.

4.2 Optimales System der Gesundheitsvorsorge in Nordrhein-Westfalen

Den Teilnehmenden dieser Anhörung²¹ wurden 17 Fragen vorgelegt, die sich alle mit dem optimalen System der Gesundheitsvorsorge in Nordrhein-Westfalen beschäftigten: Nach einer Beurteilung des öffentlichen Gesundheitsdienstes, nach den bisherigen strukturellen und inhaltlichen Maßnahmen und nach Zukunftschancen für ein optimales System der Gesundheitsvorsorge. Zusätzlich wurden auch spezielle Fragen für besondere Zielgruppen gestellt.

21 Rüdiger Bockhorst, Bertelsmann Stiftung und Bürgermeister Heinz Hilgers haben keine schriftliche Stellungnahme eingebracht.

Generell wird in allen Stellungnahmen das existierende System der Gesundheitsvorsorge und deren Organisationsstrukturen als durchaus akzeptabel gewertet, allerdings sehen mehr oder weniger alle noch Verbesserungschancen und eine größere Effizienz. Hierbei fallen immer wieder Forderungen nach mehr Vernetzung, nach Verbindlichkeit, nach effektiver Ressourcennutzung, nach aufsuchender Arbeit und nach „settingorientierten“ Ansätzen, das heißt nach einer Implementation von Maßnahmen der Gesundheitsförderung in Institutionen, Einrichtungen und Stadtteilen.

Dr. Thomas Fischbach, Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte (Stellungnahme 14/1593): Gesundheits- und Krankheitsverhalten seien in starkem Maße von der sozialen Lage der Bürgerinnen und Bürger abhängig. Kinder und Jugendliche hätten demgegenüber aber einen national und international geregelten Anspruch auf physische Unversehrtheit, der bei der Abhängigkeit von der sozialen Lage gefährdet sei. Der Berufsverband der Kinder und Jugendärzte fordert alle politisch und wirtschaftlich Verantwortlichen „ultimativ zu einer drastischen Änderung dieser unerträglichen Situation auf“. Kinder aus bildungsfernen Schichten sowie Kinder mit Migrationshintergrund nehmen signifikant selten an Früherkennungsuntersuchungen teil. Deswegen votiert der BVKJ für eine Vorsorgepflicht für Kinder. Zugleich werden allerdings Lücken im Vorsorgegerüst entdeckt, so etwa zwischen dem 2. und 4. sowie zwischen dem 5. und 13. Lebensjahr. Die Kinder und Jugendärzte fordern deswegen eine Änderung von Frequenz und Inhalt von Früherkennungsuntersuchungen für Kinder und fordern insgesamt vier zusätzliche Vorsorgeuntersuchungen. Ein besonderes Augenmerk soll auch auf „umschriebene Störungen“ schulischer Fertigkeiten wie Leserechtschreibschwäche und „Dyskalkulie“ (= Rechenschwäche) liegen. Das ambulante Versorgungskonzept durch kompetente und gut ausgebildete Fachärzte im Bereich der Kinder und Jugendmedizin habe sich in Deutschland bewährt und würde von den Eltern begrüßt. Aktuelle Sorge sind Entwicklungsdefizite von Kindern, aber auch die stationäre pädiatrische Versorgung brauche eine sichere Arbeitsgrundlage. Das kann sich niederschlagen im Krankenhausgestaltungsgesetz (KHGG) und sollte dazu führen, dass das Recht des Kindes auf eine kindgemäße Unterbringung wie altersgemäße medizinische Versorgung festgeschrieben wird. Aus Sicht der Kinder- und Jugendärzte sind Zivilisationskrankheiten wie Adipositas und Bewegungsmangel, aber auch Folgen von Vernachlässigung und mangelhafter kindlicher Förderung aktuell. Die Zusammenarbeit aller Beteiligten sei notwendig. Niedrigschwelligkeit ist ein weiteres wünschenswertes Kriterium einer optimalen Gesundheitsvorsorge. Die Kinder- und Jugendärzte sprechen sich in Nordrhein für die Früherkennungspflicht von Störungen und ein entsprechendes Meldesystem aus. Die kinder- und jugendpsychiatrische Versorgung ist katastrophal, es waren zum Ende des Jahres 2006 nur 90 Fachärztinnen und -ärzte für Kinder- und Jugendpsychiatrie im Bereich Nordrhein zugelassen. Die moderne pädiatrische Gesundheitsprävention kann nur mit ausreichend präsenten und vernetzten Strukturen funktionieren. Bezüglich der Steuerungsinstrumente muss die aufsuchende Hilfe optimiert werden und ihr muss eine größere Bedeutung als bislang zukommen. Grundsätzlich sei die Landesgesundheitskonferenz eine „geeignete Einrichtung“, die auf administrativen Ebenen im Benehmen mit den zahlreichen Akteuren des Gesundheitswesens und dem Fachministerium eine sinnvolle Steuerungsfunktion entfalten könne.²²

Der öffentliche Gesundheitsdienst wird von den Kinder- und Jugendärzten als ein unverzichtbarer Akteur und Partner im Bereich der Gesundheitspflege und Fürsorge gehalten. Die fürsorgenden Strukturen sind durch Stellenabbau geschwächt. Die Kinder- und Jugendärzte sind der Ansicht, dass der öffentliche Gesundheitsdienst die Kernaufgaben

- ▶ der subsidialen aufsuchenden Gesundheitshilfen inklusive Screeningdiagnostik,
 - ▶ der koordinierenden Für- und Vorsorge für Kinder, die von Behinderung bedroht sind,
 - ▶ die ärztliche Beobachtung von in der Leistung oder im Verhalten auffälligen Kindern in ihrem Lernumfeld,
 - ▶ der regelmäßigen Betreuung heil- und/oder sonderpädagogisch geförderter Kinder,
 - ▶ der jährlichen Gesundheitsberichterstattung auf dem Boden der Schuleingangsuntersuchung und
 - ▶ der Konzeptionierung kommunaler Rahmenbedingungen für Gesundheitshilfen
- wahrnehmen können muss.

Bei der Beurteilung der aufsuchenden Arbeit wird darauf hingewiesen, dass der öffentliche Gesundheitsdienst und die öffentliche Jugendhilfe von Amts wegen zur aufsuchenden Hilfeleistung ermächtigt und verpflichtet sind

²² Die Kinder- und Jugendärzte überlegen sogar, die Enquetekommission II „Chancen für Kinder“ als Fachkommission ständig zu installieren.

und sein sollen. Dieses kann aber nur Sinn machen, wenn gleichzeitig eine enge Vernetzung zwischen Kinder-, Jugend- und Familienhilfe folgt.

Die kommunalen Gesundheitskonferenzen sollen Steuerungsaufgaben vor Ort übernehmen, optimierbar ist eine stärkere Transparenz und die Vermeidung von Redundanz.

Die Kinder- und Jugendärzte empfehlen, das Unterrichtsfach Gesundheitslehre einzuführen. Kleine Bewegungseinheiten müssen in allen Schulstunden eingebunden werden, die Schulhygiene kann verbessert werden und die Reizüberflutung ist zu vermeiden. Aus medizinischer Sicht ist eine Überprüfung der Durchführung aller vorgeschriebenen Früherkennungsuntersuchungen und Schutzimpfungen sinnvoll und zumindest einmalig auch die Überprüfung des peripheren Hör- (und Seh-)vermögens notwendig. Sie empfehlen eine Impfstatusaufnahme zum Kindergartenbeginn.

Der Wirtschaft wird eine Mitwirkung an der Gesundheitsvorsorge zugetraut, insbesondere bei der Reduzierung von risikobehafteten Arbeitsbedingungen, wozu auch familienfreundliche Arbeitsbedingungen und Kinderbetreuungsmöglichkeiten gehören können.

Das ehrenamtliche Engagement erlebt offenbar eine Renaissance und kann sicherlich intensiviert werden, dennoch muss für eine effektive Gesundheitsvorsorge, gerade für Kinder, eine regelmäßige professionelle und langfristig sichere „personelle Decke“ vorhanden sein.

Sportvereine haben, auch aus Sicht der Kinder- und Jugendärzte, eine wichtige Funktion für die Gesundheitsförderung. Unterstützenswert seien auch Gesundheitsförderprogramme mit ärztlicher Kompetenz.

Im System der Gesundheitsvorsorge muss die Ausstattung mit Förderschulen verbessert werden; es gibt einen Bedarf an zusätzlicher Einzelfallbegleitung und notwendig sind regelmäßig aufsuchende Angebote durch Kinder- und Jugendärzte des öffentlichen Gesundheitsdienstes.

Um Kindern aus Familien mit besonderen Risiken zu helfen, unter anderem sozial benachteiligten Kindern, empfehlen die Kinder- und Jugendärzte den Settingansatz, das heißt Gesundheitsförderung setzt dort an, wo Menschen leben, arbeiten und zur Schule gehen. Aufsuchende Hilfen durch Bezirkssozialdienst, Hebammen oder Kinderkrankenschwestern müssen etabliert werden und die Bereitschaft zur Einsicht gefördert werden, dass Menschen mit besonderem Beratungs- und Behandlungsbedarf mehr Hilfen brauchen. Generell wird gefordert: „Wir brauchen eine gezielte Ausrichtung von Präventionsmaßnahmen auf jene, die bislang nachweislich nicht erreicht wurden“.

Wiederholt werden Forderungen nach regelmäßigen Vorsorgeuntersuchungen, verstärkten Maßnahmen der aufsuchenden Gesundheits- und Jugendhilfe sowie Fremdbetreuung dort, wo das Kindeswohl durch Defizite des familiären Kontextes gefährdet ist. Auch ein verstärkter Einsatz von Schulpsychologen wird favorisiert. Aus Kann-Bestimmungen müssen pflichtige Präventionsangebote werden, das gilt für Impfen, für Hör- und Sehtestung und auch die Sicherung der Betreuung chronisch kranker Kinder in Regeleinrichtungen muss konsequent geregelt werden.

Armin Traute, Geschäftsführer des Berufsverbands Deutscher Psychologinnen und Psychologen (Stellungnahme 14/1595, in der Anhörung vertreten durch Ferdi Lang), geht in seiner Stellungnahme zunächst auf die Landesgesundheitsberichte ein, die, wenn man sie professionell gestaltet, auch zu einer sozialräumlichen Evaluation der sozialpolitisch ergriffenen Maßnahmen dienen können. Er schreibt: „Eine wesentliche Aufgabe besteht darin, diese von verschiedenen Institutionen nach unterschiedlichen Qualitätsansprüchen erstellten Berichterstattungs- und Planungsprozesse zusammenzuführen und mittel- bis langfristig in eine gemeinsame koordinierte Berichterstattung und Planung auf regionaler und kommunaler Ebene zu überführen.“ Des Weiteren fordert er eine Erweiterung der Vorsorgeuntersuchung, eine qualifizierte entwicklungspsychologische Untersuchung zwischen den Zeitpunkten von U7 und U8. Hier ist eine anspruchsvolle psychologische Diagnostik zwischen den Monaten 36 und 43, in denen normalerweise auch die wesentlichen Grundlagen des Spracherwerbs liegen (ähnlich auch Fischbach). Der Berufsverband der Psychologinnen und Psychologen setzt auf Anreize für sozial schwächere Familien mit erhöhtem Bedarf und schlägt Bonuszahlungen bzw. Fördergutscheine vor. Der öffentliche Gesundheitsdienst wird positiv bewertet, es bestünden allerdings „Barrieren zur Inanspruchnahme des öffentlichen Gesundheitsdienstes und der Jugendhilfe, insbesondere bei sozial benachteiligten und sogenannte sozial besonders schwierigen Familien“. Deswegen wird eine Verbindung von aufsuchender Arbeit und settingorientiertem Ansatz für sinnvoll gehalten. Die kommunalen Gesundheitskonferenzen könnten noch stärker den Austausch und die Vernetzung der Akteure auf der Gemeindeebene verfolgen. Auch die Einbindung von Wirtschaftsunternehmen sei hier möglich. Die generelle Favorisierung des Settingansatzes wird in vielen Teilen der Stellungnahme deutlich. Darüber hinaus aber muss es

um eine systematische Förderung der Struktur- und Personalqualität gehen, etwa durch Fortbildung, Weiterbildung usw. Auch die schulpsychologischen Dienste wären geeignet, diese und weitere „Herausforderungen wie die Entwicklung settingbasierter Prävention in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Gewalt zu leisten“.

Das Ehrenamt ist eine wichtige Ressource, allerdings muss eine zentrale Organisation, ein Management der Ehrenamtlichkeit etabliert werden. Auch für die Verbesserung der Gesundheitsförderung bei behinderten Kindern gilt, dass eine frühe Förderung sich stärker lohnt als eine spätere und dass eine vernünftige Prävention und Hilfe von einer hochwertigen Diagnostik abhängt. Generell seien Maßnahmen zur Förderung der kindlichen Entwicklung umso wirkungsvoller, je früher sie einsetzen. „Die Zielrichtung bei der Programmgestaltung unter der Dimension der besonderen Effektivität ist daher Fördermaßnahme und Unterstützungsangebote hürdenarm in den Bereichen zu platzieren, in denen frühe Erreichbarkeit gewährleistet ist.“ Die ambulante psychotherapeutische Versorgung muss verbessert werden, ansonsten können im Setting, also auch im Kindergarten, entsprechende präventive Maßnahmen ergriffen werden. Eine prä- und postnatale Elternschulung sei sinnvoll, um ein günstiges Erziehungsverhalten zu erzielen bzw. bei Defiziten kann die früh einsetzende Fremdbetreuung in positivem Sinn ausgleichende Funktionen haben. Das setzt aber eine gute Kooperation von Institution und Familie voraus, eine nicht zu ausgedehnte tägliche Unterbringungszeit, einen regelmäßigen Zeitrhythmus, eine sanfte Eingewöhnung und die Stabilität von Bezugspersonen in der Einrichtung (vgl. Expertise Ahnert). Generell plädiert der BDP eher für eine Anreizstruktur als für eine Pflichtstruktur und er unterscheidet sich in diesem Punkt auch von den Kinder- und Jugendärzten.

Dr. Reimund Geene, Lehrstuhl für Kindliche Entwicklung und Gesundheit, Hochschule Magdeburg-Stendal (Stellungnahme 14/1594), empfiehlt als Handlungsleitlinien für die Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten die von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung entwickelten Kriterien guter Praxis: Niedrigschwellige Arbeitsweisen, Multiplikatorenkonzept, Empowerment, Partizipation, integriertes Handlungskonzept und Qualitätsentwicklung. Die lebensweltorientierte Gesundheitsförderung bzw. der Settingansatz haben sich breit durchgesetzt.

Geene ist es wichtig, dass der öffentliche Gesundheitsdienst sich als Anwalt benachteiligter Bevölkerungsgruppen profilieren kann. Bedauerlicherweise würden nach empirischen Untersuchungen Jugendämter und Gesundheitsämter nur noch in ihrer Kontrollfunktion wahrgenommen. Sie würden deshalb nicht in Anspruch genommen, weil man Angst vor Eingriffen hat. Er schreibt: „Für die Gesundheitsförderung bei sozial Benachteiligten sind solche Maßnahmen kontraproduktiv“. Unterstützung wird nicht als Unterstützung, sondern als Eingriff und Kontrolle wahrgenommen. Unter diesem Gesichtspunkt müsste man auch die Früherkennungsuntersuchungen sehen. Abgesehen von einigen spezifischen Hilfen für Essverhalten, Bewegungsförderung, Stressbewältigung usw. favorisiert Geene Rahmenkampagnen, die zentral in einer positiven Botschaft beginnen und die dann konkret in den Settings umgesetzt werden.

Die Stellungnahme von Carsten Büthe, Kompetenzzentrum für Sport und gesunde Lebensführung OWL e.V. (Stellungnahme 14/1597), ist eher dem Sportbereich zuzurechnen. Er sieht Optimierungsmöglichkeiten für die kommunalen Gesundheitskonferenzen insofern sie als „Instrumente aktiver kommunaler Gesundheitspolitik zur Förderung und zum Erhalt der Gesundheit und zur Früherkennung von Erkrankung aller Alters- und Bevölkerungsgruppen entwickelt und genutzt werden“ und sie auf diesem Wege zu kommunalen „Gesundheitszentren“ werden könnten. Ressourcenbündelung und Leistungserweiterung sind weitere Vorschläge dieser Stellungnahme. Unberechtigterweise haben Vereine ein unqualifiziertes und laienhaftes Image. In Wirklichkeit könnte die Akzeptanz der Angebote von Sportvereinen deutlich gesteigert werden. Der Landessportbund wäre in der Lage, Qualifizierungsangebote auch für Gruppen außerhalb des organisierten Sports anzubieten, zum Beispiel „Beratung von Schwangeren und Stillenden, Kleinkindalter, Kindergartenalter, Schuleingangsuntersuchung, Grundschulalter, Sekundarstufe I, Elternarbeit“. Gezielte Weiterbildungsmaßnahmen wären möglich und die Schuleingangsuntersuchungen könnten gezielt genutzt werden, den „gewichtsauffälligen und körperlich weniger fitten Kindern eine gezielte Lebensstilberatung anzubieten“. Auch die Elternkompetenz ließe sich durch Elternkurse, zum Beispiel „Triple P“, Vortragsabende zu Erziehungsfragen, Elternbriefe, Unterstützung benachteiligter Mütter im Rahmen einer Krabbelgruppe, Patenschaftsmodelle für junge Familien stützen. Zum Gender-Mainstreaming werden insbesondere väteraktivierende Vorschläge gemacht, zum Beispiel ein Jungenzukunftstag oder ein Tag „Väter mit Söhnen, Väter mit Kindern“. Auch das Kompetenzzentrum Sport und Gesundheit in OWL legt ein Schwergewicht auf die Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten Familien.

Annette Plümpe, Vorsitzende des Landeselternrates der Gesamtschulen in NRW e.V. (Stellungnahme 14/1592, in der Anhörung vertreten durch Meinhard Walenciak), ist der Meinung, „dass nur dann eine gute qualitative Präventionsarbeit möglich ist, wenn bereits vor der Geburt jede Frau/Familie betreut wird“. Sie fordert eine ständige Betreuung von der Geburt bis zum Schulabschluss und hält die Neuschaffung von Familienzentren für einen wichtigen Schritt zur niedrigschwelligen Hilfe für Eltern. Ähnlich wie bei Geene gibt es einige Vorbehalte gegen eine defizitorientierte Präventions- und Jugendarbeit. Diese ist mit der Angst seitens mancher Eltern verbunden, „dass das Jugendamt massiv Einfluss nimmt bis hin zum Kindesentzug“. Sie fordert deshalb, dass alle Familien von Vorsorgeuntersuchungen, Familienbegleitung, Aufklärung und Information zur Ernährung, Gesundheit gleichermaßen betroffen sind.

Gesundheitserziehung und Gesundheitsförderung ist eine Aufgabe, die in der Schule zentral organisiert werden soll und die natürlich auch die großen Betriebe betrifft. Um Kindern in armen Familien zu helfen, fordert Plümpe kostenloses Schulmittagessen sowie kostenlosen Zugang zu den Angeboten der Sportvereine zur Förderung sportlicher Betätigung – allerdings für alle Kinder, damit nicht eine „diskriminative“ Förderung entsteht. Die Ausführungen werden in vier Forderungen zusammengefasst: 1. „Angebote für alle“ contra „Einflussnahme im Ernstfall“, 2. Schaffung gesetzlicher Rahmenbedingungen und Verbindlichkeiten, 3. Bereitstellung finanzieller Ressourcen, 4. Bereitstellung und Förderung personeller Ressourcen. Unter letzterem wird auch ein weiterer Ausbau der Erziehungs- und Schulberatungsstellen gefordert.

Dr. Michael Matlik vom Landessportbund NRW (Stellungnahme 14/1599), betont zur Optimierung des Systems der Gesundheitsvorsorge eine von allen geteilte Zielsetzung und Strategien für ein koordiniertes Vorgehen, was auf eine effektivere Nutzung sämtlicher schon vorhandener Ressourcen hinausläuft. Finanzielle Zuwendungen sollten nicht nur Einzelprojekten und Einzelmaßnahmen zugute kommen, sondern den beständigen Strukturen. Die Möglichkeiten der Landesgesundheitskonferenz sollten ausgeweitet werden und die strukturelle Beteiligung des organisierten Sports in der Gesundheitsförderung ist abzusichern. Der öffentliche Gesundheitsdienst soll eine zentrale Stellung im Sinne der Initiierung, Koordination und Vernetzung von Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen übernehmen. Der Ansatz der aufsuchenden Arbeit hat sich nach Meinung des Landessportbundes in der Jugendhilfe als auch in der Gesundheitsvorsorge bewährt. Für die kommunale Ebene sollen ergänzende Instrumentarien für eine Gesundheitsberichterstattung weiterentwickelt werden, damit man daraus gezielte Maßnahmen ableiten kann, unter anderem muss die Erhebung des körperlichen Fitnesszustands eine größere Bedeutung als bisher bekommen. Der Verzahnung des Gesundheitssektors mit den Sportstrukturen muss auf allen Handlungsebenen Vorschub geleistet werden.

Für Kindertageseinrichtungen und Schulen wird ein Plädoyer für die freie Betätigung vor der organisierten Vermittlung gehalten. „Die Kooperation mit Sportvereinen sollte im Sinne einer strukturellen Einbindung ausgebaut werden.“ Ehrenamtliche Mitarbeit wird zwar positiv gesehen, aber es gibt auch Skepsis, da viele Wirkungen an fachliches Wissen gebunden sind, das bei Ehrenamtlichen nicht immer vorhanden ist.

Die Sportvereine positionieren sich gemäß des Handlungsprogramms 2015 „Sport und Gesundheit“, der Sport leistet seinen Beitrag zur individuellen gesundheitsbewussten Lebensgestaltung der Bürgerinnen und Bürger in Nordrhein-Westfalen. „Dies erfolgt unter Einbringung der besonderen Potenziale des organisierten Sports wie zum Beispiel Nachhaltigkeit, Flächendeckung, soziale Verantwortung, bürgerschaftliches Engagement“. Im Kinder- und Jugendbereich sind insbesondere die niedrigschwelligen Angebote zur Bewegungserziehung im Kleinkind- und Vorschulalter, sportartübergreifende Angebote, Bewegung, Spiel und Sport für 6 bis 12-jährige Kinder sowie sportartspezifische Bewegungsangebote für Kinder und Jugendliche zu erwähnen. Auch als Kooperationspartner für die offenen Ganztagschulen werden Bewegungsangebote beinahe flächendeckend erbracht. Für Kinder mit mangelnden Bewegungserfahrungen halten die Sportvereine in Nordrhein-Westfalen besondere Präventionsangebote vor.

Mit den Programmen „Breitensportentwicklung Nordrhein-Westfalen“ und dem Handlungsprogramm ‚Sport und Gesundheit‘ habe der Landessportbund – laut Stellungnahme – gemeinsam mit der Landesregierung die Grundlagen geschaffen, um zukünftig besser als bisher seine Angebote mit den Initiativen des Gesundheitssektors verzahnen zu können. Das Ernährungs- und Gesundheitsbewusstsein kann nicht nur durch Information verbessert werden, sondern es müssen „verhaltens- wie auch verhältnisorientierte Interventionen miteinander verbunden werden, um nachhaltige Erfolge zu erzielen“. Der Settingansatz wird auch hier favorisiert. Das gilt ebenfalls für Kinder mit Behinderungen.

Für die Förderung von Kindern aus sozial schwierigen Familien wird festgehalten, dass einer guten schulischen und beruflichen Ausbildung die Schlüsselrolle zufällt. Das bliebe aber eine gesellschaftliche Aufgabe. Die Gesundheitsangebote würden von sozial benachteiligten Menschen auffällig seltener in Anspruch genommen und die Zugangshemmnisse, die behoben werden müssen, sind: „vorhandene finanzielle Zugangsbeschränkungen zu den Leistungen des Gesundheitswesens, mangelndes Gesundheitswissen, die sozial vermittelten gesundheitsbezogenen Einstellungen, die geringe Bereitschaft, Hilfe zu suchen und anzunehmen und nicht zuletzt die Kommunikation mit Fachleuten und Experten ...“. Bewegung, Spiel und Sport wirken sich positiv auf die psycho-soziale Gesundheit von Kindern aus. Es ist deshalb klar, dass der Sport auch durch die Rahmenbedingungen und strukturell-organisatorisch in die Gesundheitsförderung einbezogen werden muss.

In der Stellungnahme des Landesinstituts für den öffentlichen Gesundheitsdienst NRW (lögD)²³ (Stellungnahme 14/1591) werden existierende Strukturen und Handlungsvorhaben der nächsten Zukunft beschrieben. Durch das Gesundheitsbeobachtungssystem des lögD wird zum Beispiel deutlich, dass die Säuglingssterblichkeit weiter gesunken ist, dass die Daten der Schuleingangsuntersuchung eine Zunahme von adipösen Kindern feststellt und dass Schwangerenvorsorgeuntersuchungen von 17% der Schwangeren nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen werden bzw. nicht dokumentiert sind. Die Impfquoten im Jahre 2005 liegen mit 74,4% unterhalb der international geforderten Durchimpfungsrate von 95%. Die Erstellung von Statistiken der Gesundheitsbeobachtung ist also fundamental wichtig.

Die Notwendigkeit einer stärkeren Zielorientierung in der Gesundheitsvorsorge ist im lögD schon frühzeitig erkannt worden. Vor allem bei Kindern und Jugendlichen soll Gesundheit gefördert und Krankheit verhütet werden: „1. Gesundheitsförderungs- und Präventionsstrukturen entwickeln und stärken, 2. Strukturen zur Gesundheitsförderung und Prävention in Settings aufbauen (zum Beispiel Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern, Stadtteilen usw.), 3. lebensstilbedingte Gesundheitsrisiken und chronische Krankheiten durch Prävention senken, 4. betriebliche Gesundheitsförderung stärken und arbeitsbedingte außerbetriebliche und persönlichkeitsbezogene Belastungen senken, 5. Früherkennung weiterentwickeln und Akzeptanz der Bevölkerung für eigene Gesundheitsverantwortung, Vorsorge und Früherkennung verbessern“.

Zurzeit gibt es vier Landesinitiativen: „Leben ohne Qualm“, „Mutter und Kind“, „Übergewicht und Kinder“, „Sturzprophylaxe“. Zahlreiche Modellprojekte im Rahmen der Landesinitiative „Gesundes Land NRW“ und die Verleihung des Gesundheitspreises Nordrhein-Westfalen haben wohl letztlich dazu geführt, dass im Themenbereich Prävention in den Jahren 2006 und 2007 rund 140 innovative Projekte aufgenommen wurden. In der Projektdatenbank befinden sich auch noch weitere qualitätsgesicherte Modellprojekte zur Prävention und Gesundheitsförderung in Nordrhein-Westfalen. Der öffentliche Gesundheitsdienst hat auf kommunaler Ebene den Auftrag, „die Gesundheitsförderung und Prävention zu koordinieren“. Hierbei kommt der kommunalen Gesundheitsberichterstattung eine wichtige Aufgabe zu.

Die Kinder- und Jugendgesundheitsdienste der Gesundheitsämter bieten auf kommunaler Ebene „aufsuchend wertvolle und effektive Hilfen an“. „Ein stärkeres Engagement der Kommunen ist erforderlich, insbesondere um die Kontakte schon vor der Geburt, zum Beispiel durch aufsuchende Hilfe, auszubauen“. „Für eine kontinuierlich fürsorgende Begleitung während der Schulzeit wäre es notwendig, die betriebsmedizinische Funktion des Schularztes zu stärken“. „Für die Gesundheitsvorsorge in Kindertagesstätten bietet sich an, auch hier eine verstärkte Zusammenarbeit mit den örtlichen Gesundheitsämtern (...) anzustreben“. Die kommunalen Gesundheitskonferenzen werden als wesentliches Element des Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst angesehen. Die kommunalen Gesundheitskonferenzen werden auch von Landesseite immer wieder in ihrer Rolle und Bedeutung betont und die Konferenzen „bei allen Planungen als wichtiges Gremium mitgedacht“.

Für die Planung der kommunalen Maßnahmen sind Gesundheitsberichte nötig, „die regelmäßig, kleinräumig und handlungsorientiert Daten aufbereiten und in den Diskussionsprozess von Gesundheitskonferenzen, Gesundheitsausschuss einspeisen bzw. diesen Diskussionsprozess auch erst initiieren“. Vernetzung und Früherkennung als insbesondere in Kindergärten anzueselnde Formen der Prävention sind über deren Organisation aller daran

23 Das Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (lögD) und die Landesanstalt für Arbeitsschutz (LAfA) sind am 1. Januar 2008 zum „Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit“ zusammengeschlossen worden. Das neue Institut berät und unterstützt die Landesregierung, die Behörden und Einrichtungen des Landes sowie die Gemeinden und Gemeindeverbände in Fragen der Gesundheit, der Gesundheitspolitik sowie der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes in der Arbeitswelt.

Beteiligten bzw. Kompetenten auch eine Aufgabe der kommunalen Gesundheitskonferenz. Die kommunale Gesundheitspolitik verfügt laut Sachverständigenrat für das Gesundheitswesen „über ihre prinzipielle Verantwortung für eine implizite Gesundheitspolitik hinaus über verschiedene Ansatzpunkte, um die Primärprävention gezielt zu stärken“, „explizite Berücksichtigung von Gesundheitsthemen in allen Lebensbereichen bzw. Feldern der Kommunalpolitik...“, „Kooperation im Netzwerk gesunder Städte...“, „primärpräventive Interventionen im Setting bzw. Gestaltung gesundheitsfördernder Settings unterhalb der Ebene Stadt und Gemeinde...“, „Stadtteilentwicklung, zum Beispiel durch ein Quartiersmanagement...“, „Integration von Gesundheits- und Sozialpolitik sowie der diesbezüglichen Berichterstattung, Angebote des öffentlichen Gesundheitsdienstes, zum Beispiel schulärztlicher Dienst, Diagnostik und Beratung bei Infektionskrankheiten, Impfungen sowie krankheitsbezogene Konzepte....“.

Die alleinige Vermittlung von Wissen über ein gesundes Leben wird insgesamt nicht als ausreichend beurteilt. Präventionsmaßnahmen sind dann erfolgreich, wenn sie frühzeitig einsetzen, langfristig implementiert sowie kontinuierlich durchgeführt werden. Mittlerweile weiß man, dass Lebenskompetenzen wie Selbstwahrnehmung, Stressbewältigung, Entscheidungs- und Problemlösefähigkeit auch für die Gesundheitsförderung wichtig sind. Außerdem müssen präventive Maßnahmen für Kleinkinder familienorientiert sein. Der Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen hat im März 2007 erstmals einen umfassenden „Bericht zur Kinder- und Jugendgesundheit in Deutschland“ vorgelegt, in dem er zur Förderung der psychischen Gesundheit eine Reihe von Maßnahmen ableitet: eine Verbesserung des Früherkennungssystems und damit einhergehend Gesundheitsberichterstattung und Versorgungsplanung; die ausreichende Verfügbarkeit niedrigschwelliger Hilfen im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe; eine weitere öffentliche Sensibilisierung für das Problem depressiver Kinder und Jugendlicher; Entwicklung von gesunden Schulen; Entwicklung des Schulklimas und Implementierung der Gesundheitsförderung; adäquate Unterstützung von Kindern und Jugendlichen in prekären Lebenslagen; Frühförderung von Kindern mit Behinderung; frühzeitiges Einsetzen der Drogenprävention. Der Settingansatz hat sich auch nach Meinung des Iögd national und international durchgesetzt. Optimierungsprozesse müssen sicher die Qualität der bestehenden Strukturen verbessern, die Abläufe, Entscheidungen, die Mittelverwendung usw. Die Tabakkontrollpolitik wird als ein positives Beispiel dargestellt, weil sie im Zusammenwirken mit gesetzgeberischen Maßnahmen durchgeführt wurde.

Die Impfmaßnahmen werden auch in der Stellungnahme des Iögd noch einmal als wichtig hervorgehoben. Bei den Rahmenbedingungen für die Gesundheitsversorgung in Kindergärten ist eine ausdrückliche Erwähnung der Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und den Kinder- und Jugendgesundheitsdiensten wünschenswert. In der Schule und im Kindergarten müssen Optimierungsgewinne darüber hinaus auch durch Kooperation und Vernetzung erwartet werden.

In der mündlichen Anhörung wurden die wesentlichen Kernpunkte der schriftlichen Stellungnahmen wiederholt und sodann auf Fragen geantwortet.

Der Bürgermeister der Stadt Dormagen, Herr Heinz Hilgers, hatte keine schriftliche Stellungnahme vorgelegt und berichtete über die in Dormagen organisierte Präventionskette, die aus einander ablösenden Hilfen für werdende Mütter, Hilfen von der Geburt bis zum 3. Lebensjahr, Hilfen im Kindergartenalter vom 3. bis 6. Lebensjahr und Hilfen in der Grundschule ab dem 6. Lebensjahr besteht. Hervorzuheben ist, dass hier Hausbesuche mit Elternbegleitbuch durchgeführt werden und dass von Anfang an konsequent auf eine Vernetzung Wert gelegt wird. Er sagte: „Wir haben eine Präventionskette entwickelt, die sich ständig – quasi jeden Tag im Dialogverfahren – weiterentwickelt ...“. Nach jeder Geburt wird ein Hausbesuch durchgeführt, und zwar in jeder Familie, aber der entscheidende Punkt sei, „alle Mitarbeiter haben einen wertschätzenden Umgang zu pflegen. Dies gilt auch im Umgang mit der Krisenfamilie, deren Wohnung vermüllt ist und deren Kinder nicht gewaschen sind. Es findet immer ein wertschätzender Umgang statt, denn es sind Menschen.“ Im Jahr 2007 hatte Dormagen nur zwei Inobhutnahmen. In Dormagen werden Elternschulen und informelle Treffs ausgebaut. Alle Eltern bekommen ein Baby-Begrüßungspaket mit vielen Gutscheinen und Geschenken. Die aufsuchende Sozialarbeit hat sich bewährt. Es gibt genügend Kindertagesstättenplätze, selbst die Versorgungsquote für die unter 3-Jährigen lag 2007 bei 20% und ist für 2008 bei 30% geplant. Die Stadt Dormagen führte die U7a ein (die von anderen auch gefordert worden ist), damit die Lücke zwischen dem 2. und 4. Lebensjahr bei der Aufnahme in die Kindertagesstätte geschlossen werden kann. Die Hausbesuche und die Vorsorgeuntersuchungen haben sich in Dormagen bewährt. Deshalb kommt eine Diskriminierung nicht zustande, die von einigen Stellungnahmen (Geene, Plümpe) angemerkt worden ist. Hilgers sagt: „Alles, was politisch diskutiert wird, geht von dem falschen Dreiklang aus: bestimmen, kontrollieren, bestrafen – mit dem Dreiklang wer-

den Sie auf dem Feld nichts gewinnen“. Hilgers betont immer wieder, dass durch Initiative, Vernetzungsinitiativen, menschliche Ansprache, motivierende Behandlung der Mitarbeiter sich ein positives Klima innerhalb der gesamten Präventionskette weiter fortpflanzt. Er sagt: „Mein Eindruck ist, dass sie sich zu 95% begeistern lassen; jedenfalls ist das bei uns so. Sie sind stolz darauf mitzumachen. Das Bewusstsein ist wichtig, stolz darauf zu sein, Teil in diesem ganzen Räderwerk zu sein und mitzumachen.“

Rüdiger Bockhorst von der Bertelsmann Stiftung stellte die breit gefächerten Initiativen der Stiftung zur Erreichung der „guten und gesunden Schule“ vor. Eine Kopplung der Bildungs- und Gesundheitsförderung sei entscheidend und Sorge für Nachhaltigkeit in den Schulen. Die Verbesserung der Bildung und des Bildungsprozesses sei die Grundlage für eine Steigerung des Gesundheitsstatus. Zielgerichte, vernetzte, also systemische Ansätze, die durch Kooperation, Koordination und Partizipation gekennzeichnet sind, tragen zum Erfolg bei (anschub.de). Auch er unterstützt die kommunale Verantwortung und den Settingansatz.

Die Impulse aus dieser Anhörung sind eindeutig: Vernetzung und effektive Ressourcennutzung, Verbesserung der Vorsorge, aufsuchende Arbeit, Anwendung des Settingansatzes.

4.3 Innere und äußere Angelegenheiten der Schule – neue Aufgaben für die Kommunen

Alle Experten haben zum Thema ein Eingangsstatement abgegeben, ehe eine Diskussion stattfand. Die Eingangsstatements orientierten sich an einem Fragenkatalog der Enquetekommission. Durch die unterschiedlichen Perspektiven auf ein und denselben Gegenstand ergeben sich starke Überlappungen, so dass eine einfache Zusammenfassung in wiederkehrende Themen nicht möglich ist.

Das Thema: Die Landesverfassung Nordrhein-Westfalen sieht vor, dass innere und äußere Schulangelegenheiten getrennt sind, und zwar errichten Land und Gemeinden die Schulen und die Schulaufsicht liegt beim Land. Es heißt in der Verfassung, „Land und Gemeinden haben die Pflicht, Schulen zu errichten und zu fördern. Das gesamte Schulwesen steht unter der Aufsicht des Landes. Die Schulaufsicht wird durch hauptamtliche tätige, fachlich vorgebildete Beamte ausgeübt“. Wolfgang Brückner, Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Berufskollegs in NRW e.V., und Wilfried Lohre, Bertelsmann Stiftung, sind beispielsweise der Auffassung, dass man diesen Artikel aus der Landesverfassung nicht ändern sollte. Die Kommune muss dennoch mehr tun für die Schulträgerschaft, sie kann und will dies auch aus Standortgründen tun. Der Standort kann attraktiver werden, wenn die Kommunen an der Optimierung der Bildungsinfrastruktur mitwirken. Die Kommune hat allerdings bezogen auf Bildung, Betreuung und Erziehung auch noch andere Aufgaben (Lohre), die Schulträgerschaft ist nur ein kleiner Teil ihres gesamten Engagements im Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsbereich.

Alle Experten haben mehr oder weniger die Vor- und Nachteile einer Trennung von inneren und äußeren Schulangelegenheiten, so wie sie in der Landesverfassung vorgeschrieben ist, und ihrer Zusammenlegung kurz tangiert. Brückner beispielsweise gibt einige Beispiele von unklaren Zuständigkeiten, etwa bei der Einstellung von Sozialarbeitern oder Systembetreuern für die EDV. Oder das Land dekretiert Erlasse, die der Schulträger zahlen und umsetzen muss. Und auch in der Lehrerfortbildung gibt es regionale Begrenzungen, die nicht für alle Schulformen ideal sind; schließlich ist das Übergangsmanagement in den Beruf eine eher örtliche und lokale zu regelnde Angelegenheit.

Akzeptiert man die Trennung, dann muss man festhalten, dass es trotz dieser Trennung eine Verantwortungsgemeinschaft (Lohre) geben kann, die trotz unterschiedlicher Aufgaben sinnvoll sei (sogenannte Governance-Modelle), mit anderen Worten: man muss mit der Trennung optimal umgehen. „Also trägt jeder seinen Teil dazu bei, aber bis jetzt trägt jeder seinen Teil einzeln und isoliert und vielleicht gegeneinander dazu bei“ (Lohre). Wobei Verwaltungsaufgaben, wenn sie zentralisiert werden, auch billiger sein könnten. Zuständigkeit und Verantwortung müssen analytisch getrennt werden (Lohre). Davon ausgehend können Verantwortungsgemeinschaften (trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten) eine sehr sinnvolle Lösung des Problems der inneren und äußeren Schulangelegenheiten sein. Laut Armin Lohmann, Niedersächsisches Kultusministerium, kann ein Nachteil der Trennung ein „innerschulisches Handikap“ sein. Manche Kommunen wollen sogar keine Verantwortung, führen Lohmann und

Dr. Paul Reiter, Philologenverband NRW, aus. Brückner weist darauf hin, dass die Schulen natürlich eine reale Selbstständigkeit wünschen, während Reiter erläutert, dass bei sachlichen Fragen die absolute Selbstständigkeit schon ein großer Gewinn sein kann (zum Beispiel bei technischen und verwaltungsmäßigen Fragen). Eine vollständige Selbstständigkeit, etwa verbunden mit der Aushandlung von Lehrergehältern, würde allerdings erhebliche Probleme bereiten, nicht nur wegen der Lehrergehälter. Auch wegen der Baukosten könnten Schwierigkeiten entstehen. Je nach baulichem Zustand würden durch eine solche Selbstständigkeit, die nicht auf die Zusammensetzung des Lehrerkollegiums und den baulichen Zustand der Schule Rücksicht nimmt, einige Schulen stark benachteiligt, andere bevorteilt.

Reiter weist darauf hin, dass es die Gefahr einer autonomen Schulleitung geben könnte, in der der Schulleiter bzw. die Schulleiterin auch noch Dienstvorgesetzte(r) der Lehrkräfte wäre, und sieht die Gefahr einer Cliquenwirtschaft. Lohre ergänzt, dass er vor einer „Parzellierung der Schullandschaft“ warne, in der die Schulen vollständig selbstständig werden und keine landesweite Verbindlichkeit mehr existiert. Lohmann stellt klar: „Die eigenverantwortliche Schule bleibt weiterhin in staatlicher Verantwortung, egal in welche Schulträgerschaft sie geht.“

Reiter: „Die meisten Schulleitungen wollen sich eigentlich mehr um Pädagogik kümmern und nicht um die Begrünung ihrer Schulhöfe oder um die Installation von neuen Wasserleitungen. Das ist eigentlich eine Sache der Kommune.“ Brückner dazu: „Bei der bisherigen Diskussion glaube ich heraus zu hören, dass eigentlich großes Einvernehmen darüber besteht, dass wir nicht, wie ich eine zeitlang befürchtet habe, der Kommune die alleinige Zuständigkeit für Schule übertragen wollen und schon gar nicht, dass man die Verfassung ändern will.“

Im Kontext dieser Frage wurden Probleme der Lehrerstellenzuweisung, des Sabbatjahrs für Lehrkräfte und des Bürokratieabbaus erörtert. Die Motivation der Kommunen, sich an Schulangelegenheiten zu beteiligen, wurde in mehreren Diskussionsbeiträgen thematisiert. Auch der Finanzausgleich zwischen reichen und armen Kommunen war Thema. Lohre dazu: „Ob das die Kosten deckt, die dieser Berufsschule entstehen, ist eine ganz andere Frage. Fakt ist aber, dass alle diese Finanzgrößen nicht zweckgebunden in die Städte fließen, sondern kommunaler Finanzausgleich heißt, sie kriegen eine bestimmte Zuweisung und die ist nicht zweckgebunden. Ausgenommen davon ist die Schulpauschale – die ist zweckgebunden, die ist aber auch neben dem kommunalen Finanzausgleich.“ Lohmann zur Regelung in Niedersachsen: „Der angesprochene kommunale Ausgleich, das ist ein gleiches Verfahren. Wir haben im Bildungsbereich einen Aspekt, wo wir auf Brennpunkt-Schulen besonders eingehen. Da werden die Klassengrößen von vorne herein in einer Größe zwischen 20 und 23 angesiedelt, und das hängt auch nicht von der Schulform ab. Da wird dann eine größere Lehrerversorgung hingegeben.“

Alle Experten wurden auch zum Konzept der erweiterten Schulträgerschaft befragt. Das scheint finanziell in einigen Städten der Bundesrepublik (München und Freiburg nach Brückner) zu funktionieren, allerdings gibt es reiche und arme Träger (Brückner, Lohmann) und deren Entscheidungsverhalten innerhalb einer erweiterten Schulträgerschaft, bei abnehmenden Schülerzahlen, bei der Zusammenlegung von Schulen ist nicht immer berechenbar. Auch die Fachlichkeit der Schulaufsicht muss bedacht werden. Kommunen haben keine und sollen auch keine Fachkräfte haben (Lohmann). Positiv ist aber zu vermerken, dass sie eben keine schulisch ausgebildeten Fachleute zur Verfügung haben, sondern eher außerschulische Pädagoginnen und Pädagogen, was ein Vorteil sein könne (Lohre).

Lohmann geht ausführlicher auf das Konzept der regionalen Bildungslandschaften ein, einem Konzept, in dem es um horizontale Vernetzung geht und in dem innere und äußere Schulangelegenheiten verschmelzen. Die regionalen Bildungslandschaften sind nach Lohmann eine Reaktion auf die zunehmende, auch wissenschaftlich erkannte, Bedeutung des außerschulischen, non-formalen und informellen Lernens. Wie Lohre bereits ausgeführt hat, haben die Kommunen außer der Schulträgerschaft auch noch vielfältige andere Aufgaben in der Optimierung einer lokalen Bildung, Betreuung und Erziehung der Kinder und Jugendlichen. Können regionale Bildungslandschaften die unsichtbaren Mauern zwischen den Trägern verhindern? Die Antwort von Lohmann ist ein klares Nein: Die unterschiedliche Zuständigkeit bleibt bestehen, das Land hat andere Verantwortungen als die Kommune. Aber der Zusammenschluss kann die Arbeit verbessern. Das Land bleibt für die Lehrkräfte, für die Grundsätze der Arbeit, für den Eingriff ins Erziehungsrecht, für die Schulaufsicht zuständig und es sorgt für Ressourcen zum Aufbau regionaler Bildungslandschaften. Die Kommunen sind beteiligt an der Leitbildentwicklung, der Abstimmung und Vernetzung, der strategischen Ausrichtung, dem Übergangsmanagement für die finanzielle Unterstützung usw. Im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle haben die Schulen eine gewisse Eigenverantwortlichkeit, die aber durch Bildungsstandards, Vergleichsarbeiten, zentrale Prüfungen und Schulinspektionen eingegrenzt werden. Für Lohmann

wäre eine analoge Stellung im Rahmen der Kommune, also eine in der äußeren Schulangelegenheit wieder findbare Eigenverantwortlichkeit und Verantwortung der Schulen, ein Modell der Zukunft. So wie die Schulen und sonstigen Bildungseinrichtungen, die Eigenverantwortlichkeit im Rahmen der Landesrahmung vertreten, müssten sie auf der anderen Seite eine entsprechende Verantwortung auch in der Kommune übernehmen. Damit die Vernetzung und diese Struktur funktionieren können, empfiehlt er „Kümmerer“, die vom Land gestellt werden. Auch eine Eini-gung zwischen Kommune und den Schulen auf ein gemeinsames Bildungsmanagement wäre sinnvoll. Die Frage, ob durch die regionalen Bildungslandschaften oder eine erweiterte Schulträgerschaft bessere Schulen entstehen, beantwortet er mit einem Ja, weil diese vernetzten Strukturen helfen können, etwas besser zu machen. Zwar erwarten die Kommunen eine Ressourcenoptimierung, aber sie sind an einer optimierten regionalen Bildungslandschaft aus Standortgründen interessiert. Auch gibt es Modellversuche, die zeigen, dass die Ressourcen in einer erweiterten Schulträgerschaft bzw. in regionalen Bildungslandschaften besser ausgenutzt werden. Ob langfristig ein besseres Schulangebot entsteht, beantwortet Lohmann mit „Jein“, da die Frage des Interessenausgleichs bei Zusammenle-gung von Schulen bzw. der Rückgang der Schülerzahlen zu problematischen Lösungen führen könnte.

Wünschen sich Lohmann und Lohre gewisse Verantwortungsgemeinschaften bei Akzeptanz der Trennung, die ja auch Brückner sieht, so sind die Wünsche von Brückner wie folgt zu charakterisieren: Lehrer wünschen sich eigenständige Schulen, aber das Land soll im Wesentlichen das meiste regeln, wobei es eine Reihe von Ausnahmen gäbe, etwa das Übergangsmanagement und andere Probleme, die gemeinsam mit der Kommune geregelt werden müssen.

Aus Sicht des Philologenverbandes weist Reiter darauf hin, dass das zentrale Problem der Schule die Verbesserung des Unterrichtes ist. Wenn Lehrende zum Beispiel Zeit haben, den Unterricht vorzubereiten, könnte dieser besser werden. Wenn die Klientel schwierig ist, dann sollte die Schule kleiner sein. Um das Burn-out von Lehrerinnen und Lehrern zu verhindern, sind sowohl das Sabbatjahr wie auch die Altersteilzeit sinnvoll. Demographische Gewinne sollten in verbesserte Rahmenbedingungen umgesetzt werden. Die zentralen Prüfungen treffen bedauerlicherweise immer nur dieselben, ohnehin schon durch Korrekturen belasteten Fächer. Wie in Frankreich sind Serviceleistungen und Entlastungen der Lehrerinnen und Lehrer von Bürokratie notwendig, da sie zum Teil ihre Zeit mit der Einsammlung von Essensmarken und Schulstatistiken verschwenden. Auch würden Schulpsychologinnen und -psychologen sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter die Lehrkräfte von vielen Problemen entlasten können. Von Lohmann werden (wie auch von Lohre) multiprofessionelle Teams gefordert, ebenso der kommunale Finanzausgleich und eine sachgerechte Auswahl von Schulleiterinnen und -leitern, von Schulaufsichtsbeamtinnen und -beamten bzw. Schulinspektorinnen und -inspektoren.

4.4 Zukunft der Schule – Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen

Vor einer ausführlichen Diskussion hatten die Experten und Expertinnen die Gelegenheit zu einem Eingangsstatement. Das Expertengespräch hatte einige zentrale Punkte, auf die alle eingegangen sind, wiederum aber auch zahlreiche Einzelthemen, die hier nur kurz erwähnt werden.

Prof. Dr. Rita Süßmuth, Bundestagspräsidentin a.D., sprach in der Diskussion mit der Forderung „Ich will durch innere Schulreform zur äußeren kommen“, das teilweise zentrale bzw. wichtige Thema dieses Expertengesprächs an, nämlich die Schulstruktur. Süßmuth näherte sich dem Thema über verschiedene Beobachtungen bzw. Positionen. So erinnerte sie, dass es kaum ein Land gäbe, in dem die Schüler und Schülerinnen so früh auf verschiedene Schulformen sortiert würden. Die fehlende Auslesegerechtigkeit, die Prof. Dr. Heinz-Günter Holtappels vom Institut für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund, mit statistischen Daten untermauerte, die unsichere Diagnostik beim Übergang auf die weiterführenden Schulen sowie die relativ große Überlappung von Fähigkeiten in den vier Schulformen wurden ebenfalls benannt. Süßmuth forderte, dass die Schülerinnen und Schüler länger gemeinsam unterrichtet werden sollten ermunterte dazu, die heterogenen Lerngruppen nicht nur mit einem negativen Image zu belegen. Dr. Ernst Rösner vom Institut für Schulentwicklungsforschung, Universität Dortmund, ergänzte, dass leistungsgemischte Gruppen durchaus Vorteile haben könnten. Des weiteren, so Rösner, müsse man damit rechnen, dass in vielen Bereichen Nordrhein-Westfalens die Schulstruktur sich auch durch den Auslauf der Hauptschule ändern werde, da in einigen Bezirken kaum noch ein Kind an die Hauptschule angemeldet würde. Süßmuth forderte eine schulformübergreifende Arbeit ohne irgendeine Diskriminierung als Beitrag zur Leistungsgerechtigkeit.

keit, erhofft sich allerdings auf dem Lande kleinere Schuleinheiten. Eine schulformspezifische Ausbildung der Lehrkräfte, wie von Ulrich Brambach vom Realschullehrerverband NRW, mit der Forderung nach einem Lehrstuhl für Realschuldidaktik angedeutet, lehnte sie ab. Jede Schule soll für Jeden Abschlüsse vergeben (Holtappels).

Ein weiteres zentrales Thema war der Umgang mit Bildungsbenachteiligten. Süssmuth berichtete aus verschiedenen Stiftungen, in deren Arbeit sie Einblick genommen hat (zum Beispiel Hertie Stiftung) und berichtete auch über die Bedeutung der Gleichaltrigen, die man neuerdings auch in Stiftungen für die Sozialisation der benachteiligten Kinder erkennt. Mit Hinweis auf eine preisgekrönte Grundschule in Dortmund wollte sie darlegen, was im Schulsystem an Förderung für bildungsbenachteiligte Kinder mit Migrationshintergrund möglich ist, und zwar über Sprachförderung. In besagter Schule wurden 45% der Kinder mit Migrationshintergrund an Realschulen und Gymnasien verwiesen. Bei den Effekten der Sprachförderung empfiehlt sich Geduld und Augenmaß – nicht alles verläuft so glatt, wie man sich das in Reformpapieren vorstellt.

Rösner verwies darauf, dass zwar die Ziele für die Förderung der Bildungsbenachteiligten im Konsens formuliert werden könnten, die Frage der Umsetzung und Realisierung im Schulsystem allerdings strittig sei. Wobei alle Seiten offenbar davon ausgehen, dass eine radikale Änderung der Schulstruktur zurzeit auf wenig Akzeptanz in der Bevölkerung trifft. Süssmuth benennt den Versuch, diese zu ändern, recht drastisch: „Also wenn Sie eine sichere Niederlage wollen, dann tun Sie das. Ich sage das, obwohl ich mich höchstpersönlich einsetze für länger gemeinsam lernen“. Die Risikogruppe der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund ist eigentlich (Holtappels) ein Schichtproblem, weil ein großer Teil der Kinder und Jugendlichen mit Migrationshintergrund aus der Unterschicht stamme. Das steht in Widerspruch zu den Ergebnissen des PISA Längsschnitts 2006.

Ein weiteres Thema wurde im Beitrag von Süssmuth angesprochen, das der Öffnung von Schule, mit der man allenthalben gute Erfahrungen gemacht habe (Holtappels). Insbesondere sei positiv, dass in der Kooperation mit Betrieben (und mit der Wirtschaft allgemein) eine neue Qualität der Bildung und Chancenverbesserung entdeckt werden könne.

Das individualisierte Lernen wird nicht nur von Süssmuth gefordert. Sie meint, dass ein individueller Lehrplan für jeden Schüler und jede Schülerin zu gelten habe, man könne darüber hinaus auch in einigen Fächern gemeinsam unterrichtet werden. Brambach weist darauf hin, dass es sich beim individualisierten Lernen in erster Linie um eine Umsetzungsproblematik handele und dass Lehrer Helfer forderten, die sie von der Verwaltungsarbeit und anderen für ihren Beruf nicht zentralen Tätigkeiten entlasten. Rösner und Holtappels weisen darauf hin, dass eine besonders gute objektive Diagnostik notwendig sei, um das individualisierte Lernen zu verbessern.

Die Schulpsychologin Dorothee Graf von der schulpsychologischen Beratung der Stadt Düsseldorf berichtet über ihre Arbeit und auch über die Prinzipien, mit denen sie versucht, ihre Arbeit zu optimieren. Hierzu gehören auch eine professionelle Diagnostik und eine Beratung der Lehrkräfte und Schulen in Förderfragen, bei Fortbildungen und sogar bei Personalentscheidungen. Sie bietet eine stärkenorientierte Förderung an, macht Unterrichtshospitationen und engagiert sich im Coaching für Lehrpersonen. Die Therapie und Beratung ist systemisch und prozessorientiert, das heißt sie geht von einer Daueraufgabe aus. Systemisch bedeutet, dass sämtliche Bezüge im Dreieck Schüler/Schülerin – Eltern – Lehrer/Lehrerin berücksichtigt werden. Sie selbst ist für 16 Schulen, also viel zu viele, zuständig und befürwortet ein multiprofessionelles Team, ähnlich wie in Finnland.

Süssmuth und Graf favorisieren beide Kunst, Musik und Sport bzw. die musische Bildung und verweisen auf neuropsychologisch gesicherte Zusammenhänge (Mozarteffekt u.a.) der musischen Bildung mit fachlichen Leistungen.

Ein weiteres wichtiges und von mehreren Experten tangiertes Problem ist das der Verbesserung der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Lehrerinnen und Lehrern. Holtappels fordert eine Fortbildungs-offensive, eine intensive Personalentwicklung, Schulleitungsfortbildungen und die Aufnahme von Problemen der Förderdiagnostik und des Umgangs mit heterogenen Schulklassen in die erste Phase der Ausbildung. Brambach fordert eine Ausbildung der Auszubildenden, einen Lehrstuhl für Realschuldidaktik und das Unterrichtsfach Wirtschaft und Recht, um den Jugendlichen bei der Bewältigung des Lebens zu helfen.

Zur Steuerung der Schulentwicklung werden verschiedene Vorschläge gemacht: Von Süssmuth und Holtappels stammt der Vorschlag, das Sitzenbleiben abzuschaffen, und zwar nach finnischem Modell. Die Ganztagschule müsse noch mehr verbreitet werden und sie benötige dringend ein Konzept der Integration der schulischen Phasen und Freizeitphasen (Rhythmisierung). Zur Steuerung empfiehlt Holtappels weiterhin die Outcome-Orientierung, die Diagnostikentwicklung (Rösner) sowie die Schulinspektion. Brambach verweist darauf, dass Messen von Qua-

lität alleine nicht genügt, sondern es werden Impulse benötigt, wie man den Unterricht verbessern kann. Die Outcome-Orientierung führt dazu, dass Lehrende mit ihren Problemen, hoch qualitativen Unterricht zu machen, allein gelassen werden, da sich die richtigen Methoden nicht aus einer beständigen Evaluationsschleife ergeben. Eine gute Fortbildung kann nicht allein darin bestehen, dass Lehrerinnen und Lehrer selber diese Fortbildung machen.

Die Schuleingangsstufe (Holtappels) erfordert mehr Personal, da seit ihrer Einführung die Überweisungsverfahren für den sonderpädagogischen Förderbedarf zugenommen haben. Die Lehrerversorgung der Schulen nach einem Sozialindex (Rösner) und neue Modelle der Lehrerarbeitszeit, um den Ganztag und das individualisierte Lernen zu verbessern, fordert Holtappels, der auch meint, dass die demographischen Gewinne für die anstehenden Schulreformen besser genutzt werden sollten. Neben der Forderung nach mehr Schulpsychologinnen und -psychologen (Graf) wird auch die Notwendigkeit der sozialraumorientierten Jugendarbeit (Holtappels) befürwortet.

Süssmuth spricht noch ein sehr zentrales, aber nicht weiter diskutiertes Thema an: Die dauernde Anpassung der schulischen Curricula (Lerninhalte) an die Erfordernisse einer sich wandelnden Welt. Die Mitarbeit der Eltern ist in diesem Zusammenhang aus ihrer Sicht außerordentlich wichtig – sie berichtet von erfolgreichen Einbindungen über Verpflichtungserklärungen, die die Eltern unterschrieben haben.

PhotoCase.com © designritter



5 Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis²⁴

Die Expertisen, Anhörungen, Expertengespräche und Praxisbeispiele haben der Enquetekommission „Chancen für Kinder“ gezeigt, dass eine sorgfältige Beobachtung der wissenschaftlichen Entwicklung und der praktischen Fortschritte für die Planung einer fundierten Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungspolitik grundlegend ist. Auch einige Expertisen haben auf diesen Umstand hingewiesen. Vor allen Dingen ist es notwendig, dass wissenschaftlich gesicherte Methoden und praktisch bewährte Methoden auch tatsächlich identifiziert werden und nicht die Auswahl von bestimmten Empfehlungen davon abhängig ist, welche Presseresonanz diese Vorschläge gewinnen.

Stecher und Maschke schreiben in Anlehnung an ein amerikanisches Zitat von Coe (1999): „Auch unser Eindruck ist, dass für zahlreiche der schulischen Reforminstrumente wenige bis gar keine gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse über deren tatsächliche Wirkung vorliegen und auch nicht zu der Frage, unter welchen Bedingungen diese Wirkung effektiv bzw. effizient erreicht werden kann. Es ist zwingend notwendig, Neuerungen einer eingehenden wissenschaftlichen Evaluation zu unterziehen. (...) Dabei möchten wir uns Coe weiter anschließen, der im Besonderen darauf hinweist, dass evidenzbasierte Bildungspolitik sich nicht auf den Erfolg einzelner Modellprojekte und Modellprogramme verlassen darf. Es gibt keinen zwingenden Zusammenhang zwischen dem Gelingen von sogenannten Best-Practice-Modellen und den Bedingungen, unter denen die landesweite Implementation eines Programms gelingt (...)“ (*Expertise Stecher/Maschke: 99*).

Carle schreibt: „Das Beispiel Großbritannien belegt dies [die gleichsinnige Entwicklung der Politik mit der Forschung, der Verf.] exemplarisch und zeigt auch, wie durch evidenzbasierte Bildungspolitik aus Fehlern gelernt und eine nachhaltige Strukturreform Debatte entwickelt werden kann (...). Erst 2006 wurde in England eine zentrale Institution geschaffen, die ein umfassendes Berichtswesen(...) für alle Bereiche der Bildung, von der Familienbildung bis hin zur Wissenschaft aufbaut – zwar mit dem alten Namen OFSTED, des ‚Office for Standards in Education, Childrens services and skills‘ jedoch mit neuen Funktionen.“ (*Expertise Carle: 10*)

Es gibt auch in der Schul-, Bildungs- und Betreuungsrealität des Landes Nordrhein-Westfalen zahlreiche Beispiele, dass die effektiven Methoden in der Praxis und im Management der Praxis nicht bekannt sind, weder wissenschaftlich mehrfach erwiesene noch praktisch bewährte. Ein typisches Beispiel sind die sogenannten Group-Management-Techniken von Jacob Kounin. Häufig wendet die Praxis auch unwirksame und gegenangezeigte Methoden an. Oftmals wird die Praxis oder die Praktiker mit Kriterien bewertet, ausgebildet und kontrolliert, die weder wissenschaftlich noch praktisch die wichtigsten sind. Oft werden in der Ausbildung des erzieherischen, betreuenden und unterrichtenden Personals Dinge unterrichtet, die keinerlei Relevanz für die Bewältigung der Praxis haben. Die Liste der Beklagungen lässt sich, auch mit wissenschaftlichen Veröffentlichungen unterlegt, relativ ausführlich und lange fortsetzen.

Daraus ergibt sich eine zweifache Aufgabe: 1. Wie wird die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis optimiert? 2. Wie soll eine erfolgreiche Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals aussehen?

5.1 Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis – internationale und nationale Trends

Die zentrale Aufgabe zur Verbesserung einer Kommunikation zwischen Wissenschaft und Praxis sind:

1. Jene wissenschaftlichen Erkenntnisse müssen gesammelt und für die Praxis und Wissenschaft verfügbar gemacht werden, die nachweislich evident erfolgreich sind.
2. Jene praktischen Erkenntnisse müssen gesammelt und für die Wissenschaft und Praxis verfügbar gemacht werden, die nachweislich erfolgreich sind.

Was in diesem Zusammenhang „nachweislich“ oder „evident“ bedeutet, ist eine komplizierte Abhandlung wert, allerdings gibt es diese innerhalb der Wissenschaft und sie muss an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Es ist

²⁴ siehe hierzu ausführlich den Beitrag von Dollase auf der CD

festzuhalten, dass sich ein nachweislich erfolgreiches oder evidentes wissenschaftliches Ergebnis genauso wie ein praktischer Fortschritt eindeutig identifizieren lässt.

Die nächste anschließende Frage lautet: Warum soll an einer Stelle das erfolgreiche und evidente pädagogische Wissen gesammelt werden? Zur Beantwortung muss man darauf hinweisen, dass auch die Wissenschaft von der Erziehung, Bildung und Betreuung keinesfalls in einem optimalen Zustand ist. Es gilt auch für sogenannte Experten und Sachverständige, die mit einer erheblichen wissenschaftlichen Überinformation konfrontiert sind, so dass es relativ wenige Zusammenfassungen, sogenannte Metaanalysen, gibt. Außerdem fehlt eine wissenschaftliche Diskussionskultur über die Relevanzbewertung von wissenschaftlichen Erkenntnissen. Zudem kann und konnte sich in Nordrhein-Westfalen an vielen Hochschulen ein gewisses Desinteresse an der Ausbildung für Lehrerinnen und Lehrer breit machen. Generell ist das Interesse der Wissenschaft an der Praxis nicht besonders stark ausgeprägt, gelegentlich versucht man gar, die Praxisveränderung überhaupt nicht als Aufgabe der Wissenschaft anzusehen. Außerdem gibt es auch bei Experten hin und wieder eine erschreckende Ignoranz von empirischen Ergebnissen, weil die Spezialisierung oft den Überblick verhindert, der für eine praktisch-politische Kompetenz notwendig wäre. Häufig, und das betrifft insbesondere nicht-empirische Ansätze, wird nach dem Prinzip verfahren: „Klingt gut, ist gut“, das heißt was einleuchtend klingt, wird auch gleich für richtig gehalten, was aber, wie man in Einzelfällen nachweisen kann, zu krassen Fehlentscheidungen führt. Zumeist machen sich Laien keinen Eindruck von der tatsächlichen Überinformiertheit in der Wissenschaft über die Themen Erziehung, Bildung und Betreuung. Tippt man in eine Fachdatenbank den Begriff „Education“ (Erziehung) ein, so gibt es über eine Million Treffer, zum Thema „Aggression“ erscheinen 34.000, „Vorurteile“ 9.000, zum „Kindergarten“ 55.000, zum „Kindergarten und Preschool“ etwa 80.000, zum Thema „Learning“ rund 500.000 und schließlich rund 700.000, die sich allein mit dem schulischen Unterricht und seiner Verbesserung beschäftigen. Die riesige Informationsfülle kann nur systematisch bewältigt werden, eine Evidenzbasierung der Politik kann nicht dem Zufall überlassen werden.

Andere Länder haben sich längst dem Problem gestellt. So etwa existiert in Großbritannien die „Campbell-Collaboration“, eine Non-Profit-Institution, die die Sichtung von empirischen Arbeiten aus den Bereichen Sozialpädagogik, Schulpädagogik usw. übernimmt, um die evidenten, methodisch sauberen von den unsauberen zu unterscheiden. In den USA gibt es ähnliches mit der Initiative „What-Works-Clearing-House“ oder der „Danish-University-of-Education“ usw. In Nordrhein-Westfalen gab es Anfang der siebziger Jahre den Beruf der „Moderatoren“ zwischen Wissenschaft und Praxis, die als Mittler zwischen der Praxis des Elementarbereiches und den wissenschaftlichen Erkenntnissen auftreten sollten. Diese sind später in die Fachberaterinnen und Fachberater umgewandelt worden und haben ihren zunächst geplanten Kontakt zur Wissenschaft damit verloren.

Es gibt und gab also solche Ansätze und zurzeit (2008) kann man sagen, dass die Überlegungen zur Evidenzbasierung pädagogischer Maßnahmen als Serviceleistung auch für die Politik in großem Stile in Gang gekommen sind, obwohl die Diskussion seit längerer Zeit geführt wird.

Neu wäre der entsprechende Impuls der Enquetekommission „Chancen für Kinder“, nicht nur die Evidenzbasierung der Wissenschaft, sondern auch die Evidenzbasierung praktisch erfolgreicher Methoden zu organisieren.

Bei der Evidenzbasierung der wissenschaftlichen Erkenntnisse käme es darauf an,

1. Maßnahmen zur Synthese der Forschung zur Erziehung, Bildung und Betreuung zu ergreifen.
2. Maßnahmen zur angewandten Bewertung der Forschung zu Erziehung, Bildung und Betreuung zu entwickeln.
3. Prüfung der internationalen Erfahrung dazu und Prüfung auch einer nationalen Kooperation mit anderen Ländern durchzuführen.

Ob ein Institut gegründet wird, ein universitätsfreies oder ein an die Universität angebundenes, welche Einzelmaßnahmen hierzu geeignet sind (zum Beispiel Forschungsförderung für Metaanalysen, Einrichtung eines regelmäßig erscheinenden Journals zur evidenzbasierten Pädagogik usw.) sind Detailfragen, die nach Prüfung der internationalen Erfahrung entschieden werden können.

Bei der Evidenzbasierung praktischer Vorschläge käme es auf Folgendes an:

1. Entwicklung von Verfahren zur Identifizierung von praxiskompetenten Praktikern, sogenannte Praxisexperten. Das müssen nicht immer Schulleitungen sein, die ja oft nur ausgewählt werden, weil man ihnen die Verwaltung und das Management einer Schule zutraut, sondern es müssen in der Tat Menschen sein, die die praktischen Anforderungen des Berufs besonders gut bewältigen.
2. Diesen müssen Aufstiegsmöglichkeiten eröffnet werden, es darf nicht sein, dass nur Verwaltungsfähigkeiten zum Aufstieg im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem förderlich sind.

3. Die Praxisexpertinnen und -experten müssen vorrangig in der Aus- und Fortbildung, in der Supervision und in der Kontrolle beschäftigt werden.
4. Sie müssen in die Lage versetzt werden, die evidenzbasierten erfolgreichen praktischen Maßnahmen auch zu sichern und zu archivieren, was heute wegen des hohen Entwicklungsstands der AV-Aufzeichnung möglich wäre. Bislang konnte nur digitale Information (also Text) gespeichert werden, heute ist es auch möglich, eine analoge Tradition zu bilden, das heißt praktische Verhaltensweisen zu dokumentieren.

Sind einmal solche evidenzbasierten wissenschaftlichen Erkenntnisse und praktisch erfolgreiche Methoden gesichert, kommt es darauf an, diese zu kommunizieren. Es reicht nicht, in Fachjournalen die Veröffentlichung unterzubringen, sondern sie müssen bis in den letzten Kindergarten hinein kommuniziert werden, das heißt entweder online bzw. am besten zusätzlich über das Fachberatungs- und Schulaufsichtspersonal, Schulleitungen, Lehrkräfte, Dezernentinnen und Dezernenten, die Lehrkräfte beurteilen usw. Ein besonderes Problem wird darstellen, die Politik regelmäßig mit einem Überblick über evidenzbasierte pädagogische und bildungspolitische Maßnahmen zu informieren.

Schließlich und endlich muss die Politik auch Untersuchungen in Auftrag geben, die zur finalen Klärung offener Fragen beitragen, wie Großbritannien zum Problem der frühen Einschulung (EPPE).

5.2 Wie soll eine erfolgreiche, Aus-, Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals aussehen?

Es wurde mehrfach erwähnt, dass die Expertisen für die Enquetekommission einen Impuls in Richtung Änderung der Ausbildung von betreuendem, erziehendem und unterrichtendem Personal gesetzt haben. Es ist dringend notwendig, dass die Curricula nicht von den Zufälligkeiten der personellen Zusammensetzung an irgendeiner Hochschule in XYZ abhängen, sondern dass sie überall auf das Notwendige konzentriert werden. Zurzeit werden in Nordrhein-Westfalen an manchen Hochschulen die Lehramtsstudierenden nicht mit den als besonders wichtig und evident wirksam erwiesenen Techniken der Klassenführung konfrontiert und auch nicht in der zweiten Phase, so dass eine ganz wesentliche Fähigkeit zur Erzeugung von Mitarbeit und weniger Fehlverhalten im Unterricht in der Ausbildung großer Teile der Lehrerschaft völlig unerwähnt bleibt.

In der Tat wird durch Umfragen immer wieder bestätigt, dass die Ausbildung und Fortbildung praxisfern und die Forschung ebenso praxisfern sei. Dass aber auf der anderen Seite Praxis wissenschaftsfern ist und dass auch eine wissenschaftsferne Ausbildung und Fortbildung an den Fachschulen, Fachhochschulen und auch Berufsfachschulen stattfindet, wird gerne übersehen. Man kann die Praxisferne genauso wie die Wissenschaftsferne kritisieren. Neueste Untersuchungen sind nicht bekannt und auf der anderen Seite wird nicht geprüft, ob die Vorschläge aus der Wissenschaft auch tatsächlich die Praxis zum Positiven ändern.

Daraus ergibt sich zwingend, dass das Personal an Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten insofern es erziehendes, betreuendes und unterrichtendes Personal ausbildet, näher an die evidenzbasierte Wissenschaft und näher an die Praxis herangebracht werden muss. Die Medizin- oder Jurausbildung kann hier als positives Beispiel dienen. Keine Professorin, kein Professor der Chirurgie und kein Strafrechtsprofessor bzw. -professorin kann diese Aufgabe annehmen, ohne eine vollgültige Juristen- oder Mediziner Ausbildung absolviert zu haben. Mehr noch: Ein Chirurgieprofessor muss jederzeit in der Lage sein, die Entfernung eines Blinddarms vor Studierenden vorzunehmen. Ein völlig normaler Vorgang, der aber im Bereich der Erziehungswissenschaft regelmäßig auf einen Sturm der Entrüstung trifft, so als habe man als Wissenschaftler der Erziehungswissenschaft nichts mit der Kompetenz für die Lösung praktischer Probleme zu tun.

Daraus folgt weiterhin, dass das Lehr- und Forschungspersonal an den Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten zu regelmäßiger Arbeit in der Praxis verpflichtet werden muss. Auch das ist nicht ungewöhnlich, da zum Beispiel Baden-Württemberg eine derartige permanente Pflicht zur Hospitation bzw. zur Übernahme eigener Aufgaben in der Praxis für Professuren in der Lehrerbildung kennt.

Praxis und Wissenschaft müssen sich zu einem regelmäßigen Austausch durch gemeinsame Lehre und Forschung finden und auch durch den gemeinsamen Besuch von entsprechenden Kongressen. Auch das ist möglich,

wie etwa die schweizerische Lehrerfortbildung zeigt. Lehrerorganisationen (zum Beispiel die „Unterstufenkonferenz“) lassen sich in regelmäßigen Abständen über neueste Erkenntnisse in den für sie relevanten wissenschaftlichen Bereichen informieren. Damit die Reform der Aus-, Fort- und Weiterbildung des erzieherischen, betreuenden und unterrichtenden Personals auch tatsächlich stattfindet und zu einem verbesserten Verhalten in der Praxis führt, reichen Listen mit Anforderungen, sogenannte Anforderungskataloge, alleine nicht. Hier muss also auch eine neue Tradition des Vormachens und Nachmachens entwickelt werden.

Die Leitlinien eines solchen Prozesses können wie folgt formuliert werden: Die Wissenschaft muss näher an die Praxis gebracht werden und die Praxis näher an die Wissenschaft. „Wer weiß, soll können, wer kann, soll wissen“. Die Wissenschaft von der Praxis und die praktische Wissenschaft sind gleichwertig. Es ist auch nicht damit getan, dass man die Ausbildung von den Universitäten an Fachhochschulen verlagert, sondern besser wäre es, die Wissenschaft von der Erziehung, Betreuung und Bildung möglichst international hochrangig auf Universitätsniveau anzusiedeln und dafür zu sorgen, dass die Forschungsbemühungen in der Tat auf die Lösung konkreter praktischer Probleme verwendet wird. Es ist eine international hochrangige Forschung zur Lösung praktischer Probleme denkbar.

Die Konsequenzen aus diesem Ansatz haben natürlich auch Folgen für alle bislang praktizierten Formen von Qualitätsmanagement, das ja oft nur die Mängel einer Aus- und Fortbildung überdecken soll, bzw. bloß in einer Kontrolle besteht. Andere Formen der neuen Steuerungsmodelle nehmen an, dass es keine konkreten evidenzbasierten Empfehlungen für die Bewältigung praktischer Probleme gäbe, nennen sich „outcome“-Orientierung und überlassen den Weg der Praxis – vermutlich, weil das steuernde Personal auch nicht weiß, was richtig ist. Weshalb die Praxis durch beständige Rückmeldung über ihre Leistung von selbst auf die effektiven Methoden käme. Dabei ist völlig klar, dass „Vergleichsarbeiten“ keine präzisen kausalen Schlussfolgerungen auf die Mängel des jeweiligen Unterrichts, der Betreuung oder der Erziehung liefern können. Ohne evidenzbasierten Input sind solche „outcome“-Steuerungen nur für kleine Nischen der Beliebigkeit geeignet. Die beste Methode ist immer noch eine Evaluation durch kompetente Praktikerinnen und Praktiker, die das Bessere auch vormachen können, statt durch externe Personen und Kommissionen, die in Listen gewisse Ziele abhaken. Inspektoren sollten Moderatorinnen und Moderatoren, sollten Berater und Beraterinnen sein, die mindestens eine Woche vor Ort bleiben und die Verbesserung verantwortlich organisieren und nicht nur evaluieren.

PhotoCase.com © GertiG



Teil C:

Ziele und Steuerung

1 Herausforderungen

Die Analysen der Bestandsaufnahme (Teil A) haben gezeigt, dass das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem des Landes vor großen Herausforderungen steht, die nur durch große Anstrengungen und das Zusammenwirken aller bewältigt werden können. Die von der Enquetekommission in Auftrag gegebenen Expertisen zeigen aber auch, dass die Forschung einen großen Bestand sicheren Wissens über die Voraussetzungen und Folgen von Veränderungen geschaffen hat und dass es eine Vielzahl guter Praxisbeispiele gibt, mit denen sich die Kommission vertraut gemacht hat. Die Beispiele zeigen, dass Veränderungen möglich und erfolgreich sein können (Teil B).

1.1 Die demographische Entwicklung

Die Bevölkerung des Landes wird in absehbarer Zeit schrumpfen, sich altersmäßig und ethnisch anders zusammensetzen sowie sich regional und soziogeographisch anders verteilen (Teil A, Kapitel 1.1). Diese Veränderungen lassen sich weder durch bevölkerungs- noch durch migrationspolitische Maßnahmen wesentlich beeinflussen. Einerseits kann in dieser Entwicklung eine Gefahr für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft des Landes, andererseits aber auch eine Chance für eine Neugestaltung der Gesellschaft gesehen werden. Die Kommission ist sich jedoch darin einig, dass die Auswirkungen der demographischen Entwicklung bisher noch nicht hinreichend in das Bewusstsein der Öffentlichkeit gedrungen sind, dass sie sich der Folgen dieser Entwicklung noch nicht hinreichend bewusst geworden ist. Dies gilt auch und insbesondere für das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem.

Die Veränderung im Altersaufbau der Bevölkerung verändert radikal die Relation von Alt und Jung. Während eine immer kleiner werdende Gruppe junger Erwerbstätiger die immer größer werdende Gruppe alter Menschen versorgen wird, wäre es denkbar, dass diese für die Betreuung der nachwachsenden Generation zur Verfügung stehen. Auf diese Situation ist das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem bisher nicht hinreichend vorbereitet. Der veränderte Altersaufbau beeinflusst auch das Wertesystem der Gesellschaft. Während in vielen jungen Ländern der Welt zurzeit ein „Youth Bulge“ zur Abwertung und Radikalisierung von Jugendlichen führt, könnte in vielen westlichen Ländern ein „Old Age Bulge“ eine Entwertung des Alters herbeiführen. Deshalb müssen sich die Einstellungen der Generationen zueinander, die sich auch im Erziehungs- und Bildungssystem bilden, grundlegend verändern. Mit den vom Bund geförderten Mehrgenerationenhäusern gibt es erste Ansätze für die Bewältigung dieser Herausforderungen.

Die weitgehende ethnische Segregation der Bevölkerung beruht auf dem Siedlungsverhalten der Menschen, das seinerseits von sozialen und ökonomischen Motiven bestimmt ist, sie wird vermutlich noch zunehmen und die Bedingungen des Aufwachsens der Kinder und Jugendlichen weitgehend bestimmen, und zwar auch im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem. Diese Entwicklung hat für den Erwerb von Kompetenzen, Einstellungen und Verhaltensweisen weitreichende Folgen. Sie bewirkt einerseits Chancenungleichheit der Individuen und Gruppen, aber andererseits auch Solidarität innerhalb der Gruppen. Sie führt zu einer Vielfalt der Einstellungen und Verhaltensweisen, erzeugt Spannungen und äußert sich in Konflikten zwischen den Gruppen. Das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem ist trotz langjähriger Erfahrungen auf diese Entwicklungen nicht hinreichend vorbereitet, obwohl es innerhalb wie außerhalb des Schulwesens jahrelange positive Erfahrungen mit Programmen gegen Fremdenfeindlichkeit und Gewalt gibt, zum Beispiel in den Regionalen Arbeitsstellen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus Zuwandererfamilien (RAA), die in Essen ihren Ursprung genommen haben.

Das Land wird mit großen soziographischen regionalen Disparitäten zu kämpfen haben (Teil A); die Konzentration der Bevölkerung in einigen Ballungsgebieten wird zunehmen, während sich die Entleerung mancher ländlicher

Räume fortsetzen wird. Hier stellt sich zunächst einmal eine Aufgabe für die regionale Planung der Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems. Es stellt sich aber auch die Strukturfrage, denn auch aufgrund des veränderten Nachfrageverhaltens wird sich das bisherige öffentliche Angebot an Einrichtungen kaum aufrechterhalten lassen.

Einer aufmerksamen Beobachtung bedürfen aber auch die durch regionale Disparitäten möglicherweise verursachten oder doch beeinflussten sozialpsychologischen Entwicklungen, die sowohl in entleerten ländlichen Räumen wie in manchen Quartieren städtischer Ballungsgebiete zu bedenklichen Veränderungen jugendlichen Verhaltens führen können und die in einigen Bundesländern bereits in politischer Radikalisierung und in gewalttätigen Auseinandersetzungen Ausdruck gefunden haben.

1.2 Ökonomische, soziale und familiale Entwicklungen

Die Wirkungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems hängen in hohem Maße von den ökonomischen, sozialen und familialen Voraussetzungen ab, die die Kinder und Jugendlichen mitbringen. Das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem beeinflusst andererseits die ökonomischen, sozialen und familialen Lebensbedingungen der Menschen. Es kommt deshalb einerseits darauf an, die Entwicklungschancen der Kinder und Jugendlichen im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem so weit wie irgend möglich von den ökonomischen, sozialen und familialen Voraussetzungen zu lösen, weil jedes Kind und jeder Jugendliche seine je eigene Chance in diesem System haben soll. Andererseits sollen alle Kinder im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem so weit gefördert werden, dass sie möglichst gleiche Chancen im Leben haben, wenn sie das System verlassen.

Die Armuts- und Reichtumsberichte der Bundesregierung haben gezeigt, dass die Einkommen und Vermögen in Deutschland weit auseinander liegen, dass sie sich nicht angeglichen, sondern weiter auseinander entwickelt haben (vgl. BMAS 2008). Dass nicht nur Reichtum, sondern auch Armut sich über Generationen hin verfestigt, ist empirisch belegt. Inzwischen lebt fast jedes vierte Kind im Alter unter 18 Jahren in einem einkommensarmen Haushalt (vgl. Sozialbericht NRW 2007). Die Bildungsstruktur der erwerbsarmen Bevölkerung weist deutliche Unterschiede zur übrigen Bevölkerung auf: Fast die Hälfte der Einkommensarmen erreichen mit dem Hauptschulabschluss den höchsten allgemeinbildenden Abschluss. Dem entsprechend sind höhere schulische Abschlüsse in der erwerbsarmen Bevölkerung vergleichsweise gering verbreitet. Bildungs- und Einkommensarmut wird durch das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem nicht ausreichend beseitigt. In dieser Situation liegt eine große und dringende Herausforderung. Der Ausbau der Kinderbetreuung im vorschulischen Alter und die einkommensabhängige Gestaltung der Elternbeiträge zu den Kosten bis hin zur Beitragsfreiheit, sind richtige Schritte, um den Herausforderungen der Einkommens- und Vermögensdisparitäten zu begegnen (vgl. BMFSFJ 2006).

In Deutschland und insbesondere in Nordrhein-Westfalen hängt der Erfolg im Bildungssystem in besonders hohem Maße von der sozialen Herkunft der Kinder und Jugendlichen ab (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001). Die Bildungsabschlüsse von Vater und Mutter sind in Deutschland, mehr noch als Beruf und Einkommen, die besten Indikatoren für den Bildungserfolg der Kinder. Das Bildungssystem leistet in Deutschland auch zu wenig Beiträge zur Aufwärtsmobilität der Kinder und Jugendlichen; selbst die großen Anstrengungen der Bildungsreformen der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts haben nur in geringem Maße zu sozialem Aufstieg durch Bildung beigetragen (vgl. Cortina/Baumert/Leschinsky u.a. 2003). Dass dieses nicht so sein muss, zeigt der Zustand des Bildungssystems in vielen Ländern der Welt, und zwar unabhängig von der Organisationsform. Auch in Deutschland gibt es Ansätze zur Ablösung des Bildungserfolges von der sozialen Herkunft, die noch evaluiert werden müssen.

Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen sind die gemeinsame Aufgabe der Familie und des Staates. Dies betrifft neben der formalen auch die non-formale und die informelle Bildung.

Erziehung, Bildung und Betreuung lassen sich nun aber nicht bestimmten voneinander getrennten Institutionen zuordnen; sie hängen voneinander ab und durchdringen sich, die Institutionen beeinflussen sich wechselseitig. Nach wie vor ist die familiale Ausgangssituation entscheidend für den Lebensweg: Günstige familiale Bedingungen stärken die Kinder und Jugendlichen (auch) in der Schule, ungünstige Bedingungen gefährden (auch) die schulische Sozialisation. Die Förderung und Unterstützung von allein Erziehenden, Mehrkinderfamilien, Familien mit Migrationsgeschichte und Familien in ungünstigen sozialen Milieus geschieht also sowohl im Interesse der Betrof-

fenen wie der gesamten Gesellschaft. Hierzu ist die Weiterentwicklung der Familienzentren sowie der sozialpädagogischen Familienhilfe sinnvoll und notwendig.

1.3 Kulturelle Entwicklungen

Eine Welt, in der Wissen neben Kapital und Arbeit zur wichtigsten Produktivkraft geworden ist, die in immer kürzeren Abständen immer neues Wissen hervorbringt und die „Halbwertszeit“ so manchen alten Wissens ständig verkürzt und in der alles vorhandene Wissen jederzeit und überall und potenziell für jedermann digital sofort zu geringen Kosten verfügbar ist (Wissensgesellschaft), stellt das Bildungssystem vor ungeheure Herausforderungen, denn die Kompetenzen zum Wissenserwerb und zur Wissensnutzung werden primär durch das Bildungssystem vermittelt. Die Expansion und Mobilität des Wissens führt nun jedoch nicht zu einer Gleichverteilung des Wissens, sondern der Zugang zum Wissen, und zwar auch und insbesondere in seinen digitalisierten Formen, folgt dem Muster traditioneller sozialer Ungleichheit (Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Da durch die Informalisierung der Bildungsprozesse der Einfluss der Bildungsinstitutionen zurückgeht und der Einfluss von Marktmechanismen wächst, muss die allgemein bildende Schule für alle mehr denn je den gleichen Zugang aller zur Bildung auch und gerade in dieser Beziehung gewährleisten. Dies gilt auch angesichts der Wissensvermittlung in virtuellen Welten und angesichts der neuen Formen der Individualkommunikation über das Handy und im Web 2.0. Es reicht deshalb nicht aus, wenn in jeder Klasse heute ein PC steht, sondern es kommt darauf an, die Vielfalt der Nutzungsmöglichkeiten in Bildungsprozesse zu integrieren. Die neuen Medien verändern auch den Binnenraum der Bildungsinstitutionen, da die Lehr- und Lernmittel digitalisiert werden und da auch die Leistungsbewertung elektronisch organisiert wird, bis hin zu den umstrittenen Lehrerevaluationen durch Schülerinnen und Schüler im Internet.

Es war ein langer Weg, der zur Anerkennung des gesellschaftlichen Wertepluralismus auf der Grundlage der Toleranz und der demokratischen Verfahren der Konfliktaustragung und Konsensbildung geführt hat, und zwar gerade auch in Deutschland angesichts tiefer historischer konfessioneller Spaltungen und überwundener leidvoller totalitärer Erfahrungen. Das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem ist auf diesem Wege nicht vorangeschritten, sondern eher im Sinne einer Anpassung gefolgt; doch nun ist es in der offenen pluralistischen Gesellschaft angekommen. In dieser Situation sieht sich das System nun allerdings neuen Herausforderungen ausgesetzt. Es handelt sich einerseits um die Herausforderung aus der Konfrontation mit Gewalt und pornografischen Inhalten durch die Medien und andererseits um die Herausforderung durch politischen Extremismus und religiösen Fundamentalismus, die, so unterschiedlich sie auch sind, Erziehung und Bildung häufig ohnmächtig erscheinen lassen, weil sie die Kinder und Jugendlichen nicht mehr erreichen. Zwar gibt es eine Vielzahl guter Praxisbeispiele, und zwar in der Schule und in der Jugendarbeit, in den Medien, insbesondere der Musikszene und im Sport. Aber es bleibt die bange Frage, warum sich die demokratische pluralistische Gesellschaft so schwer tut, angesichts der erneuten Versuchungen durch kollektive und totalitäre Ideologien durch Bildung und Erziehung zu einer Wert- und Identitätsbildung beizutragen, die für jede stabile Demokratie unerlässlich erscheint.

In offenen pluralistischen Gesellschaften vollziehen sich auch die Wertebildung und Wertevermittlung offen und pluralistisch; in diesen Gesellschaften verzichten die Bildungsinstitutionen deshalb darauf, geschlossene Weltbilder zu vermitteln. Familien und Kindergärten, Schulen und Kirchen, Parteien und Gewerkschaften, die Massen- und die Individualkommunikation vermitteln heute unvermeidlich partielle und unfertige Wahrheiten und Werte, die sich erst in schwierigen und widerspruchsvollen Kommunikations- und Bildungsprozessen zu wandelbaren Weltbildern verfestigen. Die verbalen Kommunikations- und die audio-visuellen Rezeptionszeiten (Fernsehen, Handy, CDs und Internet) nehmen bei Kindern und Jugendlichen heute neben der Schulzeit immer größer werdende Zeiträume des wachen Tages in Anspruch und bergen die Gefahr, sie in virtuellen Welten festzuhalten. Auch sie zeichnen sich dadurch aus, dass sie Erkenntnisse und Erfahrungen mediatisieren, das heißt nur indirekt vermitteln. Das Gute und das Böse, das Schöne und das Hässliche, das Wahre und das Falsche werden so nicht direkt und unmittelbar erfahren, sondern nur vermittelt. Aus diesen Gründen ist es wichtig, durch neue pädagogische Ansätze praktischen Lernens Erfahrungsfelder zurück zu gewinnen.

Auch wenn Wissenschaft und Praxis vieles, was heute als relevant erscheint, seit langem erforscht bzw. erprobt haben, so kommt es doch darauf an, Wissen und Erfahrungen an eine breite Öffentlichkeit zu vermitteln. Die Kom-

mission hat deshalb die von ihr in Auftrag gegebenen Expertisen veröffentlicht und sie zusätzlich in diesem Bericht zusammengefasst (Teil B); danach bieten alte und neue Erkenntnisse gerade im Bereich der Humanwissenschaften häufig ein neu erscheinendes Bild. So vermitteln heute die Kognitionswissenschaften ein anderes Menschenbild als das, das der Konzeption des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems zugrunde liegt. Die Hirnforschung zeigt, dass Kinder sehr frühe Chancen der Kompetenzentwicklung besitzen, wenn sie in anregenden Milieus Aufmerksamkeit und Zuwendung erfahren – Chancen, die aber auch vertan werden können (Teil B, Kapitel 3.1). Für Mütter und Väter sowie für Erzieherinnen und Erzieher ergeben sich hierdurch völlig neue Perspektiven und Aufgaben. Die Lernforschung legt nahe, dass wir möglicherweise in neuen Phasen und Entwicklungszeiträumen denken müssen, dass Lernen ein Aufbauphänomen mit selbstreferentiellen Mechanismen ist. Die Stufungen des Erziehungs- und Bildungswesens werden überdacht werden müssen. Vor allem aber zeigt sich, dass die kognitive und emotionale Entwicklung nicht als altersbedingte „Reifung“ verstanden werden kann, sondern sich milieu- und geschlechtsspezifisch unterschiedlich und vor allem höchst individuell vollzieht (Teil B, Kapitel 3.3). Obwohl nun in der Frage der Individualisierung der Bildungsprozesse ein breiter verbaler Konsens besteht und obwohl es zahlreiche Versuche in dieser Richtung gibt, ist die pädagogische Praxis weit entfernt von einer Umsetzung dieses Ansatzes. Das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen und die Entwicklung ihrer Kenntnisse und Kompetenzen, ihrer Einstellungen und Verhaltensweisen erscheint durch die vielfältigen Einflüsse der Medien und der Gleichaltrigen, der Familien und Milieus so unterschiedlich geprägt zu sein, und zwar nicht zuletzt in geschlechtsspezifischer Hinsicht, dass man die Frage nach der Erziehungs- und Bildungsbedeutung der Institutionen stellen muss. Hierin liegt vielleicht die größte Herausforderung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems.

1.4 Die Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems

Es geht hierbei – ungeachtet der anhaltenden öffentlichen Diskussionen – auch, aber nicht nur um PISA und ähnliche internationale Leistungsfeststellungen, sondern es geht um die Leistungsfähigkeit des gesamten Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems, das angesichts seiner Leistungsdefizite entwicklungsbedürftig ist.

Die Kommission hat ebenso wie die Berichtskommission für den Zwölften Kinder und Jugendbericht die drei Schlüsselbegriffe der Sozialisation in den Vordergrund gestellt, jedoch in anderer Reihenfolge, weil sie die Bedeutung der Erziehungsaufgabe in den Vordergrund stellen wollte. Dabei geht die Kommission – anders als manche populären Publikationen – nicht davon aus, dass überhaupt nicht mehr erzogen wird, sondern sieht die Herausforderung der Erziehung in der schwierigen Aufgabe, in einer pluralistischen und stark durch Medien geprägten Gesellschaft deutliche und vermittelbare gemeinschaftliche Erziehungsziele zu setzen und wirksam werden zu lassen. Das gilt zum Beispiel vom Erziehungsziel der Anerkennung des anderen, wenn die Segregation in der Bevölkerung weit fortgeschritten ist, und das gilt auch vom Erziehungsziel der Selbstwirksamkeit, wenn Leistungsfreude nicht mehr unmittelbar erfahrbar ist. Wenn Schulen meinen, ihre Aufgabe durch Unterricht Wissen zu vermitteln, schließe Erziehung aus, zumal diese der Familie vorbehalten sei, versagen sie angesichts der Herausforderungen der Gegenwart. Doch glücklicherweise bekennen sich Schulen mehr und mehr zu ihren Erziehungsaufgaben, indem sie sich zum Beispiel an den entsprechenden Wettbewerben beteiligen und gute Beispiele geben, wie zum Beispiel im Rahmen von „Demokratie gestalten“ (Deutsche Kinder- und Jugendstiftung), „Demokratisch handeln“ (Theodor Heuß Stiftung), „Demokratie leben und lernen“ (Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung), „Jugend übernimmt Verantwortung“ (Stiftung Brandenburger Tor).

Da die Probleme der Leistungsfähigkeit der deutschen Schulen seit TIMMS, PISA und IGLU in aller Munde sind und da die Schulverwaltungen eine ganze Reihe von strukturellen Maßnahmen ergriffen haben, um die Leistungsfähigkeit der Schulen zu erhöhen, indem sie zum Beispiel die Bildungsstandards eingeführt haben, Vergleichsarbeiten auch über Ländergrenzen hinweg schreiben lassen, das Zentralabitur einführen und anderes mehr, besteht die Herausforderung des Schulwesens nicht so sehr in der Forderung nach Leistungssteigerung, sondern vielmehr in der Bewältigung und Nutzbarmachung dieser vielen neuen Instrumente und Maßnahmen.

Der Schwerpunkt der Diskussion verlagert sich zu recht auf die Förderung der frühen Bildung (Expertise Schäfer) und der non-formalen Bildung, und zwar durchaus auch in ihrer Bedeutung für die Schulen (Expertise Mack). Die Umsetzung dieser Forderung ist freilich in den letzten Jahren noch nicht sehr weit vorangekommen, wie die repräsentativen Berichte aus letzter Zeit zeigen (vgl. BMFSFJ 2006, Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Dabei gibt es inzwischen eine Fülle guter Beispiele, zum Beispiel für den vorschulischen Bereich in den Arbeiten des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung initiierten sogenannten Qualitätszirkels oder in der Early Excellence Bewegung sowie in den Familienzentren in Nordrhein-Westfalen und für die Jugendarbeit in den Projekten der Jugendsozialarbeit, die unter anderem vom Deutschen Jugendinstitut begleitet werden.

In der Vergangenheit wurde die Betreuung von Kindern und Jugendlichen in Familie und Schule in aller Regel für selbstverständlich gehalten, jedenfalls nicht weiter hinterfragt. Die Betreuung in der Familie galt als der Normalfall; die Betreuung von Kindern in Krippen und Kindergärten beschränkte sich auf Kinder aus „problematischen Familien“ oder sie war aus der Not geboren. Die Heimerziehung oder die Aufnahme in eine Pflegefamilie war für Waisenkinder und Kinder aus Familien in großer Armut gedacht. Für verwahrloste oder gefährdete Kinder gab es die Fürsorgeerziehung, die häufig in geschlossenen Heimen durchgeführt wurde. In der Halbtagschule stellte sich die Frage der Betreuung lange gar nicht, und für eine Betreuung vor und nach der Unterrichtszeit fühlte sich die Schule nicht zuständig – ganz zu schweigen von einer Verpflegung zur Frühstücks- oder Mittagszeit.

Heute hat sich diese Ausgangslage stark verändert. Manche Familien fühlen sich durch die Aufgabe der Kinderbetreuung überfordert, und manche Eltern sind angesichts zunehmender Erziehungsprobleme ratlos und werden mit ihren Kindern, insbesondere im Jugendalter, einfach nicht mehr fertig. Auch die Orientierung der Kinder und Jugendlichen an den Medien und an den Gruppen der Gleichaltrigen führt häufig zu schwierigen Spannungsverhältnissen innerhalb der Familien. Dies gilt insbesondere in vielen Familien mit Migrationshintergrund und dort insbesondere für die Mädchen. Die Betreuung in Kindergärten ist heute ein Regelangebot, und es besteht ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für jedes Kind. Die Erweiterung des Angebotes an Plätzen für unter 3-Jährige stößt bei den jungen Familien auf breites Interesse. An die Schulen richten sich – und zwar nicht nur an die Ganztagschulen – Betreuungserwartungen der Eltern; einige Schulen beginnen mit dem Frühstück, und viele Schulen bieten freiwillig ein Mittagessen an. Andererseits fragen sich manche Eltern angesichts der breiten Berichterstattung über Gewalt an Schulen, ob ihre Kinder in der Schule und insbesondere vor und nach der Schule wirklich gut betreut und sicher sind. Die familiäre und die institutionelle Betreuung können deshalb heute nicht mehr so schroff einander gegenübergestellt werden, wie dies früher häufig geschah, sondern es kommt vielmehr auf ein breites, erschwingliches und qualitativ hochwertiges Angebot institutioneller Betreuung neben der familiären Betreuung und ihrer Unterstützung an.

Betreuung wird nun aber zunehmend zu recht nicht mehr nur als „Aufbewahrung“ und „Aufsicht“ betrachtet, sondern als eine Aufgabe der Erziehung und Bildung, die mit jeder Betreuung unvermeidbar und sinnvollerweise verbunden ist. Dies ist leichter gesagt als getan, auch wenn der Gesetzgeber es vorschreibt. Viele Einrichtungen werden noch Jahre benötigen, um der hierin liegenden Herausforderung gerecht zu werden. Dennoch gibt es auch jetzt schon gute Beispiele für die Neugestaltung der Ganztagschule, wie es zum Beispiel die Ganztagschulforen der Deutschen Kinder- und Jugendstiftung für die Ganztagschulen zeigen.



PhotoCase.com © cherrytea

2 Ziele

2.1 Individualisierung

Die Kommission tritt dafür ein, dass das Wohl des Kindes, und zwar jedes einzelnen Kindes, das oberste Ziel der Erneuerung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems sein muss. Jedes Kind soll nach seinen Begabungen und Interessen wahrgenommen, beurteilt und gefördert werden. Dass die Aufnahme der Kinder in eine Schule sich nach Anlage und Neigung richten soll, ist zwar nicht neu, denn diese Forderung fand sich bereits in der Weimarer Verfassung von 1919 (Art. 146 I) und auch in der Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen von 1950 (Art. 10 I), und sie ist in allen Reformdokumenten der westdeutschen Nachkriegsgeschichte betont worden (vgl. u.a. Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen 1959; Deutscher Bildungsrat 1970). Das Ziel der Individualisierung nach heutigem Verständnis geht allerdings weit darüber hinaus, und zwar in dreierlei Hinsicht: 1. Das gesamte Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem soll so organisiert sein, dass die Individualisierung möglich wird. 2. Das Prinzip der Individualisierung soll aber nicht nur die Schulorganisation und den Zugang zum Schulwesen regeln, sondern Erziehung, Bildung und Betreuung insgesamt bestimmen, also zum Beispiel auch den schulischen Unterricht und die außerschulischen Angebote. 3. Das Wohl des Kindes und das Gebot der individuellen Förderung gebieten, dass jedes Kind mit seinen Begabungen und seinen Lern- und Entwicklungsmöglichkeiten grundsätzlich gefördert wird.

Der Grundsatz der Individualisierung ist wohl begründet, denn die Lehr- und Lernforschung zeigt, dass die Selbstständigkeit des Lernenden Voraussetzung für den Erwerb von Lernkompetenz ist (vgl. zum Beispiel Weinert 1982, 1999), dass Selbstwirksamkeit der Entwicklung von Leistungsfähigkeit dient (Bandura 1997) und dass jede erfolgreiche Integration und Differenzierung von Lerngruppen sowie die Bestimmung des Lerntempos von den je individuellen Voraussetzungen der Kinder und Jugendlichen abhängen. Das Grundgesetz spricht davon, dass jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit hat (Art. 2 I), das heißt, dass es also ein Grundrecht auf die individuelle Entfaltung der Persönlichkeit gibt (siehe auch Art. 6 II Landesverfassung NRW).

Was aber bedeutet das Ziel der Individualisierung denn wirklich, wenn es wohl begründet und dennoch bisher nicht umgesetzt ist? Die Selbstständigkeit jedes einzelnen Kindes und Jugendlichen ist das Ziel. Individualisierung ist zwar auch denkbar, wenn jedem sein Platz und seine Aufgabe zugewiesen werden; nicht aber, wenn es um die Selbstständigkeit des Individuums geht, denn das bedeutet individuelle Handlungsfähigkeit (Autonomie) und Anerkennung, Zuwendung und Förderung für jeden Einzelnen. Handlungsfähigkeit darf aber nicht ohne Verantwortung gedacht werden. Individuelle Handlungsfähigkeit heißt deshalb auch, dass die Individuen im Zusammenhang und auf der Grundlage ihres Entwicklungsstandes Eigenverantwortung für sich tragen müssen.

Man kann und darf nun jedoch im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem nicht davon absehen, dass die Individuen häufig Angehörige einer besonderen sozialen Gruppe, zum Beispiel bestimmter religiöser oder ethnischer Herkunft sind, und dass das Leben der Individuen in der Gemeinschaft anderer auch ein Erziehungsziel ist. Individuen müssen unter Umständen erhebliche Kompromisse eingehen zwischen dem Wunsch nach Selbstverwirklichung und der Rücksichtnahme auf die Gemeinschaft. Individualisierung vollzieht sich immer in sozialen Kontexten und ist daher etwas anderes als soziale Isolierung. Es gibt keine Individualisierung allein aus sich heraus, sondern sie entwickelt sich in der Gruppe in Bezug auf andere Menschen und in Beziehung zu ihnen. Individualisierung ist daher ein sozialer und kontextbezogener Prozess (vgl. Stierlin/Rücker-Embden/Wetzel u.a. 1977). Das Ziel Individualisierung im Sinne der Kommission setzt voraus, dass die freie Entscheidung des Einzelnen die Voraussetzung für die dauerhafte Zugehörigkeit zu einer solchen sozialen Gruppe ist und dass das Erziehungsziel „Gemeinschaft“ die freie Entscheidung für die Gemeinschaft fördern soll.

2.1.1 Individualisierung und Bildungsgänge

Bildungsgänge in einem gegliederten System dürfen keine Sackgassen sein. Wenn Bildungsgänge von unterschiedlicher Dauer sind, müssen sie nach oben offen gehalten werden. Das Land Hamburg hat kürzlich seine Schulstruktur so verändert, dass auch aus dem nicht-gymnasialen Schul- und Ausbildungswesen heraus der Hochschulzugang möglich ist. Für eine solche Individualisierung und Öffnung der Bildungsgänge gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten: 1. die Entkoppelung von Bildungsgängen und Abschlüssen bzw. Berechtigungen und 2. die Durchlässigkeit zwischen den Bildungsgängen.

In der alten Bundesrepublik gab es die Forderung nach einer Durchlässigkeit der Bildungsgänge solange es eine Diskussion um die Gliederung des Schulwesens gab.

Der Wechsel zwischen Schulformen der Sekundarstufe I verläuft in Nordrhein-Westfalen aktuell im Verhältnis von neun zu eins von Schulformen, die einen höheren Schulabschluss vergeben hin zu Schulformen, die einen niedrigeren Schulabschluss vergeben. Dieses Phänomen besteht seit Langem. Wenn also die PISA-Studien für Nordrhein-Westfalen eine enge Beziehung zwischen sozialer Herkunft und schulischer Leistung festgestellt haben, so liegt dies auch daran, dass die Kinder und Jugendlichen zu wenige Chancen haben bei der bestehenden Situation der Durchlässigkeit der Bildungsgänge. Zur Durchlässigkeit im heutigen Schulsystem gehört aber auch der Befund des Schulformenwechsels am Ende der Sekundarstufe I von Absolventen mittlerer Bildungsabschlüsse in die gymnasiale Oberstufe. Zum letzten Erhebungszeitraum wechselten 19% der Zehntklässler an Realschulen und 1% an Hauptschulen direkt in die gymnasiale Oberstufe.

Wenn die Durchlässigkeit nach oben zu wünschen übrig lässt, dann liegt es nahe, eine Abkoppelung der Abschlüsse und Berechtigungen von der Gliederung der Bildungsgänge zu fordern. Dann nämlich können die Kinder und Jugendlichen in ihren jeweiligen Bildungsgängen diejenigen Abschlüsse und Berechtigungen erwerben, die ihren Leistungen entsprechen, ohne dass sie dazu den Bildungsgang wechseln müssen (vgl. Deutsches PISA-Konsortium 2001). Eine solche Problemlösung setzt freilich eine Angleichung der Curricula in den verschiedenen Bildungsgängen voraus, denn die Angleichung der Curricula ist die Voraussetzung für die Entkoppelung von Abschlüssen und Bildungsgängen. Auch dies ist eine sehr alte bildungspolitische Forderung in der alten Bundesrepublik gewesen (vgl. Deutscher Bildungsrat 1970). Mit der Einführung von Bildungsstandards durch die Kultusministerkonferenz, die Regelanforderungen an die in den verschiedenen Bildungsgängen erwarteten Leistungen formulieren, wird nun ein neuer Anlauf zur Vergleichbarkeit der Leistungsanforderungen in den verschiedenen Bildungsgängen gemacht, nachdem sich das Konzept in der Praxis der Bundesrepublik in der Vergangenheit nicht hatte durchsetzen lassen (BMBF 2003). Ob freilich das Ziel der Individualisierung durch die Angleichung der Curricula und die Abkoppelung der Abschlüsse von den Bildungsgängen erreichbar sein wird, ist einstweilen eine offene und umstrittene Frage.

Viele Eltern beginnen schon mit der Geburt ihres Kindes und häufig auch schon früher, sich Gedanken über die Bildungswege ihrer Kinder zu machen. Viele Eltern machen ihre persönlichen Entscheidungen über den Arbeitsplatz, die Nachbarschaft und die Wohnung von den Bildungsmöglichkeiten ihrer Kinder abhängig. Sie suchen deshalb nach Informationen über die Kindertagesbetreuung, die Standorte der Grundschulen und die weiteren Bildungsmöglichkeiten unter Einschluss der Frage nach der Ganztagsbetreuung. Häufig hängt die Möglichkeit einer Erwerbstätigkeit von Frauen vom Angebot an Betreuungs- und Bildungsmöglichkeiten vor Ort ab.

Die Struktur der Bildungsgänge wird nach wie vor durch Stufen, nicht durch Phasen bestimmt. Die Kinder werden grundsätzlich nach ihrem Alter und ihrer „Reife“ bestimmten Stufen des Erziehungs- Bildungs- und Betreuungssystems zugeordnet, die aufeinander aufbauen und in denen die Kinder bis zum Erreichen der nächsten Stufe verbleiben: Kindertagesbetreuung (Geburt bis 3 Jahre und 3 bis 6 Jahre), Grundschule (6 bis 10 Jahre), Sekundarstufe I (10 bis 16 Jahre).²⁵

Doch diese Stufung entspricht weder den Anforderungen der Individualisierung der Bildungsgänge noch den Erkenntnissen der Entwicklungspsychologie, der Kognitionswissenschaften und der Lehr- und Lernforschung (Teil B, Abschnitt 3.1). Deshalb überschneiden sich die Stufen und von einer Altershomogenität kann nicht mehr die Rede sein. Die Stufung sollte deshalb durch eine Phasenstruktur ersetzt werden, wie dies durch die Neukonzeption der Schuleingangsphase bereits eingeleitet worden ist. Die Phasen können für unterschiedliche Kinder unterschied-

²⁵ Diese Stufung verändert sich momentan zwar an verschiedenen Stellen durch die frühere Einschulung und die Schulzeitverkürzung bei Gymnasien, ist aber weiterhin Strukturprinzip. Die Aufzählung endet beim Alter von 16 Jahren, weil die Kommission sich bei ihrer Arbeit auf diese Altersgruppen beschränkt hat.

lich lang sein. Die Kinder und Jugendlichen durchlaufen diese Phasen nach Maßgabe ihrer Fähigkeiten. Für die Übergänge von der einen in die nächste Phase sind der Wille der Erziehungsberechtigten und das Urteil der Erzieherinnen bzw. Lehrerinnen gemäß dem Entwicklungsstand des Kindes entscheidend.

2.1.2 Individualisierung im Klassenverband

Das „Prinzip Schule“ ist grundsätzlich auf der Jahrgangsklasse aufgebaut, das heißt, dass die Schule aus Klassen besteht, die grundsätzlich aus Schülerinnen und Schülern des gleichen Altersjahrgangs zusammengesetzt sind, die gemeinsam mit der Schule beginnen und sie gemeinsam beenden. Die Sortierung der Schüler nach dem chronologischen Alter widerspricht dem Prinzip der Individualisierung. Allerdings entspricht die schulische Wirklichkeit dem Prinzip der Jahrgangsklasse nicht mehr, denn unterschiedliche Einschulungen, Überspringen und Sitzenbleiben, Schulwechsel und anderes mehr führen zur Altersheterogenität von Schulklassen; die Altershomogenität ist also nicht das einzige Kriterium zu Organisation des Klassenverbundes. Als Organisationsprinzip bleibt der Klassenverbund einer (variablen) Altersgruppe jedoch erhalten. Durch Individualisierung soll und kann dieser Organisationsgrundsatz auch nicht aufgehoben werden; Individualisierung zielt auf das einzelne Kind, den einzelnen Jugendlichen in seiner Klasse. In der vorschulischen Erziehung ist das Prinzip der Jahrgangsgruppen inzwischen noch deutlicher als in der Schule durchbrochen und existiert ebenso wie in der Jugendarbeit eigentlich überhaupt nicht mehr.

Um das Ziel der Individualisierung innerhalb des Klassenunterrichtes zu verwirklichen, könnte man auf das Prinzip der „inneren Differenzierung“ zurückgreifen. Sowohl in der alten „Zwergschule“ wie auch in der heutigen multikulturellen Schule ist das Prinzip der inneren Differenzierung unvermeidlich. Doch die innere Differenzierung beruht grundsätzlich auf dem Kleingruppenprinzip, das heißt der Lehrer bildet innerhalb der Klasse verschiedene kleine Gruppen, denen er unterschiedliche Aufgaben stellt, mit denen er gegebenenfalls unterschiedlichen Unterricht macht. Individuelle Förderung bleibt aber auch in diesem Fall erforderlich. Innere Differenzierung kann deshalb eine Annäherung an die Individualisierung sein, bewirkt sie aber nicht notwendigerweise. Es ist jedoch auch möglich – und geboten –, dass sich die Lehrerin aus gegebenem Anlass wirklich nur mit einem einzigen Schüler beschäftigt, dass Schulhelfer oder multiprofessionelle Teams einzelne Schüler oder Schülerinnen zeitweilig aus der Klasse nehmen, um ihnen beim Lernen zu helfen. Was im Sport- oder im Musikunterricht notwendig und üblich ist, das sollte auch in anderen Fächern gelingen.

Die Förderung aller Kinder und Jugendlichen in ihren jeweiligen Lerngruppen sollte die wichtigste Aufgabe der Lehrenden sein, bis zu dem Zeitpunkt in dem die Kinder aufgrund eines übereinstimmenden Urteils der Verantwortlichen die Lerngruppe verlassen. Kinder und Jugendliche, die den Anforderungen der Lerngruppe nicht (mehr) entsprechen, sollten so gefördert werden, dass sie in der Lerngruppe verbleiben können. Bei aufsteigenden Jahrgangsklassen sollte das „Sitzenbleiben“ grundsätzlich vermieden werden.

Das Ziel Individualisierung besitzt bei der Förderung der starken und der schwachen Schülerinnen und Schüler besondere Bedeutung. Leistungsstärke und Leistungsschwäche treten in aller Regel nicht bei Gruppen, sondern bei Einzelnen auf, und zwar häufig auch nicht auf der ganzen Linie, sondern in einzelnen Fächern.

Auch das in Deutschland seltene Überspringen und das viel häufigere Sitzenbleiben sind Phänomene der Individualisierung von Bildungslaufbahnen. Eine Nichtversetzung, dies ist eine geteilte wissenschaftliche und politische Auffassung, soll in Zukunft nur in Ausnahmefällen praktiziert werden. Einige wissenschaftliche Studien belegen, dass das Sitzenbleiben in dem folgenden Jahr zunächst einmal nicht dem Wohl des Kindes dient, dass es die Schüler unmittelbar nicht fördert, sondern ihnen eher schadet und allenfalls im späteren Verlauf des Bildungsganges seine stigmatisierenden Wirkungen verliert. Zugleich erhöht sich diesen Studien zufolge das Risiko, die Schule ohne einen Schulabschluss zu verlassen (vgl. Tillmann/Meier 2001, Krohne/Tillmann 2006). Es gibt aber auch gegenteilige wissenschaftliche Befunde. So kann eine Nichtversetzung in pädagogisch begründeten Einzelfällen die gewünschte Wirkung entfalten. Eine Studie des RWI zeigt beispielsweise, dass für bestimmte Schülergruppen eine positive Korrelation zwischen der Klassenwiederholung und dem Erreichen des höheren Bildungsabschlusses besteht (vgl. Fertig 2004).

Anzustreben ist deshalb, das Ziel Individualisierung bei den Starken und den Schwachen durch die individuelle Förderung innerhalb des Klassenverbandes zu verwirklichen. Innere und äußere Differenzierung sind gängige Methoden, um eine bestmögliche individuelle Förderung zu erreichen.

2.1.3 Individualisierung und Entwicklung

Die Ergebnisse der Hirnforschung haben altbekannte Zusammenhänge neurobiologisch untermauert (Teil B). Wir wissen nun definitiv, dass es darauf ankommt, schon bei Kindern im ersten Lebensjahr, ja sogar schon vor der Geburt, durch Zuwendung und Übung etwas für die Entwicklung der Gehirnfunktionen zu tun. Wir wissen, dass gerade in den ersten Lebensjahren nicht nur die Übung der Gehirnfunktionen, sondern auch die Schaffung einer anregenden Umgebung für die Entwicklung des kleinen Kindes außerordentlich wichtig ist. Die erste Phase der kindlichen Entwicklung gewinnt durch die Erkenntnisse der Hirnforschung an Bedeutung, und wir müssen sowohl die Eltern wie auch die Erzieherinnen und Erzieher mit diesen neuen Erkenntnissen und den erwünschten Verhaltensweisen vertraut machen. Werden diese frühen Möglichkeiten nicht genutzt, so schließt sich das Fenster möglicher Erfahrung und Entwicklung möglicherweise für immer.

Die Bedeutung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems für die Entwicklung der Kinder hängt stark von ihrem Alter, von ihrer familialen und sozialen Herkunft, von ihren Begabungen und Neigungen und von den Angeboten der Einrichtungen ab. Während am Anfang der Betreuungsaspekt im Vordergrund stehen wird, gewinnen im Laufe der Entwicklung – insbesondere vom Beginn des vierten Lebensjahres an – Elemente der kognitiven Bildung immer größere Bedeutung, ohne dass dies zum Beginn frühen schulischen Lernens führen sollte, so dass es in dieser Phase zunächst um Formen eines spielerischen, nicht curricular organisierten, sondern situationsorientierten Lernens geht (Braun und Stern sowie Teil B). Dementsprechend gewinnen die Aufgaben des Personals in den verschiedenen Phasen eine unterschiedliche Bedeutung. Wichtig ist aber vor allem, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem überhaupt alle drei Aufgaben, nämlich Erziehung, Bildung und Betreuung, in den Blick nehmen und sich ihrer dementsprechenden Verantwortung bewusst sind.

Die „Chancen für Kinder“ im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem hängen sehr stark vom Verhalten der Lehrenden und von dem von ihnen geschaffenen Lernklima in der Lerngruppe ab. Die Lehrenden müssen ihre jeweiligen Lerngruppen und die einzelnen Kinder und Jugendlichen einschließlich ihres familialen und sozialen Herkunftsmilieus sehr gut kennen. Hierfür benötigen sie professionelle psychosoziale diagnostische Kompetenzen. Sie müssen das Instrumentarium zur Leistungsfeststellung, das zunehmend Verwendung findet, zum Beispiel die zahlreichen Leistungsstandserhebungen, gut kennen, um die Ergebnisse für ihre jeweiligen Lerngruppen auswerten zu können. Die Lehrenden müssen sich ein Urteil über die psychosoziale Gesundheit der Kinder und Jugendlichen bilden können. Dazu müssen sie ein Bild von den Lebensgewohnheiten der Familien und der Kinder- und Jugendgruppen gewinnen. Jedes Kind und jeder Jugendliche hat einen Anspruch auf Anerkennung seiner Persönlichkeit, darauf, dass ihnen die Lehrenden mit Wertschätzung und nicht mit Verachtung begegnen. Jedes Kind und jeder Jugendliche hat Stärken und Schwächen. Die Lehrenden sollten an die Stärken und nicht an die Schwächen anknüpfen. Dies gilt insbesondere für Kinder und Jugendliche aus „bildungsfernen Milieus“ und in besonders hohem Maße für Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund. Allein, wenn man bedenkt, dass diese Kinder und Jugendlichen in aller Regel in mindestens zwei Sprachen aufwachsen, deren korrekte Verwendung sie ständig kontrollieren müssen und dass sich darüber hinaus eine dritte, eine Jugendsprache entwickelt hat, dann ist vor dieser großen linguistischen und sozialen Leistung zunächst einmal Hochachtung und Anerkennung geboten, ehe man in den Lerngruppen beginnt, an dem so wichtigen korrekten Gebrauch der deutschen Sprache zu arbeiten.

2.1.4 Individualisierung und Curriculum

Es sollte heute für alle Bildungsgänge ein Kerncurriculum geben, das durch besondere Schwerpunkte ergänzt wird. Bereits im Kindergarten und in der Grundschule bilden die Bildungsgänge besondere Schwerpunkte aus, die sich aus der Lage des Standortes, aus einer bestimmten Ausprägung des Elternwahlverhaltens, aus dem Angebot des Trägers, aus frühem Fremdsprachenlernen, aus musischen oder sportlichen Schwerpunkten oder aus einer besonderen pädagogischen oder religiösen Prägung ergeben. Eine solche besondere curriculare Gestaltung des Kindergartens und

der Grundschule ist erwünscht und besteht auch zum Teil, bewirkt jedoch eine viel zu frühe Selektion der Kinder nach den Bildungsaspirationen der Eltern. So kommt es, dass die Leistungsniveaus bereits in der Grundschule weit auseinander klaffen. Die in der Weimarer Reichsverfassung eingeführte gemeinsame Grundschule für alle hatte das Ziel der Chancengleichheit durch gemeinsames Lernen und der sozialen Integration durch Gemeinschaftsbildung.

Diese Aufgabe wird insbesondere dann schwerer zu erfüllen sein, wenn nur ein Teil der Kinder die ganztägigen Angebote der Kindertagesstätte oder der Grundschule wahrnimmt. Einerseits ist es pädagogisch erwünscht, dass eine Trennung zwischen einem vormittäglichen Bildungs- und einem nachmittäglichen Freizeitangebot vermieden wird. Eine solche Trennung hätte nämlich zur Folge, dass die pädagogische Einheit der Ganztagsschule bzw. der Ganztagskindertagesstätte verloren geht, dass eine Gleichzeitigkeit und Wechselbezüglichkeit von formalem und non-formalem Lernen nicht gewährleistet werden kann. Andererseits kann es nicht sein, dass Kindern, deren Eltern sich für die offene Form der Ganztagsangebote entscheiden, nur „das halbe Programm“ angeboten wird. Die Kommission will aber hieraus nicht den Schluss ziehen, dass zum jetzigen Zeitpunkt die Ganztagsschule bzw. die Ganztagskindertagesstätte entweder nur in der gebundenen Form angeboten wird oder überhaupt nicht. Solange aber eine schrittweise Einführung der Ganztagsangebote geplant ist, steht den Eltern auch das Wahlrecht zwischen der gebundenen und der offenen Form zu.

In der Sekundarstufe I verschärft sich die oben genannte Problematik, wenn dort differenzierte Angebote für die Kinder und Jugendlichen bereitgehalten werden. Dennoch ist eine Differenzierung erforderlich, denn der Staat muss den Eltern auch im Bereich des öffentlichen Schulwesens ein differenziertes Angebot machen. Einstweilen gibt es jedoch noch zu wenig Ganztagsangebote. Ziel sollte sein, dass für jedes Kind und jeden Jugendlichen ein Ganztagsangebot bereitgestellt wird, ohne dass die Wahrnehmung eines solchen Angebotes zur Pflicht gemacht wird. Die Lehrerinnen und Lehrer der Sekundarstufe I und insbesondere auch diejenigen, die die außerschulischen Angebote am Nachmittag machen, haben gegenüber den Kindern und Jugendlichen eine Verantwortung für die Zuteilung von Lebenschancen, die sie in jedem Einzelfall wahrnehmen müssen.

Die Gerechtigkeit scheint zu verlangen, dass Lernzeiten, Lehrpläne und Leistungsbewertungen für alle gleich sind. Das muss jedoch nicht so sein. Es gibt Lehrpläne, die auf der Grundlage eines Basis-Curriculums Erweiterungen für „schnelle Lerner“ vorsehen, die von einzelnen Schülerinnen wahrgenommen werden können und die für schwache Schüler besondere Übungseinheiten bereit halten. So können auch Lehrpläne Instrumente der Individualisierung sein. Leistungsprüfungen (zum Beispiel Lernstandserhebungen), denen absolute Leistungsmaßstäbe zugrunde liegen, können nicht individualisieren. Eine Leistungsbewertung nach relativen Maßstäben, zum Beispiel nach dem Leistungsspektrum der Klasse, ordnet dagegen den einzelnen Schüler nach seiner Leistung in die Klasse ein. Wendet man einen individuellen Leistungsmaßstab an, der den Leistungsfortschritt des einzelnen Schülers misst, dann erhebt man die Individualisierung zum Prinzip. Das Ziel Individualisierung gebietet es, den absoluten Leistungsmaßstab durch individuelle Leistungsmaßstäbe nicht zu ersetzen, wohl aber zu ergänzen.

2.2 Informelle und non-formale Bildung

In der bildungspolitischen Diskussion hat es sich durchgesetzt, der formalen Bildung in Bildungseinrichtungen die non-formale Bildung gegenüberzustellen. Letztere wird in Institutionen erworben, deren Aufgabe in erster Linie nicht Bildung ist, die aber dennoch bilden. Hier ist an allererster Stelle die Familie zu nennen, deren Zweck in erster Linie ja nicht die Bildung der Kinder ist, die aber die größte Bedeutung für die non-formale Bildung besitzt. Zu nennen wären auch die Sportvereine, die zum Beispiel für die gesundheitliche Bildung große Bedeutung besitzen. Bei der formalen wie auch bei der non-formalen Bildung geht es um Bildungsprozesse, das heißt, um organisiertes menschliches Verhalten zum Zwecke der Bildung.

Nun gibt es aber neben den formalen und den non-formalen Bildungsprozessen auch noch die informellen Bildungsprozesse, in denen Bildung nicht absichtlich vermittelt wird, sondern einfach geschieht. In der Familie lernt man zum Beispiel durch Rollenübernahme von Vater oder Mutter, ohne dass dies bewusst zu werden braucht. Im Sport zum Beispiel kann man Fairness lernen, indem man den Spielern und Sportlern die Regeln fairen Verhaltens beibringt; man kann aber auch davon ausgehen, dass der Sport selber Fairplay lehrt, indem man ihn ausübt. Diese informelle Bildung, die sich gewissermaßen hinter dem Rücken der Pädagogen vollzieht, kann sehr viel wirkungs-

voller sein als jede formelle Bildung (vgl. zu diesen Begrifflichkeiten BMFSFJ 2006; Konsortium Bildungsberichterstattung 2006). Was aber für die Bildung gilt, das gilt auch für die Erziehung!

Wenn es richtig ist, dass Bildung weit überwiegend nicht in Bildungseinrichtungen vermittelt wird, sondern non-formale oder informelle Bildung ist, dann kommt es darauf an, die „Chancen für Kinder“ gerade im Zusammenhang dieser Formen der Bildung zu sehen. Die Rahmenbedingungen für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in der non-formalen Bildung werden vor allem durch die Familien bestimmt. Wohl gibt es eine Schulpflicht für alle, nicht aber eine Bildungspflicht. Die Kindertagesbetreuung, die Ganztagschule, die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, insbesondere die Jugendarbeit, Musik und Sprachkurse, Leistungs- und Breitensport, die gesamte Palette der kulturellen Jugendarbeit. Auch heute noch nicht zu vergessen: das Bücherlesen. Die Nutzung der Medien, insbesondere des Fernsehens, des Internets und der Individualkommunikation, das Reisen und die Gestaltung der Umwelt, und nicht zuletzt die Teilnahme am politischen und kirchlichen Leben in der Gemeinde. Alles dieses ist grundsätzlich freiwillig. Es gibt keine Pflicht, die non-formale Bildung, die in diesen Einrichtungen geboten wird, zu nutzen oder auch nur anzunehmen. Wohl aber stellt diese non-formale Bildung eine Chance für die Kinder und Jugendlichen dar.

Es sind die Eltern, die die Rahmenbedingungen der non-formalen Bildung setzen. Es obliegt in erster Linie den Eltern, in der Familie die Voraussetzungen für die Wahrnehmung der Chancen non-formaler Bildungsangebote zu schaffen, denn die Eltern entscheiden über Zeit und Geld, die für die Nutzung der non-formalen Bildungsangebote aufgewandt werden müssen. Die Öffnung der Schule in den Bereich der non-formalen Bildung hinein und das Angebot der Ganztagschule für alle sollen non-formale Bildung auch für diejenigen Kinder und Jugendlichen ermöglichen, deren Eltern den Chancen der non-formalen Bildung entweder zurückhaltend oder ablehnend gegenüberstehen, und zwar häufig aus Unkenntnis der Bedeutung non-formaler Bildung.

Grundsätzlich gilt für die non-formale Bildung das Prinzip der Freiwilligkeit. Etwas anders sieht es jedoch für die Kinder- und Jugendhilfe aus. Nach § 1 Abs. 1 SGB VIII hat jeder junge Mensch ein Recht auf die Förderung seiner Entwicklung und auf die Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Da auch durch non-formale Bildung wesentliche Beiträge zur Erfüllung dieses Rechtsanspruches geleistet werden, bezieht sich § 1 Abs. 1 SGB VIII auch auf die non-formale Bildung. Die Erfüllung dieses Rechtes ist nach Art. 6 Abs. 2 GG in Verbindung mit § 1 Abs. 2 SGB VIII in erster Linie eine Pflicht der Eltern, die hierbei von der Kinder- und Jugendhilfe nach § 1 Abs. 2 und 3 SGB VIII unterstützt werden sollen. Die Angebote der Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII, die allesamt Angebote zur non-formalen Bildung sind, richten sich deshalb nicht nur an Kinder und Jugendliche in schwierigen Lebensverhältnissen, sondern an alle. Sie werden deshalb sowohl in der Jugendverbandsarbeit wie auch in der offenen Jugendarbeit von allen angenommen. Die Kinder- und Jugendhilfe soll neben der Gewährleistung des Rechtsanspruches der Kinder und Jugendlichen ganz allgemein dazu beitragen, „positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten und zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII), und zwar für alle Kinder und Jugendlichen. Positive Lebensbedingungen und eine familienfreundliche Umwelt sind gute Voraussetzungen für die non-formale Bildung.

Die Rahmenbedingungen der „Chancen für Kinder“ sind also deutlich, soweit es sich um die non-formale Bildung handelt. Die Kinder- und Jugendpolitik sollte die Steuerungsmöglichkeiten, die in den genannten Bereichen der non-formalen Bildung liegen, wesentlich mehr und besser nutzen, und zwar zum Zwecke der non-formalen Bildung. Dies gilt nicht nur für die Kinder- und Jugendhilfe, sondern zum Beispiel auch für die Sportpolitik und die Kulturpolitik. Allerdings dürfen diese Bereiche auch nicht vollständig „pädagogisiert“ werden, denn Kinder und Jugendliche haben ein feines Gespür dafür, wenn ihnen etwas „beigebracht“ werden soll und reagieren dann häufig mit Abwehr. Die non-formale Bildung soll non-formale Bildung bleiben und nicht durch Curricula und Zertifikate formalisiert werden.

Die Welten der formalen und der non-formalen Bildung sind getrennt. Die Schule weiß normalerweise gar nicht, ob ein Schüler als erfolgreicher DJ jobbt, welche Schülerinnen und Schüler jede Zeile von Harry Potter gelesen haben, ob eine Schülerin sich als Avatar eine ganz eigene Welt gebaut hat, wer was am Vorabend im Fernsehen gesehen hat; die „großen Sportler“ und die aktiven Jugendleiter sind der Schule vielleicht noch am ehesten bekannt. Lehrerinnen und Lehrer wissen in aller Regel leider auch nicht, wie die häuslichen Verhältnisse ihrer Schülerinnen und Schüler aussehen, und zwar insbesondere wenn sie sehr schlecht sind, und sie machen zu selten Hausbesuche. Doch zwischen der Welt der Schule und den (non-formalen) „Lernwelten“ (BMFSFJ 2006) besteht eine enge Bezie-

hung, und zwar in aller Regel eine Wechselwirkung positiver oder negativer Art. Die Leistungen von Schülern als DJ oder Liberos werden in der Schule vielleicht eher negativ stigmatisieren, während der familiäre Buchbesitz und die Leseleistung der Schüler positiv hoch korrelieren (Deutsches PISA-Konsortium 2001).

Bei der informellen Bildung verhält sich genau umgekehrt zur non-formalen Bildung: Der Staat besitzt keine Steuerungsmöglichkeiten; wohl aber kann er die Rahmenbedingungen verbessern. Die fünf großen Bereiche der informellen Bildung sind: die Peer-Groups, die Disco und die Musik, der Sport, das Fernsehen und das Internet sowie das sogenannte hidden curriculum der Schule (Stichwort: Schulhof). Hier geht es weniger um die Vermittlung von Wissen und Fähigkeiten, sondern vielmehr um die Prägung von Einstellungen und Verhaltensweisen. Coolness, der Bekleidungscode, Ausländerfreundlichkeit oder -feindlichkeit, ökologisches Bewusstsein, die Gewaltdisposition – die informelle Bildung geschieht eben informell – und der Staat kann und soll in einer freien Gesellschaft diese informelle Bildung nicht steuern. Er kann und muss jedoch Rahmenbedingungen für eine informelle Bildung schaffen und gewährleisten, die für eine freie, offene und pluralistische Gesellschaft förderlich sind. Bisher jedoch scheint die Kinder- und Jugendpolitik diese Aufgabe noch gar nicht ins Auge gefasst zu haben, denn die staatliche Politik beschränkt sich auf Verbote (zum Beispiel bei neo-nationalsozialistischen Disco-Abenden) und auf die hilflosen Versuche zur Förderung „guter Musik“. Aber es gibt auch positive Beispiele, von denen gute informelle Bildungswirkungen ausgehen, wie zum Beispiel das Education Project der Berliner Philharmoniker („Rhythm is it“) oder die vielen Konzerte „Rock gegen Rechts“.

2.3 Integration und Differenzierung

Außerhalb des Schulwesens soll das Recht auf Bildung gelten, nicht aber eine Pflicht zur Bildung. Eine Vorverlegung des Einschulungsalters, die bereits in vollem Gange ist, und eine zeitliche Ausdehnung der Sekundarstufe I werden dadurch nicht ausgeschlossen.

Das Recht auf Bildung, das heißt das Recht auf die Teilnahme am öffentlichen Schulwesen oder auf den Besuch einer Privatschule, steht allen Kindern und Jugendlichen zu. Da es sich um ein Menschenrecht nach Maßgabe der Internationalen Pakte für Menschenrechte und der UN-Kinderkonvention handelt, gilt es nicht nur für deutsche Staatsbürger, sondern auch für Migrantinnen und Migranten mit ausländischer Staatsbürgerschaft.

2.3.1 Geschlecht

Der Grundsatz der Koedukation, das heißt des gemeinsamen Unterrichts für Jungen und Mädchen, der in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auch in Nordrhein-Westfalen überall durchgesetzt wurde, soll erhalten bleiben. Nach dem Prinzip der sogenannten reflexiven Koedukation (Bildungskommission NRW 1995) sollen in dem grundsätzlich gemeinsamen Unterricht die Unterschiede zwischen den Geschlechtern berücksichtigt werden. Getrennte Lerngruppen sollte es nur ausnahmsweise auf Zeit für bestimmte Fächer oder Gegenstandsbereiche geben. Nachdem die Benachteiligung der Mädchen lange Zeit im Vordergrund dieser Überlegungen stand, müssen jetzt auch die Entwicklungs- und Lernrückstände der Jungen neu überdacht werden.

2.3.2 Religion

Das Land Nordrhein-Westfalen hat den sogenannten Weimarer Schulkompromiss, der die Gemeinschaftsschule als Regelschule und die Bekenntnis- bzw. Weltanschauungsschulen als Ausnahme vorsah, für seine Hauptschulen übernommen, während für die Grundschulen das Prinzip der freien Elternwahl gelten sollte. Angesichts des Rückgangs der Hauptschulen, angesichts der Säkularisierung des öffentlichen Lebens und angesichts des Abbaus von Spannungen zwischen den Konfessionen hat diese Frage, die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg im Mittelpunkt der schulpolitischen Auseinandersetzungen stand, stark an Bedeutung und Interesse verloren. Hingegen hält die Bedeutung der Religion für Erziehung, Bildung und Betreuung unvermindert an und folgt auch der Tendenz zur Individualisierung und Informalisierung. Auch die neuerlichen Diskussionen um Integration und Differenzierung

im Falle des Islam sollten nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen gelöst werden, das heißt es sollte keine islamischen Konfessionsschulen geben, was die Gründung und Unterhaltung islamischer Privatschulen nach den strengen Regeln des Privatschulrechts nicht ausschließt, aber es sollte in den öffentlichen Schulen einen deutschsprachigen und von in Deutschland ausgebildeten Lehrerinnen und Lehrern erteilten islamischen Religionsunterricht geben.

2.3.3 Leistungsfähigkeit

Schulbildung ist seit einigen Jahren wieder zu einem zentralen gesellschaftlichen und politischen Thema geworden. In den Mittelpunkt der schulpolitischen Auseinandersetzungen rücken – wie schon in der unmittelbaren Nachkriegszeit und in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts – in den letzten Jahren immer wieder zwei Fragen:

1. Wie lange sollen alle Schülerinnen und Schüler gemeinsam zur Schule gehen?
2. Soll es in der Sekundarstufe I überhaupt ein nach Leistung gegliedertes Schulwesen geben bzw. wie soll die Gliederung aussehen?

Als Sonderfall der Leistungsgliederung wird noch eine dritte Frage diskutiert:

3. Soll es für behinderte Kinder und Jugendliche – nach Behinderungsarten – getrennte Schulen geben?

Diese drei Fragen erlauben insgesamt eine nahezu unübersehbare Fülle von Antwortmöglichkeiten. Dies zeigen die Diskussionen und allein schon die tatsächlich vorhandenen Lösungen in den verschiedenen Bundesländern, die ungeachtet einer gemeinsamen Grundorientierung existieren. Bereits die Beurteilung der pädagogischen Bedeutung dieser Fragen kommt je nach Standpunkt zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen.

Die Anhänger der bestehenden Strukturierung halten schwerpunktmäßig die Klärung von Qualitätsfragen für entscheidend und weniger eine Strukturdebatte. Sie sind überzeugt, dass eine „innere“ Reform durch eine Verbesserung der Qualität des Unterrichts und eine konsequente Schülerorientierung Vorrang hat.

Die Befürworter veränderter Strukturen sind sich bewusst, dass andere Strukturen nur im Zusammenhang mit weiteren Änderungen, zum Beispiel veränderten Lehrmethoden und Lernformen, sowie einem veränderten Blick auf das Kind zu positiven Ergebnissen führen. Wenn allerdings diese ergänzenden Änderungen gegeben sind, sehen die Befürworter stärker integrativer Schulsysteme darin nicht nur eine gerechtere, sondern auch eine leistungsfähigere und nicht zuletzt organisatorisch überlegene Alternative.

Bei allen Unterschiedlichkeiten der Beurteilung ist die Feststellung konsensfähig, dass mit einer geeigneten Antwort auf die Strukturfragen nicht alle wesentlichen Probleme eines guten, gerechten und effizienten Schulsystems gelöst sind.

Es wird allgemein anerkannt, dass eine frühe individuelle Förderung von Anfang an eine entscheidende Antwort für die positive und erfolgreiche Entwicklung aller Kinder ist.

Übereinstimmend formuliert die Kommission deshalb die folgenden fünf Bausteine zur Verbesserung des Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungssystems:

- ▶ Durch die Gewährleistung hoher Qualität in allen Bereichen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems sollen die Bildungschancen aller Kinder entfaltet werden. Dabei wäre es im Sinne der bestehenden bildungsrelevanten Kontexte für Kinder und Jugendliche erforderlich, ungünstige Lernmilieus, auf die die aktuelle empirische Schulforschung verstärkt hingewiesen hat, zu vermeiden. Ein besonderes qualitatives Augenmerk verdient darüber hinaus auch eine kindspezifische Förderung im Zusammenhang der Vor- und Nachbereitung von Übergängen und Anschlüssen im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem. Qualitätssteigernd wirkt zudem die kurz- und mittelfristige Stärkung aller in Erziehung, Bildung und Betreuung Beschäftigten (Eltern, Erzieherinnen und Erzieher, Tagesmütter und -väter, Lehrerinnen und Lehrer, Übungs- und Gruppenleiterinnen und -leiter im non-formalen Angebot) durch eine kontinuierliche Personalentwicklung, welche Kompetenzen und Professionalität als eine lebenslange Aufgabe interpretiert.
- ▶ Durch die Schaffung von zeitlicher Flexibilität für Übergänge soll der Tatsache Rechnung getragen werden, dass Kinder sich individuell unterschiedlich schnell entwickeln. Nicht mehr die Festlegung einer altersangemessenen Verweildauer in bestimmten Bildungsphasen ist entscheidend, sondern die individuelle Entwicklung jedes einzelnen Kindes entscheidet über den Zeitpunkt des Übergangs in anschließende Bildungsphasen.

- ▶ Um einen bestmöglichen Lernerfolg bei allen Schülerinnen und Schülern durch einen Schulabschluss zu erreichen, sollten innovative Formen des Lehrens und Lernens erprobt werden. Dazu kann auch gehören, dass Schülerinnen und Schüler in zeitlich begrenzten, lebens- und praxisnahen Zusammenhängen individuell zugeschnittene Lernangebote erhalten. Ziele sind hierbei insbesondere die verbesserte Durchlässigkeit und Anschlussfähigkeit. Durch eine Modularisierung der Leistungserbringung und -anerkennung im Bildungssystem soll es zukünftig möglich sein, modulbezogene Zertifikate in unterschiedlichen Institutionen des Bildungssystems zu erwerben und später in andere einzubringen. Auf diese Weise können auch Teilleistungen in anschließenden Bildungsphasen anerkannt werden.
- ▶ Sowohl die Folgen der demographischen Entwicklung als auch besondere Konstellationen bestimmter kommunaler oder regionaler Räume können Lösungen eigener Art erforderlich machen. Eine Berücksichtigung entsprechender Erfordernisse und damit Regionalisierung soll zukünftig noch stärker möglich werden als bisher. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Lehr- und Lernsituation für Kinder und Jugendliche dadurch verbessern lässt. Es scheint also geboten zu sein, dass in den Regionen die Kommunen stärkere Gestaltungsspielräume für passgenaue Erziehungs- Bildungs- und Betreuungsangebote erhalten.
- ▶ Nach dem Übereinkommen der UN-Konvention von 2006 müssen die Vertragsstaaten sicherstellen, dass behinderte Menschen nicht „vom allgemeinen Bildungssystem“ ausgeschlossen werden. Deutschland hat diese Konvention unterzeichnet, sie ist jedoch noch nicht ratifiziert. Daher ist bislang keine innerstaatliche rechtliche Bindung eingetreten. Dennoch geht die Kommission davon aus, dass eine weitgehende Integration aller Kinder und Jugendlichen in das allgemeine Bildungssystem durch unterschiedliche Maßnahmen angestrebt werden soll.

2.4 Die Leistungsfähigkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems

Der von der Kultusministerkonferenz herausgegebene Bildungsbericht 2003 formuliert für das Bildungswesen drei Zielsetzungen: Individuelle Lebenschancen, gesellschaftlicher Wohlstand und sozialer Zusammenhalt (KMK 2003).

Die Verwirklichung dieser Zielsetzungen soll nun – so der erste grundlegende Paradigmenwechsel der vergangenen Jahre – nach den Wirkungen des Bildungssystems beurteilt werden. Es soll also das Ergebnis, der Output und nicht der Input, gemessen werden, wobei die Forderung nach der Messung der zweiten grundlegenden Wandel ist. Die Wirksamkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems kann sich in folgenden Bereichen äußern:

1. Im Erwerb von Kompetenzen: Hierbei sollte nicht nur die Anzahl der Abschlüsse von Bildungsinstitutionen eine Rolle spielen, sondern Fähigkeiten, Fertigkeiten, Einstellungen und Verhaltensweisen,
2. in der Fähigkeit zur Lebensbewältigung: Bildung zeigt sich nicht nur in Wissen und Können, sondern auch in der Bewährung im Alltag; Erziehung kommt nicht nur im Wertebewusstsein zum Ausdruck, sondern auch in einem entsprechenden praktischen Handeln,
3. in der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben: Die Demokratie zeigt sich nicht in erster Linie in der Höhe der Wahlbeteiligung, sondern in der Existenz einer funktionsfähigen Zivilgesellschaft.

Um solche Wirkungen zu erzielen, muss das System nach Organisation, Personal, Verfahren und Finanzierung selber leistungsfähig sein (siehe Kapitel 3.5 ff).

Die Kompetenzen aller Jugendlichen, die das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem verlassen, sollen deutlich steigen, und zwar insbesondere im oberen wie im unteren Bereich. Alle Kinder und Jugendlichen müssen die Chance erhalten, ihre Begabungen und Interessen voll zu entfalten. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass hierbei der bestehende enge Zusammenhang von Leistung und Herkunft abgeschwächt wird, das heißt, dass die soziale Herkunft in Zukunft Leistung und Leistungsfähigkeit nicht mehr in dem gleichen Maße bestimmt wie in der Vergangenheit. Es darf nicht sein, dass rund ein Viertel der Jugendlichen, die die Schule verlassen, aufgrund ihrer mangelhaften Kompetenzen als „Risikogruppe“ eingestuft werden müssen, weil sie aller Wahrscheinlichkeit nach nicht in der Lage sein werden, ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit zu verdienen und ihr eigenes Leben zu bewältigen (Deutsches PISA-Konsortium 2001). Besondere Anstrengungen müssen denjenigen Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund gelten, die in Deutschland schulisch scheitern. Zahllose Beispiele aus der

Arbeit von Stiftungen und Arbeitsgruppen zeigen, dass dieses Ziel erreichbar ist (zum Beispiel Deutsche Kinder- und Jugendstiftung, Freudenbergstiftung, Stiftung Brandenburger Tor, RAA).

Es wäre aber falsch, den Schwerpunkt der Veränderungen ausschließlich auf die „Problemgruppen“ in der Gesellschaft zu legen. Ein positives Leistungsklima und innovationsfreudige Initiativen in allen Bereichen der Gesellschaft – und insbesondere in den Schulen selber – wirken sich positiv auf die Leistungsfähigkeit des Systems insgesamt aus. Auch Lehrerinnen und Lehrer können einen wichtigen Beitrag hierzu leisten, indem sie aktiv über ihre Erfolge und Neuerungen berichten und diese sowohl im Kollegium als auch öffentlich weitergeben. Die Freude, die ihre verantwortungsvolle und schöne pädagogische Aufgabe mit sich bringt, ist für Außenstehende und Beteiligte mitunter nicht klar genug erkennbar. Dem ungerechtfertigten Vorwurf, die deutschen Lehrerinnen und Lehrer würden in erster Linie die Schuld für schlechte Schulleistungen bei Dritten suchen, während sich die ausländischen Lehrkräfte zunächst fragen, was sie selbst besser machen können, kann in der Form begegnet werden, dass die Potenziale offener Kommunikation optimaler entwickelt und ausgeschöpft werden. Die vielen positiven Beispiele für innovative Schulen, an denen Lehrerinnen und Lehrer mit Lust und Erfolg arbeiten (zum Beispiel im Netzwerk innovativer Schulen der Bertelsmann-Stiftung oder unter den eigenverantwortlichen Schulen des Landes) müssen „Schule machen“.

Zwei Entwicklungen haben die Aufgaben des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems verändert und erschwert: 1. eine zunehmende Komplexität der Aufgaben der Lebensbewältigung und 2. eine Verlagerung der Aufgabenerfüllung innerhalb des Systems. Viele Kompetenzen erwarben Kinder und Jugendliche früher „von selbst“, wie zum Beispiel die Berufswahlkompetenz oder die Fähigkeit zum Umgang mit dem anderen Geschlecht; heute werden sie „gelehrt“, wie und wo auch immer. Vieles, was früher der Familie überlassen wurde, lehrt heute die Schule, wie zum Beispiel „gute Manieren“ oder gesunde Ernährung. Sie sollte es jedenfalls lehren. Wenn auch der Aufgabenzuwachs des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems in dieser Beziehung erkannt und akzeptiert worden ist, so lässt sich doch keinesfalls sagen, dass die Aufgabe, zur Lebensbewältigung zu erziehen, das erforderliche Wissen zu vermitteln und den Prozess zu betreuen, im System befriedigend bewältigt wird. Dabei hängen die Lebenschancen vieler Kinder und Jugendlichen gerade hieran, und die Auswirkungen der Kompetenzen zur Lebensbewältigung auf den Kompetenzerwerb im Bildungssystem sind unübersehbar. Was im Leben wichtig ist, und die dazu gehörenden Kompetenzen, soll auch in der Schule eine Rolle spielen: Der Körper und seine Gesundheit, die Seele und die Liebe, die Wirtschaft und das Geld sowie das Recht und die Gerechtigkeit. Doch auch hier gibt es viele überzeugende Beispiele, die das Gegenteil beweisen: die Schule als „just community“ (vgl. Oser/Althof 2001) oder das Projekt „Enterprise“ (DKJS, vgl. <http://www.enterprise-mv.de>).

In einer freien und offenen Gesellschaft können die Familien und die sozialen Gruppen selbstverständlich ihre je eigenen Ziele verfolgen und auch anders leben als die Mehrheit der Gesellschaft, denn auch Minderheiten genießen den Schutz der Verfassung. Der demokratische Staat jedoch ist darauf angewiesen, dass diejenigen Kompetenzen, Einstellungen und Verhaltensweisen, die für seine Erhaltung und Weiterentwicklung unerlässlich sind, im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem erzeugt, gepflegt und weitergegeben werden. Der Satz von Böckenförde: „Der freiheitliche, säkularisierte Staat lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“ darf so nicht stehen bleiben, denn der freiheitliche Staat muss in seinem Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem Orte schaffen, an denen diese Voraussetzungen, nämlich eine freiheitliche, tolerante und solidarische Gesinnung, entstehen und gelebt werden kann – auch wenn der Staat dies vielleicht nicht garantieren kann. Es darf nicht sein, dass sich die ganz große Mehrheit der Jugendlichen zur Demokratie bekennt, dass eine deutliche Mehrheit aber wichtige Institutionen, Verfahren und Praktiken der derzeitigen demokratischen Ordnung ablehnt oder doch massiv kritisiert (vgl. die Jugendsurveys des DJI und die Shell-Jugendstudien: Hoffmann-Lange 1995, Gille/Krüger 2000, Gille/Sardei-Biermann/Gaiser/Rijke 2006, Fischer 2000, Hurrelmann 2004, Hurrelmann/Albert 2007).

Es sollte klar sein, dass in einer demokratischen Gesellschaft sowohl die institutionalisierte Demokratie wie auch die aktive Zivilgesellschaft gleichermaßen wichtig sind und dass Wissen, Kompetenzen, Einstellungen und Engagement für ihren Aufbau und für ihre Erhaltung benötigt werden. Klar ist aber auch, dass diese nicht nur durch den Unterricht in der Schule, sondern auch durch Projekte und Praxis, und zwar in der Familie, der Jugendarbeit, den gesellschaftlichen Gruppen und in den Betrieben erworben werden kann und erworben werden muss. Die jungen Menschen müssen nicht nur institutionelles und funktionelles Wissen über die Demokratie erwerben, sondern auch Gelegenheiten für die aktive Teilnahme erhalten (Partizipation) und in ihrer Teilnahmebereitschaft gestärkt

werden (Empowerment). In einem Alltag, in dem viele Kinder und Jugendlichen – neben dem großen Wohlstand der Wenigen – Armut, Krankheit und Behinderung sowie Gewalt und Fremdenfeindlichkeit, Sucht und Kriminalität erfahren werden – oder doch sehen –, muss die Erziehung zur Lebensbewältigung und zur Solidarität obenan stehen, weil sie für viele lebens- und überlebensnotwendig ist. Es gibt eine Vielzahl großartiger Projekte, die von Kindern und Jugendlichen selbst getragen werden, die die „Feigheit des Wegsehens“ durch ein aktives zivilgesellschaftliches Engagement überwinden; doch es sind die viel gelobten Ausnahmen, die – das muss gesagt werden – überwiegend außerhalb der Schule stattfinden.

2.5 Die Verlässlichkeit des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems

Bei allen notwendigen Veränderungen: Erziehung, Bildung und Betreuung setzen für alle Beteiligten ein hohes Maß an Verlässlichkeit voraus. Eltern müssen sich darauf verlassen können, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems das Wohl jedes einzelnen Kindes zum Maßstab ihres Handelns machen und über die dafür erforderlichen Kompetenzen und Kapazitäten verfügen. In einer traditionellen „Unterrichtsschule“ beschränkte sich dieses Gebot im Wesentlichen darauf, die Kinder und Jugendlichen im Unterricht gerecht zu behandeln. Wenn aber Betreuungsaufgaben wichtig werden, wie in den Kindertageseinrichtungen, in der Ganztagschule und in der Kinder- und Jugendhilfe, wenn man die Schule als „Lebensschule“ begreift und wenn die Erziehenden ihre Erziehungsaufgabe annehmen, dann wird das „Wohl des Kindes“ der oberste Maßstab für alles Handeln. Der Schutzauftrag bei einer Gefährdung des Kindeswohls, den der Gesetzgeber den Mitarbeitern der Kinder- und Jugendhilfe in § 8a KJHG vor kurzem „ins Stammbuch geschrieben hat“, obwohl er gerade dem Berufsverständnis dieser Berufsgruppe in hohem Maße entspricht, gilt auch für Lehrerinnen und Lehrer sowie für Ausbilder, die bisher häufig eine solche Verantwortung ablehnen.

Mit Öffnungszeiten der Kindertagesstätten, die die nachfragegerechte Betreuung der Kinder gewährleisten können, mit der Einführung der „verlässlichen Halbtagsgrundschule“ und der Schaffung von Ganztagskindergärten und -schulen wird die Forderung nach einem flexiblen und verlässlichen System zunehmend erfüllt. Die Beseitigung des Unterrichtsausfalls bleibt aber weiterhin ein wichtiges Ziel. Der Betreuungsauftrag verlangt, dass die Kinder und Jugendlichen nicht einfach sich selber überlassen bleiben. Dies gilt in erhöhtem Maße für das „Schuleschwänzen“, denn es darf einfach nicht sein, dass weder die Schule noch die Eltern wissen, wo die Kinder und Jugendlichen sind. Es gibt Modelle, die zeigen, wie die Schule die Jugendlichen wieder für die Schule gewinnen kann und es gibt Alternativen in der Kinder- und Jugendhilfe (zum Beispiel Modelle des DJI). Die Qualität eines guten Schulmanagements zeigt sich unter anderem darin, dass die Kinder und Jugendlichen wirklich in der Schule anwesend sind – und zwar gerne!

Zur Verlässlichkeit des Systems gehört aber nicht nur die Erfüllung der Betreuungsaufgaben, sondern insbesondere auch die Stabilität und Transparenz des Systems selber. Die Kommission hat sich vorgenommen, das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem vom Kind aus zu denken, das heißt die Bildungsbiographien aller Kinder sollen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Da die Schule heute mehr als je über die Verteilung sozialer Chancen entscheidet, müssen „Bildungskarrieren“ planbar sein, das heißt die Eltern und – mit zunehmendem Alter auch die Kinder und Jugendlichen selber – müssen wissen, welche Bildungswege ihnen offen stehen und welche Berechtigungen sie im Bildungswesen erwerben können, und zwar von Anfang an. Selbst wenn die Forderungen nach einer größeren Durchlässigkeit der Bildungsgänge und einer Entkoppelung von Bildungsgängen und Abschlüssen erfüllt werden sollte (siehe Kapitel 2.1.1), bleiben Stabilität und Transparenz der Bildungsgänge ein wichtiges und berechtigtes elterliches Anliegen. Das Land kann den Eltern nicht versprechen, dass das bestehende System erhalten bleibt, denn das würde jegliche Veränderungen ausschließen. Es kann und muss den Eltern aber zusagen, dass die Öffentlichkeit und insbesondere auch die Elternschaft über die anstehenden Veränderungen hinreichend informiert werden. Da die einzelne Schule häufig selber nicht den Überblick über die Gesamtheit der möglichen Bildungswege hat und auch nicht haben kann, sollten die Schulen vor Ort in ihrer Gesamtheit den Überblick gewährleisten. Hilfreich könnte ein Informationssystem sein, das für die „regionalen Bildungslandschaften“ oder auf Landesebene eingerichtet wird, sodass jedenfalls für die notwendige Transparenz gesorgt ist.

Auch die Schulen können – wie gesagt – nicht davon ausgehen, dass das bestehende Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem „auf ewig“ bestehen bleibt; deshalb ist der populistische Ruf nach einem „Ende der Reformen“ unsinnig. Wohl aber können die Schulen und ihre Lehrerinnen und Lehrer verlangen, dass sie rechtzeitig an der Diskussion über Veränderungen beteiligt werden und dass die Konsequenzen für ihre Arbeit vor Ort mit bedacht werden. Das bedeutet, dass vor allem die Schulleitungen rechtzeitig die erforderlichen „sächlichen und personellen Mittel“ zur Umsetzung der geplanten Veränderungen erhalten. Es kann nicht sein, dass zum Beispiel zu Schuljahresbeginn unklar ist, ob und wie beschlossene Veränderungen eingeführt werden können – wie dies immer wieder festgestellt werden kann. Andererseits muss eine „Eigenverantwortliche Schule“ in der Lage sein, die Verantwortung für die Umsetzung von Neuerungen selber in die Hand zu nehmen. Schulen dürfen heute nicht mehr abwarten, bis ministerielle Anordnungen sie zum Handeln zwingen, sondern sie sollen selber eine aktive Rolle bei der Einführung von Veränderungen übernehmen. So ist zum Beispiel die Einführung der Ganztagschule in Rheinland-Pfalz im Rahmen des Gesetzes weitgehend den Kommunen und den Schulen selber überlassen worden.

In der Öffentlichkeit und insbesondere in den Hochschulen sowie in der Wirtschaft und im öffentlichen Dienst, aber auch in der Arbeitsverwaltung, also bei den „Abnehmern“ der Schulabsolventen, herrschen zum Teil völlig wirklichkeitsfremde Vorstellungen über den „Output“ des Sekundarschulwesens. Nur so sind die ständigen Klagen zu erklären, dass Mathematikstudenten die Schulmathematik nicht beherrschen, dass Ausbildungsplatzbewerber mit Migrationshintergrund Probleme mit der deutschen Sprache haben und dass es allenthalben an einem vernünftigen Zeitmanagement mangelt. Es ist richtig, dass das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem zu wenig über seine quantitativen und qualitativen Ergebnisse informiert, dass die Schwächen, aber auch die Stärken des Systems öffentlich nicht vermittelt werden. Eine PISA-Quiz-Show im bundesweiten Fernsehen ersetzt eben nicht die konkrete Information über die jeweiligen Ergebnisse der Schulen vor Ort. Es ist aber auch richtig, dass sich die „Abnehmer“ zu sehr auf den „Markt“ verlassen, von dem sie die richtigen Qualifikationen zur richtigen Zeit erwarten. Das Ziel muss deshalb die lokale Verantwortung für den Übergang von der Schule in Hochschule, Ausbildung und Arbeit sein, ein kommunales Übergangsmanagement, an dem die Schulen, die Betriebe, die Hochschulen und die Arbeitsverwaltung beteiligt sind (Weinheimer Initiative 2007).

PhotoCase.com © cw-design



3 Steuerung

3.1 Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen, die das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem in Nordrhein-Westfalen bestimmen, sind durch die gesellschaftliche, politische und ökonomische Situation vorgegeben und werden durch das Grundgesetz und die Landesverfassung geregelt. Die Politik des Landes sollte sich in diesem Rahmen bewegen und das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem so gestalten, dass es möglichst auch zu einer Verbesserung der Rahmenbedingungen beiträgt, soweit diese überhaupt durch die Bildungspolitik gestaltbar sind. Die Bildungspolitik sollte aber auch versuchen, den Spielraum, den dieser Rahmen lässt, zu nutzen.

Der Art. 12 der Landesverfassung gewährleistet neben der Grundschule auch die Hauptschule als eigenen institutionalisierten Bildungsgang. Ob und in welcher Art und Weise der Art. 12 der Landesverfassung die Zukunft der schulischen Angebote für Kinder befördert, bedarf einer grundsätzlichen, objektiven, gutachterlichen Prüfung.

3.2 New Governance – Konsensbildung und Steuerung

Die Kommission bedient sich dieses Modewortes, um deutlich zu machen, dass die Verwirklichung der Ziele (Teil C, Kapitel 2) eine neue Politik verlangt. Die Tradition des Staatsrechts ging davon aus, dass der Gesetzgeber die Ziele setzt und die Regeln bestimmt, dass die Verwaltung die Gesetze umsetzt und dass die Justiz im Zweifel die Konflikte entscheidet. In der Tradition der Politikwissenschaft werden die Ziele von den Regierungsparteien im parlamentarischen System gesetzt und in der politischen Praxis des jeweiligen Sachbereichs durch praktisches Handeln verwirklicht oder auch nicht. Mit der Einführung des Begriffes „Governance“ soll verdeutlicht werden, dass es nicht nur um Staat und Verwaltung, Parteien und Regierungen geht, sondern auch um Wirtschaft und Arbeit, Bildung und Medien, Verbände und NGOs, und auch um die Bürgerinnen und Bürger und ihre Partizipation. „New Governance“ meint die Zielsetzung, Steuerung und Kontrolle einer Politik, die in einem komplexen Feld von einer Vielzahl von Personen und Institutionen gemacht und durchgesetzt wird.

Es geht also zunächst um die Bildung politischer Konsense, und zwar innerhalb der Rahmenbedingen, die der Bildungspolitik gesetzt sind. Betrachtet man das gegenwärtige Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem, so fällt auf, dass es eine Vielzahl sehr breiter Konsense gibt, die in Bund und Ländern durch alle politischen Parteien getragen werden und die auch in der breiten Öffentlichkeit nicht eigentlich umstritten sind. Dieser Konsens trägt die Umsetzung des Rechts auf einen Kindergartenplatz und die Bildungsfunktion des Kindergartens; vergleichende Leistungsmessungen und viele Formen der Standardisierung können sich auf den „PISA-Konsens“, das heißt die Einsicht in die Defizite des deutschen Bildungssystems berufen; und neuerdings bildet sich ein Konsens um den Ausbau der Betreuungsplätze für die unter 3-Jährigen. Andere in Abschnitt 2 formulierte Zielsetzungen können sich dagegen nicht auf einen solchen breiten Konsens berufen. Das gilt insbesondere für die Integration der Kinder und Jugendlichen mit Behinderungen in die allgemeinen Schulen, für die Kooperation von Schule und Kinder- und Jugendhilfe, die ständig in Deklarationen beschworen wird, die aber die Praxis allenfalls punktuell prägt und dann nicht gerade im Bereich der non-formalen Bildung; sowie für die Modifikation des Stufenmodells des Schulaufbaus durch ein Phasenmodell und vor allem für den immer wieder aufbrechenden Dissens über die Differenzierung der Sekundarstufe I und II (Kapitel 2.3). Für diese Zielsetzungen muss also ein Konsens erst noch gebildet werden.

Ein solcher Konsensbildungsprozess wird jedoch häufig erst durch äußere Anstöße möglich gemacht, wie zum Beispiel die aktuelle familienpolitische Offensive zur demographischen Entwicklung verdeutlicht.

Wenn man also prüft, auf welche Art und Weise Konsensbildungen zu den anderen bisher nicht konsensuell getragenen Zielsetzungen denkbar erscheinen, dann muss im Zeichen von „New Governance“ eine Vielzahl von Akteuren ins Auge gefasst werden. Zunächst muss man prüfen, in welchen Fragen politische Konsensbildungen möglich erscheinen. Mögliche Rechte der Betroffenen müssen in Betracht gezogen werden, zum Beispiel Art. 3

Abs. 2 Satz 2 im Falle der behinderten Kinder. Internationale wissenschaftliche Vergleiche können sich als wertvoll für die Konsensbildung erweisen, zum Beispiel bei der Dauer des gemeinsamen Schulbesuchs. Symbolfiguren spielen beim non-formalen Lernen eine große Rolle, zum Beispiel Stars in den Medien oder im Sport. Und was das ganz frühe Lernen angeht, so strömen Tausende zu den Vorträgen von Singer, Roth, Spitzer und Anderen. Die Enquete-kommission versteht sich selber als ein Element einer solchen Konsensbildung.

Die politischen Konsense werden – das gebietet der Rechtsstaat – in der Form von Gesetzen festgeschrieben. Im Zeichen von „New Governance“ enthalten die Gesetze jedoch nicht – wie bisher – eine umfassende Regelung des gesamten Bildungswesen, die durch die Verwaltung umgesetzt wird, sondern sie beschränken sich auf die Nennung von Zielsetzungen und die Beschreibung der Instrumente zur Ergebniskontrolle. Für eine solche Ergebniskontrolle werden „Standards“ festgelegt, Regelstandards oder Mindeststandards, möglicherweise auch beides. Bildungsstandards sind Maßstäbe zur Messung der Zielerreichung. Die Kultusministerkonferenz hat sich auf das Instrument der Bildungsstandards geeinigt und sie erarbeitet solche Standards. Neben den Bildungsstandards gibt es weitere Instrumente der Ergebniskontrolle durch Vergleichsarbeiten oder durch zentrale Prüfungen.

Einstweilen ist das Verhältnis der neuen Formen der Ergebniskontrolle und der traditionellen administrativen Verfahren noch ungeklärt und es kommt zu Verwirrungen und Überschneidungen. Im Laufe der Zeit aber sollten sich solche Übergangserscheinungen überwinden lassen.

Zur Umsetzung der gesetzlichen Ziele bedient sich eine Regierung im Rahmen von „New Governance“ nicht der traditionellen Wege der Rechtsverordnungen, Verwaltungsverordnungen und Erlasse bzw. Verwaltungsakte, sondern sie schließt Verträge ab: Verträge (Zielvereinbarungen) mit den regionalen Verantwortungsgemeinschaften und mit den institutionellen Kompetenzzentren (siehe Kapitel 3.3 und 3.4), aber auch mit Betrieben, Verwaltungen, Verbänden, NGOs, wissenschaftlichen Instituten, Evaluationsagenturen und anderen mehr. Durch Verträge kann die Regierung Modellversuche vereinbaren, diese durchführen und die Ergebnisse evaluieren lassen. Durch Verträge lassen sich Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Trägern vereinbaren; Public Private Partnership (PPP) zieht so auch in die Bildungsverwaltung ein. Verträge müssen freilich auf der Basis der Gleichheit verhandelt und abgeschlossen werden und dürfen nicht zur Überwältigung des einen Partners durch den anderen führen und sie sollen den Staat nicht aus der öffentlichen Verantwortung für das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungswesen entlassen.

Da es sich bei den kommunalen Aufgaben um Pflichtaufgaben der Kommunen handelt, steuert die Regierung auch durch Finanzierung und Controlling, durch Benchmarking und durch Evaluation. Soweit die Schulen im Rahmen ihrer Eigenverantwortlichkeit Handlungsspielräume besitzen, steuert die Regierung ebenfalls durch diese Instrumente. Soweit die Regierung über die gesetzlich geregelte Aufgabenverteilung hinaus Verträge mit den regionalen Verantwortungsgemeinschaften oder den institutionellen Kompetenzzentren abschließt, erhält sie zusätzliche Steuerungsinstrumente zur Durchsetzung der Ziele. Das Ausmaß der zentralen Steuerung ergibt sich aus dem Ausmaß der Dezentralisierung (siehe Kapitel 3.3 und 3.4)

Die Länder können heute das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem durch das Personal besser steuern als früher. Sie können aus dem Tarifvertragssystem für die Angestellten aussteigen und durch das Landesbeamtenrecht, das die Föderalismusreform I ermöglicht, eigene Laufbahnen und eigene Besoldungen für das Bildungswesen schaffen. Über Ausbildung und Fortbildung bestanden zwar schon immer Steuerungsmöglichkeiten, aber mit dem BA/MA-System und den neuen Formen der Inhouse-Fortbildung besitzen die Regierungen jetzt die Möglichkeit, die Durchsetzung der gesetzlichen Ziele wirklich zu kontrollieren.

3.3 Regionale Verantwortungsgemeinschaften

Die Gesetzgebungszuständigkeiten für das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem sind gespalten, denn beim Bund liegt die Gesetzgebungszuständigkeit für die Kindertagesstätten und die betriebliche Berufsausbildung, während sie für die Schule den Ländern zusteht (Teil A, Kapitel 1.7). In der Geschichte der früheren Bundesrepublik hat es immer wieder Versuche zu einer Vereinheitlichung der Gesetzgebungskompetenzen gegeben, indem einerseits eine (Rahmen-) Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das gesamte Bildungswesen gefordert wurde oder indem andererseits die ausschließliche Zuständigkeit der Länder angeregt wurde. Auch heute gibt es hierzu unter-

schiedliche Meinungen. Die einen zweifeln überhaupt an der Notwendigkeit einer gemeinsamen Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Bildungswesen und hoffen lieber auf Verträge und Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander. Die anderen streben durchaus eine solche gemeinsame Kompetenz an, sehen sie aber entweder eher beim Bund oder eher bei den Ländern. Angesichts der Zähigkeit von Kompetenzveränderungsprozessen kann man allerdings in absehbarer Zeit sowieso nicht mit einer Veränderung rechnen, insbesondere nach dem Abschluss der Föderalismusreform I.

Die Verwaltungskompetenzen verteilen sich auf verschiedene Ministerien bzw. Behörden, selbst wenn und soweit dieselbe Ebene zuständig ist. Das gilt sowohl für den Bund als auch für die Länder. So liegt in Nordrhein-Westfalen die Verwaltungskompetenz für die Kernbereiche des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems bei vier Ministerien: Familie, Kinder- und Jugendhilfe werden vom Ministerium für Generationen, Familien, Frauen und Integration (MGFFI) verwaltet, Schule und Weiterbildung vom Ministerium für Schule und Weiterbildung (MSW), betriebliche Berufsausbildung vom Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) und die Hochschulen vom Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie (MIWFT), das damit insbesondere für die Ausbildung wichtiger Personalgruppen zuständig ist.

Auch die Trägerschaft für die öffentlichen Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems ist unterschiedlich ausgestaltet. Für die Kindertagesstätten liegt sie grundsätzlich bei den freien Trägern oder den Kommunen. Für die Schulen gilt die traditionelle staatlich-kommunale Trägerschaft, die dem Land die inneren Angelegenheiten unter Einschluss der Personalhoheit zuweist und den Kommunen die äußeren Angelegenheiten, also insbesondere Bau, Unterhaltung, Schülerbeförderung und Lehr- und Lernmittelausstattung überlässt. An dieser Aufspaltung gibt es seit vielen Jahrzehnten begründete Kritik, da die inneren und die äußeren Angelegenheiten eng miteinander verwoben sind.

Wenn also eine Verantwortungsgemeinschaft für die Erziehung, Bildung und Betreuung der Kinder und Jugendlichen geschaffen werden soll, dann muss sich diese von der Zuständigkeit lösen, ohne dass dadurch eine neue Ebene bzw. eine neue Behörde geschaffen werden muss. Wenn aber für die Verantwortungsgemeinschaften eine neue administrative Ebene nicht geschaffen werden soll, dann kann sie nur auf Vereinbarungen, das heißt auf Verträgen beruhen. Die Inhaber der Gesetzgebungskompetenzen für die verschiedenen Bereiche des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems müssten also vertraglich die Gründung von Verantwortungsgemeinschaften verschiedener Träger vereinbaren. Die regionalen Verantwortungsgemeinschaften sollen auch für die Planung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems zuständig sein. Die überkommene Trennung von äußeren und inneren Schulangelegenheiten verliert durch die regionalen Verantwortungsgemeinschaften an Bedeutung. Die Planungsaufgaben der regionalen Verantwortungsgemeinschaften sollten im Sinne einer integrativen Bildungsplanung sowohl die Schulentwicklungsplanung als auch die Kinder- und Jugendhilfeplanung umfassen.

Es stellt sich jedoch die Frage, auf welcher Ebene solche Verantwortungsgemeinschaften gegründet werden sollen. Wenn alle Bereiche des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems erfasst werden sollen und wenn die Einheiten weder zu klein noch zu groß sein sollen, dann kommen als „Regionale Verantwortungsgemeinschaften“ eigentlich nur die 54 kreisfreien Städte und die Kreise infrage. Andererseits muss das Umfeld der Großstädte in die Verantwortungsgemeinschaften von „Regionalkreisen“ einbezogen werden.

Da die Städte und Kreise kraft Gesetzes die Trägerschaft der Schulen und der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe als Pflichtaufgabe haben, bedarf es zur Begründung einer solchen Trägerschaft zunächst einmal keiner vertraglichen Regelung. Soweit freie Träger bzw. Betriebe Träger sind, könnte die Verwaltung in die Hände der Städte und Kreise gelegt werden. Das Land sollte diejenigen Steuerungsinstrumente in der Hand behalten, die zur Durchsetzung der Ziele des Gesetzgebers erforderlich sind, und das sind: 1. die Einhaltung der Standards durch Inspektion, Benchmarking und Prüfungen, und zwar insbesondere aus Gründen der Fachlichkeit und der Qualität, und 2. die Sicherung von Effektivität und Effizienz durch Controlling und Accountability, und zwar insbesondere zur Kontrolle des Finanzmitteleinsatzes und der Personalführung. Im Übrigen aber könnte die Schulverwaltung im Sinne einer erweiterten kommunalen Verantwortung vertraglich in die Hände der Städte und Kreise gelegt werden, wie dies in einigen Ländern Deutschlands durchaus Tradition hat.

3.4 Institutionelle Kompetenzzentren

Das Land besitzt mit seinen Schulen und seinen sonstigen Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems eine Vielzahl von Kompetenzzentren, die aufgrund der nur sehr begrenzten Nutzung für den Unterricht der Öffentlichkeit nicht eigentlich zur Verfügung stehen. Auch wenn Sportplätze und Turnhallen am Nachmittag und Abend von den Sportvereinen genutzt werden und wenn in den Aulen der Schulen abends Vorträge und Konzerte stattfinden, die Schulklassen, Labors, Medienräume, Sportstätten und Probenräume, die Schulhöfe und Schulgärten werden nicht hinreichend von der Öffentlichkeit genutzt. Die Lehrerinnen und Lehrer sind in aller Regel nur während der Unterrichts- und Sprechzeiten sowie während der Konferenzen in der Schule anwesend, unter anderem weil sie keine Arbeitsplätze in der Schule haben. Sie setzen ihre Arbeitskraft außerhalb der Schule gemeinnützig im Sport und in der Kirche, in der Umweltbewegung und in der Jugendarbeit ein, arbeiten aber auch auf eigene Rechnung, indem sie unzählige Nachhilfestunden geben. In den Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems steckt also ein riesiges räumliches, instrumentelles und personelles Potenzial, das vom Steuerzahler für die Zwecke von Erziehung, Bildung und Betreuung unterhalten, aber nicht hinreichend öffentlich genutzt wird.

Das Land hat vor einer ganzen Reihe von Jahren – wie andere Länder auch – ein Modellprojekt „Selbstständige Schule“ gestartet. Die Schulen sollten nach diesem Programm in personeller, finanzieller und organisatorischer Hinsicht selbstständiger werden, und ein gewisses Maß an Eigenverantwortung übernehmen. Die Schulaufsicht sollte jedoch nicht aufgehoben werden. Obwohl eine wissenschaftliche Evaluation dieses Projektes noch nicht abgeschlossen ist²⁶, muss man die Frage nach dem Erfolg dieses Vorhabens stellen. Hat es die Schulen wirklich selbstständiger gemacht? Hat es die Schulaufsicht verändert? Haben die Schulen wirklich in curricularen Fragen Spielräume gewonnen? Verfügen sie über eigenes Geld, das sie übertragungs- und deckungsfähig für ihre eigenen Vorhaben einsetzen können? Reicht nicht die sogenannte Verantwortungskette nach wie vor vom Minister bis in den Klassenraum? Hat nicht die „Selbstständigkeit“ der Schule die Lehrerinnen und Lehrer vom Schulleiter noch stärker abhängig gemacht als von „fernen Schulrat“? Führen nicht die neuen Steuerungsinstrumente der Standardisierung und des Benchmarking zu einer viel stärkeren Abhängigkeit von der ministeriellen Steuerung als es die „altmodische Schulaufsicht“ je vermochte? Führt das „Schielen“ der Schulen nach den Evaluationskriterien der Evaluationsagenturen nicht zu einer stärkeren Fremdsteuerung als sie früher durch die Richtlinienpraxis der ministeriellen Schulverwaltung beabsichtigt war? Kann der Ansatz erfolgreich sein, den Schulen im Rahmen der weiter bestehenden Einbettung der Schule in die Landes- und die Kommunalverwaltung ein gewisses Maß an Selbstständigkeit zu verleihen, wenn die Zentralisierung durch moderne Formen der Steuerung gleichzeitig verstärkt wird?

Institutionelle Kompetenzzentren sollen einerseits die in den Bildungseinrichtungen vorhandenen Kompetenzen gebündelt nutzen, und zwar nicht nur für den Unterricht in der Schule, sondern für die ganze Community, und sie sollen dadurch die Schule als „Haus des Lernens“, wie es in der NRW-Denkschrift von 1995 hieß, zum Mittelpunkt der Gemeinde machen (vgl. Bildungskommission NRW 1995). Eine selbstständige Schule, die nicht nur im Rahmen der Schulaufsicht über ein gewisses Maß an Selbstständigkeit verfügt, sondern die sich als institutionelles Kompetenzzentrum in die Gemeinde hin öffnet (siehe § 5 SchulG NRW), verfügt in einer ganz neuen Art und Weise über Selbstständigkeit und Eigenverantwortung als dies im Rahmen des bisherigen Schulgesetzes möglich gewesen ist. Hierfür müssen freilich verschiedene Voraussetzungen gegeben sein.

1. Die Schule muss rechtlich selbstständig handlungsfähig sein; das heißt nicht notwendigerweise, dass sie als Rechtsperson konstituiert werden muss. Es reicht vielmehr die sogenannte Teilrechtsfähigkeit auf der Grundlage eines entsprechenden Gesetzes.
2. Auf der Grundlage einer solchen Teilrechtsfähigkeit muss die Schule mit den regionalen Verantwortungsgemeinschaften Verträge abschließen können, die ihr Handlungsfähigkeit gewähren.
3. Diese Handlungsfähigkeit muss sich sowohl nach außen wie nach innen richten.
4. Nach außen muss sie der Schule nicht nur ermöglichen, auf dem Markt als Nachfrager für die in der Schule benötigten Produkte und Dienstleistungen aufzutreten, sondern als Anbieter auch die eigenen Produkte und vor allem Dienstleistungen zu vermarkten.

²⁶ Weitergehende Informationen werden Mitte 2008 zum Modellversuch Selbstständige Schule veröffentlicht. Vgl. <http://www.begleitforschung-selbststaendige-schule-nrw.de>

5. Nach innen handelt die Schule durch den Abschluss von Bildungsvereinbarungen mit den Eltern und Schülern wie sie auch jetzt schon weitgehend gebräuchlich sind. Dabei kommt es darauf an, dass solche Bildungsvereinbarungen die Eltern und Schüler nicht nur zur Beachtung der geltenden Gesetze verpflichten, sondern auch konkrete individuelle Verpflichtungen enthalten; das gilt auch, und zwar in erhöhtem Maße, für die Schule und die Lehrer.
6. Die Schule muss vor allem ein Lebens- und Lernort werden; sie muss sich mit der Kinder- und Jugendhilfe eng vernetzen und auf Augenhöhe mit ihr zusammenarbeiten. Sie muss Angebote der Weiterbildung machen. Zu diesem Zweck sollte sie entsprechende Verträge mit den entsprechenden Trägern abschließen. Aber auch kommerzielle Angebote der Schulen, wie zum Beispiel Schülerfirmen und das Vermieten von Räumen, sollten nicht ausgeschlossen sein.
7. Die Einnahmen aus diesen Geschäften sollten den Schulen verbleiben, das heißt die Schulen müssen in die Lage versetzt werden, mit solchen Einnahmen selbstständig zu wirtschaften.
8. Nach innen muss sich die Handlungsfähigkeit der Schule vor allem auf die Umsetzung und Gestaltung des Curriculums sowie auf die Profilbildung richten, insbesondere bei der Ganztagschule muss es der Schule überlassen bleiben, die Aufgaben der Erziehung, Bildung und Betreuung in eine sinnvolle Rhythmisierung einzupassen.
9. Den Schulen muss vertraglich für ihre Arbeit neben einer Grundfinanzierung für das Kerncurriculum eine Zusatzfinanzierung zur Verfügung gestellt werden, über die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen kann.
10. Die Lehrerinnen und Lehrer sollten auch weiterhin Beschäftigte im öffentlichen Dienst des Landes bleiben. Wenn die Schulen und die anderen Bildungseinrichtungen sich zu institutionellen Kompetenzzentren entwickeln sollen, dann müssen sie aber in Zukunft einen größeren Einfluss auf die Nutzung der Lehrerkompetenzen gewinnen, das heißt die Schulleitungen müssen über die Erfüllung der Lehreraufgaben an den Schulen entscheiden können.

Es darf jedoch nicht der falsche Eindruck entstehen, dass die institutionellen Kompetenzzentren, die sich durch Verträge an die regionalen Verantwortungsgemeinschaften binden, über umfassende Handlungskompetenzen verfügen, so dass sie völlig frei gestellt wären. Richtig ist: Das Land kontrolliert die Erfüllung der politischen Ziele des Gesetzgebers durch die Setzung von Standards, die ergebnisorientiert die Zielerreichung messen helfen. Das Land kontrolliert durch die Effektivitäts- und Effizienzkontrolle den Einsatz der Finanzmittel, unter anderem durch Benchmarking und Controlling, aber auch durch externe Evaluation. Die Bindung der institutionellen Kompetenzzentren durch Verträge an die regionalen Verantwortungsgemeinschaften ermöglicht zudem eine sehr engmaschige Kontrolle des schulischen Handelns, sodass alle Furcht vor zu viel Freiheit unbegründet ist; es handelt sich nämlich nicht um Freiheit im Sinne von Beliebigkeit, sondern im Sinne von Verantwortung.

3.5 Steuerung durch Personal

Angesichts der von der Kommission formulierten Zielsetzungen (siehe Teil C, Kapitel 2) gibt es Anlass, über das Leitbild nachzudenken, das für die im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem voll- oder teilweise tätigen Personen gelten soll. In der Schule hat sich im Laufe des 20. Jahrhunderts das Leitbild des fachwissenschaftlichen „Unterrichtsbeamten“ durchgesetzt, das heißt einer Person, die sich aufgrund eines wissenschaftlichen Studiums in erster Linie als Fachwissenschaftler versteht. Aufgrund des Beamtenstatus genießen die Lehrer eine hohe Berufssicherheit; ihre Aufgabe sehen sie in erster Linie in einer unterrichtlichen Wissensvermittlung. Auch wenn dieses Bild vielleicht etwas verzeichnet ist und nicht für alle Schulformen in gleicher Weise gilt, insbesondere weitgehend nicht für die Grundschule, wird man doch sagen können, dass sich Lehrerinnen und Lehrer heute überwiegend nicht für die Betreuung und Erziehung der Kinder und Jugendlichen zuständig fühlen, sondern primär für die Bildung. Dies war in der Geschichte des Lehrerstandes nicht immer so. Ganz anders für die Kindertagesstätten: Erzieherinnen und Erzieher, die in Deutschland immer noch an Fachschulen und nicht an Hochschulen ausgebildet werden, fühlen sich zuständig für die Betreuung, wohl auch für die Erziehung, aber einstweilen sicherlich nicht für die Bildung, auch wenn sie faktisch schon immer Bildungsfunktionen ausgeübt haben und dazu an sich gesetzlich auch verpflichtet sind. Die Ausbilderinnen und Ausbilder der betrieblichen Berufsausbildung sind Facharbeiter, die an sich eine pädagogische Eignung nachweisen müssen; doch diese Anforderung des Gesetzes (§ 21 BBiG) wurde bereits vor längerer Zeit ausgesetzt; man kann deshalb auch nicht erwarten, dass sie sich als Pädagogen verstehen.

Das Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem wird noch immer durch diese drei traditionellen Leitbilder geprägt, obwohl in Wirklichkeit eine Mehrzahl anderer sehr unterschiedlicher Tätigkeiten in den Einrichtungen ausgeübt werden: Praktiker, Künstler, Sportler, Sozialpädagogen, (Schul-)Psychologen, Praktikanten, Ein-Euro-Jobber, freiwillige Helfer, mithelfende Eltern, Assistenten, Sekretäre, Hausmeister, Köche, Manager, Berater unter anderem bestimmen inzwischen den Alltag der Einrichtungen vielleicht mehr als die Lehrerinnen und Lehrer, die die Schule nach der Beendigung des Unterrichts wieder verlassen. Und das Berufsbild des Lehrers wird immer noch durch den Unterricht geprägt, obwohl der Unterricht nur rund die Hälfte der Arbeitszeit der Lehrkräfte ausmacht; denn die anderen Tätigkeiten sind weitgehend unsichtbar – nicht zuletzt weil sie weitgehend zu Hause ausgeübt werden. Die Schulleitung schließlich gilt – der Realität zum Trotz – nach wie vor als eine „Nebentätigkeit“, die von Lehrerinnen und Lehrer ohne besondere Qualifizierung neben dem Unterricht ausgeübt wird, und für die es eine Reduzierung der Unterrichtsverpflichtung gibt.

Ein Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem, wie es sich die Kommission vorstellt, bedarf anderer Leitbilder. Wenn das Wohl des Kindes im Mittelpunkt eines Systems stehen soll, das durch die Ziele der Individualisierung und Informalisierung geprägt sein soll, das hoch differenziert, leistungstark und verlässlich ist, so müssen die Menschen, die diese Aufgabe zu ihrem Beruf gemacht haben oder die die Aufgabe teilszeitlich übernehmen, Menschen sein, die Kinder und Jugendliche verstehen, lieben, fördern und fordern und die auf diese Aufgabe durch eine fachliche Ausbildung vorbereitet worden sind, eine Ausbildung, die auch wissenschaftlich, aber nicht nur „schulfachwissenschaftlich“ ausgelegt ist. Sie sollen die Betreuer und Erzieher, Vorbilder und Begleiter, Ratgeber und Helfer, oder – mit einem modischen Wort – „Coach“ der ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen sein.

Unter diesen Voraussetzungen gibt es mehrere Schwerpunktbereiche, die im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem vorkommen:

- ▶ Kindertageseinrichtungen und/oder Grundschule
- ▶ Grundschule und/oder Sekundarstufe I
- ▶ Sekundarstufe I und/oder II
- ▶ Berufsausbildung und/oder Sekundarstufe II
- ▶ Sozialpädagogik und/oder Schule bzw. Berufsausbildung
- ▶ Beratung
- ▶ praktisch-technische Mitarbeit im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem
- ▶ Elternberatung und -mitwirkung
- ▶ Schulmanagement (Personal- und Organisationsentwicklung sowie Verwaltungsmanagement)

Die Ausbildung für die Berufe im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem (BA/MA) sollte Module in den folgenden Bereichen vorsehen: Pädagogik unter Einschluss der Sozial- und Berufspädagogik, Psychologie unter Einschluss der pädagogischen Diagnostik, Kindheits- und Jugendforschung unter Einschluss der Gesundheits/Sportwissenschaften, Medienwissenschaften unter Einschluss der Musik, Politik, Recht, Ökonomie und Philosophie.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems sollten Arbeitsplätze in ihren Einrichtungen haben, und es sollten Präsenzzeiten für sie festgelegt werden, die deutlich über die Unterrichtszeiten hinausgehen. Sie können die Aufgaben, die die Kommission ihnen zuschreibt, nämlich weder in den „Klassenräumen“ noch im „Lehrerzimmer“ erfüllen, sondern sie brauchen hierfür besondere Räume, und das gilt nicht nur für die Schule, sondern auch für die anderen Einrichtungen. Das soll und kann allerdings nicht heißen, dass für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter eigene Arbeitszimmer vorgesehen werden müssen; wohl aber muss es „eigene Bereiche“ geben, wozu auch die Ausstattung mit PCs gehört. Auch wenn in anderen Arbeitsbereichen der Trend eher umgekehrt zur „Arbeit zu Hause“ geht, verlangen die erzieherischen und sozialen Aufgaben des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems die Anwesenheiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Dies gilt auch dann noch, wenn in einer Schule, die zum Teil virtuell arbeitet, die Kinder und Jugendlichen nicht immer anwesend sind.

Es ist nicht ersichtlich, warum ein Teil des Personals des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems verbeamtet und ein anderer Teil angestellt sein muss. Die Enquetekommission sieht diesen Umstand als nicht zufriedenstellend an; eine Lösung ist nur länderübergreifend möglich und sinnvoll.

3.6 Steuerung durch Geld

Im vorliegenden Teil des Berichtes steht die Umsetzung der von der Kommission vertretenen Zielsetzungen durch Instrumente der Steuerung des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems im Mittelpunkt des Interesses. Bei diesen Instrumenten geht es um Organisationsformen (zum Beispiel Institutionelle Kompetenzzentren), um Verfahren (zum Beispiel Verträge zwischen den verschiedenen Ebenen des Systems, aber auch zwischen den Bildungsinstitutionen und den Eltern und Schülern) und um das Personal (zum Beispiel den Rechtsstatus der Lehrerinnen und Lehrer). Es geht aber auch und nicht zuletzt neben der Steuerung durch organisatorische, procedurale und personelle Instrumente um eine Steuerung durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln in einem politisch gesetzten Umfang, durch die Art und Weise, in der die finanziellen Mittel den Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungseinrichtungen zu Gute kommen, sowie um die Zuständigkeiten bei der Verausgabung der verfügbaren Mittel.

3.6.1 Bereitstellung zusätzlicher Mittel

Auch wenn es unstrittig ist, dass eine Veränderung der Höhe der Bildungsausgaben – eine Erhöhung oder auch eine Absenkung – nicht zwangsläufig zu Verbesserungen oder Verschlechterungen im Bildungssystem führen muss, ist es doch unstrittig, dass die in diesem Abschlussbericht der Enquetekommission angeregten Veränderungen nicht allein durch Veränderungen bei der Art der Zuteilung der finanziellen Mittel an die Einrichtungen und bei der Art der Verausgabung gesichert werden können. So wünschbar und notwendig Effizienz- und Effektivitätssteigerungen beim Umgang mit Bildungsausgaben auch sein mögen, so unumgänglich erfordern die Vorschläge der Kommission eine Erhöhung der nordrhein-westfälischen Bildungsausgaben. Ohne die Bereitstellung zusätzlicher Bildungsausgaben würden Versuche, das Bildungssystem auf die in diesem Bericht vorgelegten Ziele hin zu steuern, weitgehend wirkungslos bleiben. Ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagskindergartenplätzen und zusätzliche Ganztagseschulplätze – um nur einige Ziele zu erinnern – lassen sich nicht ohne zusätzliche Bildungsausgaben erreichen, auch nicht in Zeiten sinkender Kinder- und Schülerzahlen.

Eine Bildungspolitik aber, die bei ihren Steuerungsversuchen allein auf das Instrument der Ausgabensteigerung setzt, wird angesichts der Anforderungen anderer Politikfelder gleichfalls scheitern, wenn sie sich nicht zusätzlich der Steuerungsmöglichkeiten bedient, die in der Gestaltung des Mittelzuflusses an die Einrichtungen und der Verausgabung der Mittel in den Einrichtungen liegen. Beide Aspekte werden im Folgenden aus der Sicht der Bildungseinrichtungen skizziert und hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Vor- und Nachteile knapp skizziert.

3.6.2 Veränderte Verfahren bei der Ressourcenverteilung

Traditionell fließen den Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems in Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen die finanziellen Ressourcen so zu, dass der Gesetzgeber und die Verwaltung die Ziele, die Organisation und die Verfahren des Bildungswesens bestimmen, dass sich daraus ein bestimmter finanzieller Bedarf für die Verwirklichung ergibt und dass dieser Bedarf – in Grenzen – befriedigt, das heißt etatisiert wird. Die Finanzierung bestimmt sich also letztlich ausschließlich, zumeist orientiert an den Zahlen der zu betreuenden bzw. zu unterrichtenden Kinder und Schüler, nach Input-Größen, nicht nach dem Output, nach der Leistung des Systems. Ein solches Verfahren hat den Vorteil, dass vergleichbare Einrichtungen im Land, zum Beispiel alle Grundschulen, mit gleichen Ressourcen ausgestattet ihre Leistung erbringen können. Es bietet darüber hinaus in gewissem Umfang auch die Möglichkeit, besonderen Lagen einzelner Einrichtungen durch zusätzliche Mittelzuweisungen Rechnung zu tragen. So hat Nordrhein-Westfalen damit begonnen, die den Schulen zufließenden Mittel auf der Grundlage von Sozialindikatoren einzelner Standortregionen ausdifferenzieren, also Schulen mit schwierigen Arbeitsbedingungen besonders zu stützen.

Dieses System der Mittelzuweisung ist aber „blind“ gegenüber den Leistungen, die einzelne Bildungseinrichtungen mit den ihnen verfügbaren Ressourcen erbringen. Da Schulen zum Beispiel auch dann ihre Mittel ungeschmälert erhalten, wenn sie unverkennbar schlechter arbeiten als dies Schulen in vergleichbarer Lage mit den gleichen Ressourcen tun, fehlt ihnen ein wichtiger Anreiz, die eigene Arbeit zu verbessern. Dies ließe sich dadurch ändern, dass die Institutionen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems angehalten würden, ihre je

eigenen Ziele in Zielvereinbarungen mit dem Land festzulegen und für deren Verwirklichung Programme aufzustellen. Sie erhielten dabei für die Umsetzung Programmbudgets, das heißt die hierfür erforderlichen Finanzmittel. Für die Erreichung der Ziele und die Nutzung der Finanzmittel wären die Institutionen rechenschaftspflichtig, letztlich würde sich ihre Finanzierung an der Zielverwirklichung orientieren. Ein derartiges am Output orientiertes System der Bildungsfinanzierung nimmt allerdings ein erhebliches Problem in Kauf: Wenn einer Einrichtung, zum Beispiel einem Gymnasium, im Folge einer unterdurchschnittlichen Zielerreichung Mittel verweigert werden, so muss dieses Gymnasium mit reduzierten Ressourcen versuchen, die eigene Leistung zu steigern, es droht dabei, in eine qualitative Abwärtsspirale zu geraten, die letztlich zu Lasten seiner Schüler und Schülerinnen geht – zumal dann, wenn eine konkurrierende Schule regional nicht erreichbar ist.

Eine noch weiter gehende Variante der Output-Steuerung liegt bei der Mittelverteilung dann vor, wenn die öffentlich bereit gestellten Mittel den Einrichtungen nicht mehr direkt, sondern vermittelt über ihre Nutzer zufließen: Bei diesem Modell erhalten die Nutzer, zum Beispiel Kindergartenkinder oder Schüler und Schülerinnen (das heißt konkret: deren Erziehungsberechtigte), die finanziellen Mittel, die im traditionellen System den Einrichtungen je Nutzer zufließen, in Form von Gutscheinen. Mit diesen Gutscheinen gehen sie zu der Einrichtung ihrer Wahl und „belohnen“ damit die aus ihrer Sicht leistungsstarken und „bestrafen“ die in ihrer Wahrnehmung leistungsschwachen Einrichtungen. Noch radikaler ist dieser Ansatz dann, wenn die Gutscheine durch Eigenmittel der Nutzer (Gebühren) „aufgestockt“ oder gar durch kostendeckende Gebühren ersetzt werden. Generell gilt auch für dieses Modell (mit oder ohne Gebührenkomponente), dass die „abgewählten“ Einrichtungen ihre Arbeit mit geringeren Mitteln fortsetzen und dabei zugleich ihre Arbeit verbessern müssen. Der dahinter stehende Gedanke, dass sich die Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems Konkurrenz machen und dass dieser Wettbewerb insgesamt zu einer Systemverbesserung führen würde, mag für verdichtete Regionen mit erreichbaren Alternativen bei den Angeboten zutreffen, er gilt aber überall da nicht, wo alternative Angebote der jeweiligen Einrichtungen nicht bestehen.

3.6.3 Erweiterte Selbstständigkeit bei der Verausgabung der Ressourcen

Überall in Deutschland und auch in Nordrhein-Westfalen ist es – sieht man von Modellversuchen ab – die Regel, dass die einzelnen Schulen über kein nennenswertes eigenes Budget verfügen. Die Einrichtungen erhalten ihre Personalmittel überwiegend in Form der Zuweisung von Stellen und sie erhalten ihre sächlichen Mittel an detailliert bestimmte Zwecke und an Haushaltsperioden gebunden. Deutschlands Bildungseinrichtungen, insbesondere Deutschlands Schulen, zählen international zu den Einrichtungen mit der geringsten Selbstständigkeit – sowohl in pädagogischen Fragen wie auch in solchen der Ressourcenverwendung. Hinter der fehlenden Selbstständigkeit der Einrichtungen des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems steht die Vorstellung des Staates, er könne die Einrichtungen auch in Detailfragen ihrer alltäglichen Arbeit besser als diese selbst steuern.

Nicht zuletzt unter dem Eindruck der Untersuchungen, die im Kontext der internationalen Leistungsstudien in den vergangenen Jahren angestellt wurden, hat hier ein Umdenken eingesetzt. Ältere Ansätze des Deutschen Bildungsrates aus der Mitte der siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts aufgreifend, haben zahlreiche Bundesländer Schulversuche eingeleitet, bei denen Schulen mehr Selbstständigkeit, auch in Fragen der Ressourcenbewirtschaftung, eingeräumt wurde und wird. Nordrhein-Westfalen ist mit seinem Projekt „Selbstständige Schule“, das Mitte 2008 ausläuft, eines der führenden Länder.

In den bundesweit verfolgten Ansätzen zur Verstärkung der Selbstständigkeit der Einzelschule spielt die Ausweitung der Selbstständigkeit in Fragen des Umgangs mit den den Einrichtungen zufallenden Ressourcen eine bedeutende Rolle. Dabei stehen drei Einzelelemente im Vordergrund: die budgetierte Mittelzuweisung, die wechselseitige Deckungsfähigkeit und die Übertragungsfähigkeit von Ressourcen. Bei der budgetierten Zuweisung geht es insbesondere um die Aufhebung der Unterscheidung von Stellen- und Geldzuweisungen. Die Einrichtungen erhalten ein Gesamtbudget, aus dem sie – in gesetzten Grenzen nach ihrem Gutdünken und ihren schulindividuellen Bedürfnissen – Personal- und Sachausgaben tätigen können. Bei der wechselseitigen Deckungsfähigkeit geht es, gleichsam unterhalb der generellen Budgetierung der Ressourcen, darum, dass Einrichtungen die ihnen zufließenden Mittel nicht mehr zweckgebunden einsetzen müssen: So können Schulen zum Beispiel bei der Reinigung oder bei den Heizkosten nicht verausgabtes Geld für die Anschaffung von Lehr- und Lernmitteln einsetzen. Bei der Übertrag-

barkeit der Mittel soll sicher gestellt werden, dass Schulen über die Mittel, die sie in einem Haushaltsjahr nicht verausgabt haben, in den folgenden Jahren verfügen können. Das ermöglicht ihnen anders als in der traditionell verwalteten Schule, größere Vorhaben anzusparen. Es macht zugleich Schluss mit der Praxis, dass Einrichtungen zum Ende des Haushaltsjahres nicht verausgabte Mittel „verschleudern“ – allein schon deshalb, weil Haushaltsüberschüsse vom Land oder vom Schulträger ansonsten als Indikator für eine zu „üppige“ Ausstattung der Einrichtung gewertet und zum Anlass für Mittelkürzungen genommen werden könnten.

Auch wenn die Auswertungen der hier knapp skizzierten Ansätze der Entwicklung zur selbstständigen Schule noch nicht umfassend vorliegen, deuten Zwischenberichte der wissenschaftlichen Begleitungen dieser Versuche darauf hin, dass die neu gewonnene Selbstständigkeit der Schulen bei der Verausgabung ihrer Mittel das Steuerungsziel der effektiveren und der effizienteren Mittelbewirtschaftung erreichen.

3.7 Bereitstellung von Information

Die politische Steuerung des gesellschaftlichen Lebens, also auch der Bereiche Erziehung, Bildung und Betreuung, ist nicht nur auf eine Lenkung durch Finanzen, Personal und Gesetze beschränkt. Seit jeher gibt es eine Bereitstellung von Informationen, die adressatenorientiert aufbereitet und kommuniziert werden. Die Steuerung durch Personal beispielsweise setzt voraus, dass über die Inhalte der Ausbildung (also eine Information) ein Konsens erzielt wird. In Gesetzesinitiativen müssen zum Beispiel Informationen aus den relevanten Grundlagenwissenschaften berücksichtigt werden. Durch die rasante Entwicklung der Kommunikationstechniken und Medien und zugleich durch die Wissensexplosion wird die Bereitstellung von Information so umfassend und effizient wie nie, zugleich aber auch dringlicher. Insbesondere im Bereich Bildung, Erziehung und Betreuung ist dieses Wissen vielfältig, teilweise widersprüchlich und voluminös, aber gerade deswegen ist die Orientierungslosigkeit von erziehenden und unterrichtenden Personen, wie Eltern, Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer sowie Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen umso größer.

Dass etwa Eltern noch nicht in der Lage sind, alle Angebote der Erziehung, Bildung und Betreuung in ihrer Kommune schnell zur Verfügung zu haben, weil eine zusammenfassende Broschüre bzw. eine Website dazu fehlt, ist ein solches Problem, das heutzutage schnell und effizient gelöst werden könnte. Ansätze zur Elternbildung sind ebenso wie Ansätze zur Aus- und Fortbildung des professionellen Personals darauf angewiesen, dass die richtigen Informationen auf dem schnellsten Wege in die Praxis finden. Informationsaufbereitung ist deshalb eine wesentliche und zunehmend mehr beschrittene bzw. zu beschreitende Form der Veränderung des erzieherischen, betreuenden oder bildenden Verhaltens.

Die Aufbereitung von Information sieht sich mit zwei Hauptproblemen konfrontiert:

1. Es müssen die richtigen, das heißt schnellen und effizienten Wege der Verbreitung von wichtiger Information (zum Beispiel über Vorsorgeuntersuchungen, über erzieherisches Verhalten in der Säuglingszeit qua Elternbriefe usw.) gefunden werden.
2. Es muss über die „richtigen“ Inhalte Konsens bzw. Evidenz hergestellt werden.

Diese Probleme können heute durch ein staatliches Engagement in der Informationsaufbereitung und -verbreitung so versachlicht werden, dass sowohl die politische Konsensbildung als auch die Evidenz über tatsächlich wirksame Maßnahmen fundierter werden kann. Es kommt dabei ausschließlich darauf an, Probleme, die selbstständig bzw. durch den Informationsmarkt nicht gelöst werden können, zu lösen. Die Steuerung durch Information wird so zu einem Korrektiv der Wucherung von Information und damit zu einem Instrument der verbesserten Orientierung und Effizienzsteigerung im Bereich der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern und Jugendlichen.

Staatliches Engagement in der Informationsaufbereitung und -verbreitung im Interesse der Chancen für Kinder folgt den folgenden Prinzipien: Sicherung der Unabhängigkeit von Aufbereitung und Verbreitung, Verfügbarmachung der relevanten Information, Verteilung der wichtigen Informationen an die betroffenen Bevölkerungsgruppen, Sicherung der Evidenzbasierung angewandeter Methoden in Erziehung, Bildung und Betreuung und Herstellung von Transparenz über die Interessen der Informationsproduzenten (siehe Teil B). An diesem Informationsprozess, der in anderen Ländern schon deutlich weiter fortgeschritten ist, müssen in Nordrhein-Westfalen alle diejenigen,

die Wirkungen für ihre Vorschläge zur Verbesserung von Erziehung, Bildung und Betreuung behaupten, beteiligt werden. Es geht dabei nicht um eine richtige Deutung der Realität, sondern nur um die Wirksamkeit der aus unterschiedlichen Deutungen abgeleiteten Maßnahmen. Damit wird Pluralität zu einer Grundlage dieses Prozesses.



aboutpixel.de © steff74

Teil D:

Sondervoten zu den Teilen A bis C

Sondervotum zu Teil A, Kapitel 2.2

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka

Erziehung, Bildung und Betreuung in der Schule

Mit den Ergebnissen der PISA-Studie wurde dem deutschen Schulsystem ein Spiegel vorgehalten und verdeutlicht, dass nicht nur die Leistungsentwicklung wenig zufrieden stellen kann, sondern die Chancenungleichheit in der Schule mit dem Fortschreiten im System sogar zunimmt. Es gelingt der deutschen Schule und damit auch den nordrhein-westfälischen Schulen insgesamt nicht, den engen Zusammenhang von sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufzubrechen.

Die Landesregierung hält am gegliederten Schulsystem fest und versucht die bereits bestehenden Auslesemechanismen zu optimieren. Sie setzt trotz des Leitsatzes der individuellen Förderung darauf, Kinder demnächst mit neun Jahren in Bildungsgänge zu sortieren. Diese sind von unterschiedlichen sozialen Lern- und Anregungsmilieus geprägt und bieten damit unterschiedliche Lernchancen. Die Vorstellung von einem begabungsgerechten Schulsystem für praktisch und theoretisch Begabte schließt an die hierarchisch strukturierten Schulmodelle des ausgehenden 19. Jahrhunderts an. Damit wird der veraltete Leitsatz konserviert, dass die Schülerinnen und Schüler zu der jeweiligen Schulform passen müssen, anstatt den notwendigen Paradigmenwechsel zu vollziehen, wonach die Schule die Verantwortung für den Bildungserfolg übernehmen und alle Potenziale der Schülerinnen und Schüler bestmöglich entfalten sollte. Internationale und nationale Studien (PISA, IGLU, LAU) haben hinreichend belegt, dass die Übergangsempfehlungen von der Grundschule in die Schulformen der SEK I sozial selektiv wirken. Die Chance, eine Empfehlung für das Gymnasium zu erhalten, ist selbst bei gleicher kognitiver Fähigkeit in hohem Maße vom sozialen Status des Elternhauses anhängig.

Trotz dieser, auch im Rahmen der Landtagsanhörungen thematisierten Zusammenhänge, wurde mit dem Schulgesetz von 2006 die Verbindlichkeit der Grundschulgutachten verstärkt und mit dem Prognoseunterricht ein Instrument geschaffen, mit dem Schülerinnen und Schüler einem niedrigeren Bildungsgang zwangszugewiesen werden können. Zweck der Maßnahmen ist u.a. auch der Versuch der Stabilisierung der Hauptschule, die für immer weniger Eltern erste Wahl für ihre Kinder ist. Auch die Hauptschulganztagsoffensive, die wichtige Ressourcen isoliert und damit in der Wirksamkeit für die Schülerinnen und Schüler blockiert, bringt hier keine Wende. Die Eltern haben längst erkannt, dass auf dem Arbeitsmarkt höherwertigere Qualifikationen verlangt werden und das Zeugnis einer Hauptschule bei der Bewerbung um einen Ausbildungsplatz nachteilig ist. Das sture Festhalten an dieser Schulform ignoriert die vielfach belegten Erkenntnisse, die auf die benachteiligende Wirkung der Hauptschule durch ein anrengungsarmes und weniger anspruchsvolles Lernmilieu hinweisen. Schülerinnen und Lehrkräfte bleiben in der Systemfalle, die auch durch noch so großes Engagement in den Kollegien nicht überwunden werden kann.

Alle Schulversuchen, mit denen die Kommunen die innere und äußere Schulreform verbinden wollen und auch angesichts der demografischen Entwicklung zur Sicherung der Schulstandorte auf längeres gemeinsames Lernen und stärkere Individualisierung der Lernprozesse, wurden vom Schulministerium unterbunden.

Die unnachgiebige Haltung gegenüber den Kommunen, wenn es um den Abbau von schulformbezogenen Lernbarrieren geht, korrespondiert mit der Zwangsauflösung der Grundschulbezirke. Den Kommunen wurde damit ein wichtiges Instrument der Sozialraum- und Schulentwicklungsplanung aus der Hand genommen.

Vor allem die Familienzentren bauen auf die Entwicklung der sozialräumlichen Vernetzung von Beratung, Bildung und Betreuung. Das Ziel eines möglichst bruchlosen Übergangs in die Grundschule auch durch die Weiterentwicklung der Kooperationen in die Primarstufe hinein und die Kooperation der Bildungseinrichtungen im Stadtteil wird durch die Auflösung der Grundschulbezirke erschwert. Eine Verstärkung der sozialen Segregation ist zu erwarten.

Mit der Schulzeitverkürzung in der Sekundarstufe I des Gymnasiums (G 8) wurde tiefgreifend in das Schulsystem eingegriffen. Eine Durchlässigkeit hin zum Gymnasium in dieser Schulstufe wurde damit quasi völlig unterbunden. Die Schulzeitverdichtung mit Unterrichtszeiten bis weit in den Nachmittag hinein schon für die Jahrgänge 5 und 6 wurde ohne Ganztagsinfrastruktur, die die notwendige Mittagsversorgung, Bewegung und Entspannungsmöglichkeiten sowie eine Neurhythmisierung des Lernens ermöglichen würde, eingeführt. Nachbesserungen wurden erst aufgrund sich ausweitender Schul- und Elternproteste auf den Weg gebracht, greifen jedoch nicht in der Fläche und belassen weiter die Hauptlast bei den Kommunen.

In den Schulen wird ein Druck spürbar, der Schülerinnen und Schülern und Eltern stark verunsichert. Die Inanspruchnahme von kommerzieller Nachhilfe nimmt zu. Erste Hinweise aus Gymnasien legen den Schluss nahe, dass die Quote des Scheiterns durch die verkürzte SEK-I-Zeit im Gymnasium signifikant gestiegen ist und die Selektionsmechanismen im Schulsystem verstärkt wirken. Der massive strukturelle Eingriff, der ohne eine gezielte Unterstützung von Unterrichts-, Personal- und Organisationsentwicklung durchgeführt wurde, wird nicht systematisch evaluiert.

Die Gesamtschule, die weiterhin das Abitur nach neun Schuljahren ermöglicht und Schullaufbahnen länger offen hält, gewinnt dadurch für viele Eltern eine neue Attraktivität. Die Gesamtschulkapazitäten (30.000 Plätze) reichen auch bei rückläufigen Schülerzahlen nicht aus. So mussten allein in den letzten beiden Anmeldejahrgängen jeweils mehr als 15.000 Schülerinnen und Schüler abgewiesen werden. Die Gesamtschule hat in ihrer Geschichte, obwohl sie zusätzlich zum gegliederten Schulwesen eingeführt wurde, vielen Schülerinnen und Schülern einen höherwertigen Schulabschluss bis hin zum Abitur ermöglicht, als er durch die Grundschulempfehlung zu erwarten war. Dabei erbringt sie neben der Hauptschule die größten Integrationsleistungen: Die Anteile der AusländerInnen und AussiedlerInnen betrug in der Grundschule 18,2%, in der Hauptschule 28,9%, in der Realschule 12,5% im Gymnasium 5,9% und in der Gesamtschule 19,7% – bei einem Durchschnitt von insgesamt 15,3%.²⁷

Durch die – nach den Ergebnissen von internationalen Leistungsstudien (u.a. TIMSS Third International Mathematics and Science Study) schon vor 2000 – ergriffenen Maßnahmen zur Qualitätsentwicklung und -sicherung durch schulübergreifende Zweitkorrekturen bis hin zu zentralen Abschlussprüfungen ist die Vergleichbarkeit der Leistungen gesichert. So wird auch die Leistung der Gesamtschulen gerade für ihre Schülerschaft mit differenzierten Lernausgangslagen deutlich. Die handwerklich fehlerhafte Umsetzung in den Jahren 2007 und 2008 sowie das unzureichende Krisenmanagement in Bezug auf die zentralen Abiturprüfungen haben alle Beteiligten in den Schulen massiv verunsichert und einen immensen Vertrauensverlust gegenüber der Schulverwaltung verursacht.

Entgegen der zunehmend kritischen Diskussion über die Funktion und Wirksamkeit der Förderschulen im Schulwesen, haben die Regierungsfractionen die Förderschulen in ihrem Koalitionsvertrag als den ersten Förderort für Schülerinnen und Schüler mit sonderpädagogischem Förderbedarf bestimmt. Eine systematische Ausweitung des Gemeinsamen Unterrichts bis hin zur Inklusion steht nicht mehr auf der Agenda. Die Chancen, die in einem Konzept von Kompetenzzentren liegen könnten, werden so entwertet. Das Konzept wird in dieser Umsetzung keine nennenswerte Integrationswirkung entfalten.

Sondervotum zu Teil C, Kapitel 2.3.3

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka

Leistungsfähigkeit

Innere und äußere Schulreformen müssen Hand in Hand gehen. Sie können nicht nacheinander „abgearbeitet“ werden. Eine alleinige Veränderung der Lehr- und Lernmethoden stößt immer wieder an die Schulformgrenzen und die Frage, ob ein Kind innerhalb der Schulformzuordnung „richtig“ ist. Die Möglichkeiten, Kinder in andere Schulformen abgeben zu können, prägt die professionelle Haltung der Lehrkräfte, beeinflusst die Förderansätze und die Förderrealität. Die Veränderung von Strukturen muss einhergehen mit einer Qualifizierungsoffensive für Schulleitungen und Lehrkräfte sowie dem systematischen Aufbau eines multiprofessionellen Unterstützungssystems.

²⁷ Statistische Übersicht Nr. 361 LDS 2007 – Ausländer(-innen) und Aussiedler(-innen) im Schulwesen in NRW – Schuljahr 2006/07:

Teil E:

Handlungsempfehlungen der Enquetekommission

Handlungsfeld 1:

Kinder und Familien umfassend begleiten

Die Freude am Kind einerseits und die erzieherische Verantwortung andererseits sind die beiden Pole, denen Eltern täglich begegnen. Besonders in der frühkindlichen Entwicklung brauchen Kinder die intensive Zuwendung ihrer Eltern. Kinder können sich nur positiv entwickeln, wenn sie eine gute Erziehung, Bildung und Betreuung erhalten. Mangelnde Elternkompetenz ist oft ein Grund für Fehlentwicklungen bei Kindern. Kinder und Familien umfassend zu unterstützen und zu begleiten, ist Aufgabe des Staates. Wenn dies gelingt, können Kinder in die Lage versetzt werden, ihr Leben zu bewältigen und als eigenverantwortliche Mitglieder der Gesellschaft zu leben.

Empfehlung 1.1

Ein umfassendes Konzept, das über die einzelnen Lebensphasen der Kinder hinweg die Familien begleitet und unterstützt, soll in allen Kommunen entwickelt und umgesetzt werden. Relevante Akteure handeln mit ihren Ressourcen zum Wohl der Familien und der Kinder vernetzt miteinander, um ihnen integrierte Angebote aus einer Hand anzubieten. Integriert bedeutet, dass das Angebot trägerübergreifende koordinierte Unterstützungsmaßnahmen enthält, die auch zeitlich, räumlich und personell auf die Ressourcen der Familie zugeschnitten werden können. Ein solches Konzept soll helfen, Förderbedarfe und familiäre Risiken frühzeitig zu erkennen und das Selbsthilfepotenzial von Familien zu stärken. Sie können damit von Anfang an auf ein feinmaschiges Netzwerk von Information und Unterstützungsangeboten zurückgreifen. Förderung soll somit frühzeitiger und breiter greifen.

Empfehlung 1.2

Die Elternbildung ist früh, möglichst schon in der Schwangerschaft, anzubieten und niedrigschwellig und aufsuchend auszurichten. Für Familien mit Zuwanderungsgeschichte ist sie kultursensibel anzulegen. Wo erforderlich sollen zum Beispiel „Lotsen“ mit Migrationshintergrund, die Familien Orientierung und Hilfe anbieten, eingesetzt werden. Bei bildungsfernen Eltern ist die Elternbildung durch persönlichen Kontakt zu sichern.

Für die Information der Eltern ist die Vielfalt der Medien zu nutzen, zum Beispiel Elternbriefe, Internet und nicht zuletzt das Fernsehen. Regelmäßige Elternbriefe sind eine Methode, Eltern zu erreichen und sie tragen zu Familienbildungsprozessen bei. Daher sollten hier verstärkt familiennahe Verteilungswege, wie Familienzentren oder Schulen genutzt werden, um eine größere Wirksamkeit zu erreichen. Zudem sollten Eltern niedrigschwellige Foren zur Diskussion entsprechender Inhalte geboten werden.

Junge Eltern bringen heute nicht selbstverständlich die Voraussetzungen für eine intuitive Elternschaft mit und sie sind von daher im Umgang mit ihren Kindern häufig verunsichert. Viele Menschen haben zu wenig Gelegenheit, den besonderen Umgang mit kleinen Kindern bei anderen zu sehen oder selbst zu üben, bevor sie ein eigenes Kind geboren haben. Brüche in der Tradierung von Erziehungspraxis können durch Mentoring ausgeglichen werden. Hier sind Elternprogramme wichtige Beispiele, wie mit Mentoring Familie gestützt werden kann.

Empfehlung 1.3

Einrichtungen, die Eltern bilden und Familien unterstützen, sind zum Beispiel Familienzentren, Familienberatungsstellen, Familienpflegedienste, Familienbildungsstätten. Ihre Infrastruktur ist bedarfsgerecht weiterzuentwickeln und auszubauen. Die Vernetzung verschiedener Einrichtungen ist im Rahmen einer gemeinsamen Angebotsplanung geboten. Durch Koordination und Kooperation könnten einzelne Einrichtungen unterschiedliche Schwerpunkte setzen und auf diese Weise Know-how bündeln. Eine solche Bündelung kann zusätzlich dadurch erfolgen, dass sich verschiedene Stellen ihre Angebote gegenseitig zugänglich machen, so dass nicht die Teilnehmer wandern,

sondern die Angebote. Soweit es die Finanzierungsstrukturen und Trägerschaften erlauben, ist es sinnvoll, Angebote von Familienbildungsstätten so mobil zu gestalten, dass sich ihr spezifisches Wissen auch in strukturschwachen Gebieten nutzen lässt. Im Sinne dieser Kooperationen können dann zum Beispiel lokale Einrichtungen der Erziehungsberatung oder Erwachsenenbildung als Anlaufstellen fungieren. Solche Modelle erfordern große Flexibilität hinsichtlich der Ressourcen und Zuständigkeiten.

In den vergangenen Jahren ist die Finanzierung der Bildungsangebote immer stärker über steigende Kursgebühren auf die Eltern umgelegt worden. Um das Angebot auch Familien mit geringem Einkommen, die oft zu den Risikogruppen gehören, zugänglich zu machen, sollte die Finanzierung überprüft werden. Es ist sicherzustellen, dass die Eltern mit geringem Einkommen, die solche Angebote dringend benötigen, diese auch nutzen können.

Empfehlung 1.4

In Nordrhein-Westfalen wurde mit dem Ausbau von Kindertagesstätten zu Familienzentren ein Modell entwickelt, bei dem Kinderbetreuung, Familienbildung, -beratung und -hilfe kooperieren. Diese Familienzentren sind qualitativ und quantitativ weiterzuentwickeln (siehe Handlungsfeld 4). Dazu sind bedarfsgerecht personelle und finanzielle Mittel zur Verfügung zu stellen. Beim Ausbau der Familienzentren mit dem gesamten Angebotsspektrum ist es wünschenswert, dass zunächst die Kindertagesstätten in solchen Sozialräumen berücksichtigt werden, in denen vermehrt Familien mit multiplen Risiken wohnen. Hier sind die größten Kompensations- und Fördereffekte auf Seiten der Kinder zu erwarten. Bei der Standortwahl wäre die unmittelbare Nachbarschaft zu einer Grundschule von Vorteil, um auch den Übergang von der Kindertagesstätte zur Schule in enger personeller Zusammenarbeit gestalten zu können.

► *Zum sozialräumlichen Bezug von Schulen siehe Empfehlung 5.1*

Handlungsfeld 2:

Familie lebbar machen

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf spielt für Mütter und Väter und ihre Kinder eine entscheidende Rolle. Hierbei sind die besonderen Bedürfnisse von Frauen im Hinblick auf ihre Erwerbstätigkeit und von Männern im Hinblick auf ihre Familienfähigkeit zu berücksichtigen und zu fördern. Neben einer familienbewussten Umgebung bestärken insbesondere verlässliche Rahmenbedingungen im Bildungssystem und eine familienunterstützende Gestaltung des Arbeitslebens junge Menschen in der Verwirklichung ihres Kinderwunsches und in der Verfolgung ihrer beruflichen Ziele. Maßnahmen wie beispielsweise die Einführung des Elterngeldes und die inzwischen unumstrittene Notwendigkeit, ein qualitativ volles, bedarfsgerechtes Kinderbetreuungsangebot bereit zu stellen, zeigen den Wandel im Umgang mit der Fragestellung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Insbesondere für Familien mit multiplen Risiken besteht im Interesse des Kindeswohls ein Bedarf, schon sehr früh eine institutionelle Betreuung und Erziehung anzubieten.

Empfehlung 2.1

Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit soll systematisch und flächendeckend sichergestellt werden. Familien brauchen hierzu ein qualitativ hochwertiges Betreuungsangebot für Kinder jeden Alters und sind dabei auf verlässliche und flexible Öffnungszeiten, die sich am Bedarf der Familien orientieren, angewiesen. Die kommunale Kindergartenbedarfs- und Schulentwicklungsplanung muss dabei noch stärker die veränderten Bedingungen der Arbeitswelt berücksichtigen.

Familienbewusste Personalpolitik sollte Eltern zum Beispiel mehr Zeitsouveränität durch flexible Arbeitszeiten, Telearbeit oder betrieblich unterstützte Kinderbetreuung ermöglichen. Beispiele einer solchen familienunterstützenden Gestaltung des Erwerbslebens sollten zum Beispiel im Rahmen der Lokalen Bündnisse für Familien zur Nachahmung empfohlen werden. Die Auditierung von Arbeitgebern ist ein geeignetes Instrument. Die öffentlichen Arbeitgeber sind in besonderer Weise in ihrer Vorbildfunktion gefordert.

Empfehlung 2.2

Mit dem Kinderbetreuungsfinanzierungsgesetz und dem Kinderförderungsgesetz hat der Bund zusammen mit den Ländern die Grundlage dafür geschaffen, dass für 35% der Kinder unter 3 Jahren ab 2013/14 ein Rechtsanspruch auf Betreuung umgesetzt werden kann. In Nordrhein-Westfalen soll durch ergänzende Maßnahmen der Rechtsanspruch für 2-Jährige ab 2010/11 gesichert werden. Beim Ausbau sollte auf die bedarfsgerechte Ausgestaltung des Angebotes geachtet werden.

Empfehlung 2.3

Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, dass schrittweise die Beitragsfreiheit für den Besuch von Kindertageseinrichtungen eingeführt werden kann. Hier ist zu prüfen, ob mit der Beitragsfreiheit beim ersten oder letzten Kindergartenjahr begonnen werden sollte.

Empfehlung 2.4

Der Auf- und Ausbau von Ganztagschulen ist ein wesentlicher Beitrag der Bildung, Chancen unabhängig von der Herkunft zu vergeben und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sicherzustellen. Ganztagschulen können einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Verhältnisses von Schule und Familie leisten. Kurz- und mittelfristig soll in Nordrhein-Westfalen der Ausbau von Ganztagschulen bedarfsgerecht erfolgen. Dabei sind die begonnenen Ausbauprogramme konsequent fortzusetzen. Langfristig ist ein flächendeckender Ausbau von Ganztagsschulangeboten für alle Schulformen anzustreben, das heißt alle Kinder und Jugendlichen, die einen Ganztagsplatz in Anspruch nehmen wollen, müssen dazu die Möglichkeit erhalten.

Empfehlung 2.5

Die Kommunen sind aufgefordert durch eine familienbewusste und kindgerechte Stadtplanung und Wohnumfeldgestaltung die Lebensbedingungen von Kindern und Familien positiv zu beeinflussen. Dies gilt insbesondere in Sozialräumen mit ausgeprägten sozialen Aufgabenstellungen. Darüber hinaus ist die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen an den kommunalen Planungen sicher zu stellen.

Durch landesweite und regionale Kampagnen soll das gesellschaftliche Klima für Kinder und Familien verbessert werden. Dabei sollen landesweit übergreifende Themen behandelt werden, wie zum Beispiel die Werbung für aktive Vaterschaft. Regional sind zum Beispiel die Schwerpunkte der jeweiligen Lokalen Bündnisse für Familien oder des Kinderschutzbundes mögliche Ansätze und Themen.

Kommunen können ihr Familienbewusstsein zeigen und als Standortfaktor nutzen, indem sie beispielsweise für Familien Ermäßigungen bei kommunalen Dienstleistungen ermöglichen. Auch die Wirtschaft ist für die Bereitstellung von mehr familienorientierten Angeboten zu gewinnen.

Empfehlung 2.6

In Nordrhein-Westfalen wird eine familienbewusste Gestaltung des Aufenthaltsrechts gebraucht. Es ist zu prüfen, wie eine Kindeswohlorientierung rechtlich verlässlich ermöglicht werden kann.

Sondervoten zu Handlungsfeld 2**Zu 2.2**

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz soll schon für Kinder ab dem ersten Lebensjahr gelten, um Eltern einen baldigen Wiedereinstieg in die berufliche Tätigkeit zu ermöglichen.

Zu 2.6

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Das geltende Zuwanderungsrecht berücksichtigt nicht in ausreichender Weise das Wohl der Kinder und der Familien, zum Beispiel dort, wo durch Abschiebungen Familien getrennt werden. Bundesgesetzlich soll das Aufenthaltsrecht so gestaltet werden, dass das Wohl des Kindes in den Mittelpunkt gestellt wird. Insbesondere die Inanspruchnahme

von Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ist aus der Liste der aufenthaltsgefährdenden Tatbestände zu streichen. Zur Sicherung der Schulpflicht ist bundesgesetzlich klar zu regeln, dass Schulen nicht mehr den Aufenthaltsstatus der Eltern melden müssen.

Handlungsfeld 3:

Armut von Kindern, Jugendlichen und Familien überwinden

Die Zahl der Kinder, die in armen Familien aufwachsen, ist auch in Nordrhein-Westfalen gestiegen. Einkommensarmut erhöht das Risiko für die Gesundheit, da die Kinder im Durchschnitt in ungünstigeren Wohnverhältnissen leben, sich ungesünder ernähren und die Familien weniger Prävention in Anspruch nehmen. Einkommensarmut erhöht das Risiko mangelnden Bildungserfolgs. Das Bildungssystem in Deutschland bietet nicht genügend Lösungen an, um diese Problematik aufzubrechen. Dies zu ändern ist die Aufgabe aller am Bildungsprozess Beteiligten. Politik und Gesellschaft sind aufgefordert, die Ursachen von Kinderarmut zu bekämpfen, Folgen zu lindern und vor allem durch frühzeitige Prävention Fehlentwicklungen zu verhindern und die vorhandenen Unterstützungssysteme den Familien bekannt und zugänglich zu machen.

Empfehlung 3.1

Eine Unterstützungsinitiative für allein Erziehende und Familien mit drei und mehr Kindern soll entwickelt werden. Sie sind in hohem Maße armutsgefährdet. Mit allen Beteiligten (zum Beispiel Land, Kommunen/Jugendämter, Arbeitgeber, Verbände) ist zu prüfen, auf welche Art und Weise diese Risikogruppen in ihrer Erziehungs- und Bildungsarbeit unterstützt werden und welche armutspräventiven Maßnahmen erfolgversprechend sind.

Empfehlung 3.2

Die Erziehungs-, Familien- und Schuldnerberatungen sollen bedarfsgerecht ausgebaut und niedrigschwellig in ihren Angeboten ausgerichtet werden. Ein besonderes Augenmerk ist auf die Beratung der Gruppe der allein Erziehenden zu legen. Die Einführung einer niedrigschwelligen Rechtsberatung für Familien ist analog zur Schuldnerberatung erforderlich. Die Enquetekommission empfiehlt, Realisierungsmöglichkeiten zu prüfen.

Empfehlung 3.3

Das Ziel muss sein, dass kein Kind aufgrund der finanziellen und sozialen Situation der Eltern von einem Mittagessen in Kindertageseinrichtungen und Schulen mit Ganztagsangeboten ausgeschlossen wird.

Empfehlung 3.4

Das Programm „Jugend und soziale Brennpunkte“ soll in den Kinder- und Jugendförderplan integriert werden.

Empfehlung 3.5

Mit einer gemeinsamen Kampagne von Land und Kommunen sollen sozial benachteiligte Familien für einen frühen Kindergartenbesuch ihrer Kinder gewonnen werden.

Empfehlung 3.6

Die Kommunen werden aufgefordert, durch eine kinder- und familienbewusste Stadtplanung und Wohnumfeldgestaltung darauf hinzuwirken, dass es nicht zu einer Konzentration von Belastungen in Sozialräumen kommt.

Empfehlung 3.7

Angebote von Vereinen und Institutionen in sozialen Brennpunkten sollen besonders gefördert werden, um Kindern und Jugendlichen aus ökonomisch benachteiligten Familien die Teilnahme zu ermöglichen.

Empfehlung 3.8

Die Regelleistungen für Kinder im SGB II und im SGB XII werden auf der Basis einer prozentualen Ableitung (60% bzw. 80%) vom Bedarf eines alleinstehenden Erwachsenen berechnet. Dieses System wird den besonderen Bedarfen von Kindern und Jugendlichen nicht unbedingt gerecht. Auf der Basis einer Erfassung der speziellen Kinderbedarfe ist daher eine Neubemessung erforderlich. Dazu gehört auch die Einführung zusätzlicher Leistungen für Kinder und Jugendliche. Bezüglich einer Einschulungsbeihilfe und Lernmittelfreiheit für ALG-II-Empfänger ist das Ergebnis der Bundesratsinitiative abzuwarten und sachgerecht umzusetzen.

Sondervoten zu Handlungsfeld 3**Ergänzung zu 3.1**

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission:

In Stadtteilen mit überdurchschnittlichen sozialen Problemen sollten Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen, beispielsweise zur Verbesserung des Wohnumfeldes ausgebaut werden. Bestandteil der Initiative sollte Elternbildung in Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sein, insbesondere für arme und sozial belastete Familien.

Ergänzung zu 3.3

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Kurzfristig soll das Essen in Kindertageseinrichtungen und Schulen für Kinder aus Familien, die Leistungen nach SGB II bzw. SGB XII oder nach dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, kostenfrei werden. Mittelfristig soll ein kostenfreies und gesundes Mittagessen integraler Bestandteil jeder Ganztagschule und -kindertageseinrichtung werden.

Zu 3.8

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Die heutigen pauschalierten Regelleistungen für Kinder nach SGB II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz sind nicht existenzsichernd. Die Erhöhung der Regelsätze und die Anerkennung von Sonderbedarfen, besonders für Kinderkleidung und Schulbedarf, müssen kurzfristig umgesetzt werden. Die Regelleistungen müssen neu bemessen werden. Ziel sind vom Betrag für Erwachsene unabhängig errechnete Regelsätze, die den besonderen entwicklungsbedingten Bedarf von Kindern und Jugendlichen abdecken.

Ab 1. Oktober 2008 wird die Anzahl der Bezugsberechtigten für den Kinderzuschlag deutlich erweitert. Der Betrag von 140 € ist jedoch nach wie vor nicht ausreichend und sollte auf mindestens 175 € erhöht werden. Für alle Kinder, deren Familien Leistungen nach den SGB II/XII bzw. dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten, soll Lernmittelfreiheit gelten und die Nutzung des ÖPNV kostenlos sein.

Ergänzung zu diesem Votum

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Das Kindergeld steht allen Eltern unabhängig vom Einkommen zu. Deshalb muss das Kindergeld auch den Eltern, die Transferleistungen erhalten, zur Verfügung gestellt werden. Kurzfristig ist die Nichtanrechnung des Kindergeldes auf Bezüge aus SGB II / XII bzw. Asylbewerberleistungsgesetz wiederherzustellen. Langfristig ist eine sozial gerechte, existenzsichernde, transparente Kindergrundsicherung zu entwickeln, die das bestehende Familienfördersystem neu ordnet und vereinfacht.

Ergänzung zum Handlungsfeld 3

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Armutskonferenzen sind ein Instrument auf kommunaler Ebene das Thema Armut, und damit auch Kinderarmut, zu bearbeiten und Strategien zur Armutsbekämpfung und Prävention zu vereinbaren. Es wird allen Kreisen und kreisfreien Städten empfohlen, Armutskonferenzen einzurichten.

Um die Sozialberichtserstattung zu verbessern, ist es sinnvoll, dass sich die zuständigen statistischen Ämter und das Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik auf gemeinsame Standards und Definitionen (z.B. von Menschen mit Migrationshintergrund) verständigen.

Handlungsfeld 4:

Erziehung, Bildung und Betreuung gut und flexibel gestalten: Kinder in frühen Jahren ganzheitlich fördern

Die frühe Kindheit ist prägend für die Persönlichkeitsentwicklung eines Menschen und in keiner Lebensphase ist der Mensch so lernfähig. Diese Entwicklungspotenziale müssen bei allen Kindern so optimal wie möglich gefördert werden. Eine zukunftsorientierte Bildung ist daher dem Grundsatz verpflichtet: Bildung für alle Kinder von Anfang an. Dabei ist zu beachten, dass Kinder aufgrund ihrer sozialen Herkunft sehr unterschiedliche Startchancen haben. Häufig kommen Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern und aus Familien mit Zuwanderungsgeschichte zu spät in eine institutionelle Förderung. Es bedarf einer qualitativ guten frühen Bildung, Erziehung und Betreuung durch qualifiziertes Personal. Dies gilt in besonderer Weise auch für die Betreuung der unter 3-Jährigen und die Tagespflege. Daraus ergeben sich neue Anforderungen an die Erzieherinnen und Erzieher als kompetente Lernbegleiter in den wichtigen frühen Lernphasen.

Empfehlung 4.1

Die Betreuung von unter 3-Jährigen erfordert eine besondere Qualität. Hierzu gehören vor allem feste Bezugspersonen, eine altersgerechte Erzieherinnen-Kind-Relation, eine spezifische Frühpädagogik und Eingewöhnungsprogramme. Das Betreuungspersonal sollte über fundierte Kenntnisse in Entwicklungspsychologie, Entwicklungsdiagnostik und frühkindlicher Lernpsychologie verfügen. Bei den Eingewöhnungsprogrammen sollte es sich um ein sogenanntes mehrstufiges Aufnahmeitual handeln, das elternbegleitet und bezugspersonenorientiert ist, damit sich die Startsituation nicht zum „kritischen Lebensereignis“ ausweitet und auch die Eltern-Kind-Beziehung in ihrer Qualität erhalten bleibt. Um feste Bezugspersonen für die Kinder sicherzustellen, ist es erforderlich, die Personalfluktuation gering zu halten. Beim weiteren Ausbau der Betreuungsplätze für unter 3-Jährige ist auf diese Qualitätsanforderungen zu achten.

Empfehlung 4.2

Für die unter 3-Jährigen sind Bildungsziele zu vereinbaren. Die bestehenden Bildungsvereinbarungen für den Elementarbereich insgesamt sind zu abgestimmten Bildungsplänen fortzuentwickeln. Für jedes Kind sollte ein individueller Bildungsplan erstellt werden. Die Ergebnisse des laufenden Projektes „BIKO – Bildung im Kindergarten organisieren“ sollten in die Entwicklung einfließen. Die Einrichtung von Modellprojekten, die eine Umsetzung der Bildungspläne mit professionellen Beobachtungs-, Förder- und Dokumentationsverfahren erproben und Bildungseffekte bei den geförderten Kindern nachprüfen, wird empfohlen. Eine so erprobte Arbeitsweise könnte für die einzelnen Träger als Modell für die Arbeit ihrer Einrichtungen dienen.

Empfehlung 4.3

Ein aufeinander aufbauendes Gesamtkonzept zur Sprachförderung von Eintritt in die Kindertagesstätten über die Grundschulen bis zum Ende der Sekundarstufe I ist zu entwickeln. Hierbei sind die Erfahrungen aus der Arbeit mit den integrativen Sprachförderkonzepten der RAA mit einzubeziehen. Die Mehrsprachigkeit von Kindern ist als Kompetenz, bei vorrangiger Förderung der Deutschkenntnisse, anzuerkennen und zu fördern.

Empfehlung 4.4

Die Betreuungspraxis für Kinder wird in der Kindertagespflege und den Kindertageseinrichtungen je nach Alter und Entwicklungsstand organisiert. Ein Qualitätsmerkmal sind hierbei die Betreuungsschlüssel, das heißt die Gruppenstärke pro Betreuerin. In Nordrhein-Westfalen ist mit dem neuen Kinderbildungsgesetz die Fachkräfte-Kind-Relation neu organisiert worden. Die Erzieherinnen und Erzieher sichern durch eine Kombination von Freispiel und angeleiteten Phasen eine sachgerechte und altersspezifische Relation in der Kindertagesbetreuung.

Empfehlung 4.5

Qualitätsentwicklung und -sicherung in den Tageseinrichtungen, Familienzentren und in der Tagespflege sind zu gewährleisten. Eine fachlich-beratende ausreichende Unterstützung der Einrichtungen sowie eine regelmäßige Evaluation der Arbeit müssen gesichert werden. Für die erforderliche familienunterstützende und sozialraumorientierte Arbeit der Einrichtung und die Beratung von Eltern sowie für regelmäßige Entwicklungsgespräche sind zeitliche Ressourcen erforderlich.

Empfehlung 4.6

Der Ausbau von Kindertagesstätten zu Familienzentren, die eine sozialräumliche Vernetzung der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe, der Erziehungsberatung, der Familienhilfe und Familienbildung sowie der Gesundheitsvorsorge, mit Kinderärzten, bieten, ist fortzusetzen (siehe Empfehlung 1.4). Der im KiBiz enthaltene Sozialindex bei der Finanzierung der Kindertageseinrichtungen ist, nach Evaluation der Sozialindizes im Schulbereich, weiterzuentwickeln.

Empfehlung 4.7

Die Gestaltung der Übergangsphase aus den Kindertagesstätten in die Grundschulen ist eine gemeinsame Verantwortung der Familien, der Kindertagesstätten und der Schule. Diese Verzahnung erfordert eine Stärkung der Kooperation zwischen der Arbeit in den Kindertageseinrichtungen und in den Grundschulen. Dazu können Bildungs- oder Lehrplanabstimmungen ebenso wie gemeinsames Arbeiten der Beschäftigten beider Bereiche (etwa durch bereichsübergreifendes Team-Teaching) beitragen. Hierbei sind beide Bereiche gleichberechtigt. Der Primarbereich kann von Elementen der Arbeit im Elementarbereich profitieren und umgekehrt. Gemeinsame Fort- und Weiterbildungen des pädagogischen Personals von Kindertageseinrichtungen und Grundschulen sind anzustreben. In den Kooperationsprozess zwischen den beiden Bereichen sind die Eltern einzubeziehen. Dabei kann ein Unterstützungsbedarf der Eltern deutlich werden und sie können darin gestärkt werden, ihre Verantwortung für die Bildungsbiographie ihrer Kinder wahrzunehmen. Die Kooperation erfordert zeitliche Ressourcen in beiden Institutionen.

Empfehlung 4.8

In der gemeinsamen Verantwortung für das Kind sollte die Zusammenarbeit zwischen Erzieherinnen und Erziehern, Lehrerinnen und Lehrern sowie den Eltern im Rahmen von Erziehungspartnerschaften gestaltet werden (siehe Empfehlung 10.2).

- ▶ *Zum Ausbau der Betreuungsplätze für unter 3-Jährige siehe Empfehlung 2.2*
- ▶ *Zur Beitragsfreiheit der Kindertagesstätten siehe Empfehlung 2.3*

Sondervoten zu Handlungsfeld 4**Ergänzung zu 4.3**

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Die Sprachstandserhebungen in den Kindertagesstätten sollten grundsätzlich von den dortigen Erzieherinnen und Erziehern durchgeführt werden, die für die Kinder die vertrauten Bezugspersonen sind. Die „Test“-Situation und -durchführung sollen den Beziehungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten der Kinder entsprechen. Für die Kinder, die keine Einrichtung besuchen oder aus anderen Gründen nicht an der Erhebung teilnehmen, sollen Maßnahmen nach dem Schulrecht sicherstellen, dass eine Sprachstandserhebung durchgeführt werden kann. Diese sollen dann von Lehrkräften in den Kindertageseinrichtungen unter Mitwirkung des dortigen Fachpersonals durchgeführt werden. Es muss gewährleistet sein, dass die Ergebnisse der Erhebung kindgerechte Sprachförderung ergänzen bzw. initiieren.

Ergänzung zu 4.4

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Die Betreuungsrelationen in Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen sind zu verbessern. Der für NRW zu entwickelnde Standard soll sich an den Empfehlungen des „Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission“ (s. Tabelle 6 in Kapitel 2.1.3) und den Ergebnissen des laufenden Forschungsvorhabens „Schlüssel zu guter Betreuung“ (im Auftrag von Diakonie, Paritätischem und GEW) orientieren.

Ergänzung zu 4.5

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Die zurzeit zur Verfügung gestellten Ressourcen sind unzureichend und müssen aufgestockt werden. Bei den Familienzentren ist u. a. die Einrichtungsleitung frei zu stellen und darüber hinaus mindestens eine halbe Stelle zusätzlich einzurichten.

Ergänzung zum Handlungsfeld 4

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Chancengleichheit für alle Kinder – Kindergartenpflicht einführen

Mindeststandard für einen erfolgreichen Start in das Schulleben ist der mindestens zweijährige, regelmäßige Besuch einer Kindertageseinrichtung. In Kooperation mit den Eltern kann die Einrichtung gewährleisten, dass Kinder in den Genuss von sozialem Lernen und Leben in Gruppen kommen, sie damit früh gefördert werden sowie sprachliche und gesundheitlich-motorische Förderbedarfe erkannt und ausgeglichen werden können.

Die Kindergartenpflicht für die beiden letzten Kindergartenjahre mag angesichts der hohen Inanspruchnahme von Plätzen in dieser Altersspanne überflüssig erscheinen. Sie ist es nicht. Erst die Kindergartenpflicht verpflichtet den Staat, Bildung, Erziehung und Betreuung für alle Kinder zu realisieren. Und erst die Kindergartenpflicht stellt den Elementarbereich als Bildungsinstanz mit der Schule auf eine Stufe.

Die Einführung der allgemeinen und kostenfreien Schulpflicht war eine der wichtigsten Errungenschaften junger Demokratien, die Einführung der Kindergartenpflicht ist die notwendige aktuelle Fortsetzung und Ausdruck der Erkenntnis, dass frühkindliche Bildung nicht allein der privaten Initiative überlassen bleiben kann. Die Kindergartenpflicht ist ein wichtiger Baustein zur Fortentwicklung der frühen Förderung und Bildung.

Die zukunftsgerichtete Ausgestaltung des Elementarbereiches erfordert umfangreiche Investitionen. Vieles kann nur schrittweise realisiert werden – und so steht die Kindergartenpflicht auch nicht am Anfang dieses qualitativen Ausbauprozesses. Erste und entscheidende Schritte sind durch die Fortentwicklung des KJHG initiiert: Der erweiterte Rechtsanspruch eröffnet auch jüngeren Kinder den Zugang zur Elementarförderung. Konsequenterweise weitergeführt wird es zu einem Rechtsanspruch ab dem ersten Lebensjahr kommen müssen, der durch die Kindergartenpflicht ab dem 4. Lebensjahr ergänzt wird. Mit der Einführung der Kindergartenpflicht ist der Verzicht auf Elternbeiträge für die beiden Jahrgänge vor der Einschulung verknüpft. Langfristiges Ziel sollte es sein, generell keine Elternbeiträge im Elementarbereich zu erheben und damit der Intention der bundesdeutschen Verfassung Rechnung zu tragen, dass staatlich/institutionelle Bildung in Deutschland nicht erkauft werden muss.

Der Rechtsanspruch ab dem ersten und die Kindergartenpflicht ab dem 4. Lebensjahr wären im Rahmen einer Qualitätsoffensive des Landes für den Kindergarten als Zielperspektive zum Jahr 2010, der Verzicht auf Elternbeiträge generell ab 2012 umsetzbar.

Handlungsfeld 5:

Erziehung, Bildung und Betreuung gut, durchlässig und flexibel gestalten: Schule als Lern- und Lebensort entwickeln

Die Schule muss für die Kinder durch eine zugewandte, wertschätzende Pädagogik und individuelle Förderung zu einem Ort werden, den das Kind gerne besucht und der ihm die Möglichkeit gibt, seine Stärken weiterzuentwickeln und seine Schwächen zu reduzieren. Dabei ist die Freude am Lernen zu fördern. Die Qualität des Lebensortes Schule wird wesentlich durch das beteiligte Personal beeinflusst. Es muss neben den fachlichen Qualifikationen auch über soziale und kommunikative Kompetenzen verfügen. Alle Kinder sind ihren Begabungen entsprechend zu fördern. Respekt, Achtung und Rücksichtnahme sind wichtige Ziele einer guten Pädagogik. Bildung sollte als Lebensbildung verstanden werden. Ziel ist es, alle Jugendlichen zu einem Schulabschluss zu führen.

Empfehlung 5.1

Die Schulen sollen verstärkt den sozialräumlichen Bezug zum Stadtteil in die Praxis umsetzen und sich durch eine bedarfsgerechte Vernetzung mit Angeboten der Kinder- und Jugendhilfe, der Familienbildung und Erziehungsberatung, sowie mit den Angeboten zur Sozialberatung und Gesundheitsförderung zu „Bildungshäusern“ weiterentwickeln. Dabei kann auf den Ausbau der Kindertagesstätten zu Familienzentren und die von ihnen entwickelten Vernetzungsstrukturen aufgebaut werden.

Empfehlung 5.2

Kurz- und mittelfristig soll der Ausbau von Ganztagschulen bedarfsgerecht erfolgen. Langfristig ist ein flächendeckender Ausbau von Ganztagsangeboten für alle Schulformen anzustreben. Ganztagschulen können einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung des Verhältnisses von Schule und Familie leisten. Unabhängig vom Ausbau von Ganztagschulen bedarf es einer grundlegenden neuen Form der Zusammenarbeit von Schule und Eltern. Erforderlich ist eine Kooperation von Lehrerinnen und Lehrern und Eltern in Form von gemeinsamen Arbeitsbündnissen, intensiver gemeinsamer Beratung, an der auch die Schülerinnen und Schüler beteiligt sind. In sozial benachteiligten Stadtteilen sind außerdem niedrigschwellige Formen sozialer Dienstleistung für Eltern und ihre Kinder an der Schule erforderlich.

Empfehlung 5.3

Die Zusammenarbeit zwischen der Schule und der Kinder- und Jugendhilfe sollte dauerhaft, verlässlich und partnerschaftlich angelegt sein. Eine optionale Teilnahme an Schulgremien ist zu ermöglichen.

Empfehlung 5.4

Das Verhältnis von formaler und non-formaler Bildung ist neu zu definieren. Die Pädagogik in der Schule soll um non-formale Bildung ergänzt werden. Dies betrifft sowohl die Konzeption, die Organisation und den Ablauf des Unterrichts wie auch das Schulleben insgesamt. Beispiele hierfür sind: „Lesepause“ mit Eltern und Großeltern, Angebot eines durch Schülergruppe betriebenen Eine-Welt-Ladens in der Schule, „Zeitung in der Schule“, Angebot mit Ehrenamtlichen, Vorlesen der Schüler untereinander als ein Beispiel des Pausen/Mittagsfreizeitangebots, alle von Jugendlichen betreuten und eigenverantworteten Ganztagsangebote.

Empfehlung 5.5

Um die Begabungs- und Bildungspotenziale von Kindern mit Migrationshintergrund besser fördern zu können, müssen deren Lebenslagen und Ausgangsbedingungen stärker als bisher in den Fokus der bildungspolitischen Bemühungen gerückt werden. Dabei sind auch die geschlechtsspezifischen Unterschiede und Unterschiede der Herkunftskulturen (der Eltern) so weit wie möglich zu berücksichtigen.

Empfehlung 5.6

Eltern von Kindern mit Migrationshintergrund sollten stärker mit dem Bildungssystem vertraut gemacht werden, unter anderem durch muttersprachliche Unterstützung (zum Beispiel Broschüren, Informationsveranstaltungen). Dazu können „Lotsen“, die idealerweise den gleichen kulturellen Hintergrund haben, die Eltern informieren und beraten zum Beispiel über die Möglichkeiten des nordrhein-westfälischen Schul- und Ausbildungssystems, über Angebote in der Kindertageseinrichtung oder der Schule. Bei Bedarf können Eltern zu Elternabenden begleitet werden. Durch eine parallele Begleitung der Eltern können diese auch mit den Unterrichtsinhalten ihrer Kinder vertraut gemacht werden.

Empfehlung 5.7

Schule soll im Sinne einer funktionierenden Erziehungspartnerschaft einen beständigen Austausch mit den Eltern gewährleisten. Dazu sind Zielabsprachen und Lernvereinbarungen zwischen Kindern, ihren Eltern und Lehrkräften geeignete Mittel.

Empfehlung 5.8

Schule soll nicht nur als Ort der Wissensvermittlung verstanden werden, sondern auch als sozialer Raum, an dem niederschwellige Hilfestellungen in Anspruch genommen werden können. Schulsozialarbeit ist verstärkt nach sozialräumlichen Erfordernissen einzurichten.

Empfehlung 5.9

Schule soll alle Jugendlichen mit einer ausreichend hohen Qualifikation auf den Arbeitsmarkt vorbereiten. Hierzu ist ein integriertes Gesamtkonzept zum Bereich „Arbeitswelt“ in allen Schulformen notwendig, das neben mehrwöchigen Berufspraktika auch Berufsorientierung beinhaltet, die deutlich früher als bisher die Jugendlichen mit der Berufswelt in Kontakt bringt. Außerdem ist das Übergangsmanagement Schule/Beruf weiterzuentwickeln.

Empfehlung 5.10

Das Ziel jeder Schule muss es sein, alle Schülerinnen und Schüler zu einem Schulabschluss zu führen. Dies ist mit einem klaren Auftrag an die Lehrkräfte zur bestmöglichen individuellen Förderung verbunden. Junge Menschen, die gefährdet sind, das schulische System ohne herkömmliches Abschlusszeugnis zu verlassen, müssen frühzeitig identifiziert und unkonventionell gefördert werden. Zentral für diese Handlungsempfehlung ist vor allem, kein Kind und keinen Jugendlichen verloren zu geben und ihm oder ihr eine Perspektive im Berufsleben zu ermöglichen. Die unterschiedlichen, zahlreichen Modelle des Übergangsmanagements, die mit Paten, Coaches oder Bildungsbegleitern und -begleiterinnen arbeiten, müssen weitergehend unterstützt werden. Es ist zu prüfen, ob die Einführung von Produktionsschulzweigen an den allgemeinbildenden Schulen ein sinnvolles Mittel ist, Jugendliche, die ihre Schul- bzw. Berufsausbildung abgebrochen haben, wieder zu integrieren.

Empfehlung 5.11

Schulmüdigkeit soll frühzeitig erkannt werden. Um dem dauernden Fernbleiben vom Unterricht rechtzeitig zu begegnen, sollen Schulen verbindliche Rückmeldesysteme mit den Eltern vereinbaren, so dass ein Fernbleiben vom Unterricht direkt den Erziehungspartnern mitgeteilt wird. In einem Contracting sollte vereinbart werden, dass bei wiederholtem Fernbleiben Unterstützung seitens der Jugendhilfe, zum Beispiel durch Erziehungsberatung, hinzugezogen wird.

Empfehlung 5.12

Durch die zukünftig anzusetzende stärkenorientierte Sichtweise zur Entwicklung der Kinder soll einerseits der Aufstieg im Schulsystem über alle Schulformen möglich sein, andererseits sollen das Abschulen und das Sitzenbleiben die begründete Ausnahme sein, zum Beispiel wegen längerer Krankheiten. Die individuelle Förderung der Kinder wird organisatorisch durch den konsequenten Ausbau der Ganztagschulen unterstützt, die zum Beispiel bei der Hausaufgabenhilfe stärkend wirken werden. Die Förderung der Kinder wird sowohl bei den starken Schülern mehr als bisher möglich sein, als auch bei den weniger begabten Schülern.

- Zu den Alltags- und Lebensgestaltungskompetenzen siehe Empfehlung 8.1
- Zur Sprachförderung siehe Empfehlung 4.3

Voten der Kommissionsmitglieder zu schulstrukturellen Fragen

Votum der CDU-Fraktion in der Enquetekommission, der FDP-Fraktion in der Enquetekommission sowie der sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. Rainer Dollase und Prof. Dr. Irene Gerlach:

Nichts bestimmt die Zukunft der Kinder und Jugendlichen so grundlegend wie eine exzellente Bildung. Deshalb ist eine leistungsfördernde und moderne Bildung unerlässlich, die die Stärken der vorhandenen schulorganisatorischen und personellen Gegebenheiten nutzt und konsequent zur individuellen Förderung des einzelnen Kindes einsetzt. Wichtig ist eine schnelle und wirksame Weiterentwicklung der nordrhein-westfälischen Schulen. Das Experimentieren mit Schulformen, deren Erfolg völlig ungewiss ist, gehört nicht dazu.

Der Entwicklung von Qualität der Bildung für die jungen Menschen in Nordrhein-Westfalen muss wieder eine neue Chance gegeben werden. Sie müssen ihre Potentiale voll ausschöpfen können – und das unabhängig von der sozialen Herkunft. Gerade die PISA-Studien haben für Nordrhein-Westfalen mit großer Klarheit auf den engen Zusammenhang zwischen sozialer Lage und Kompetenz in unserem Bundesland hingewiesen.

Die internationale empirische (und experimentelle) Unterrichts- und Schulforschung (Wang, Haertel & Walberg, 1993)²⁸ liefert in zusammenfassenden Studien wichtige Hinweise für die Steigerung der Qualität: Nahfaktoren (sogenannte „proximale“ Faktoren; die mit Unterricht und Personal zu tun haben) sind deutlich wichtiger als Fernfaktoren (sogenannte „distale“ Faktoren; die mit unterrichts- und personalfernen Faktoren zu tun haben). Kürzlich wurde in Deutschland durch eine Studie (Senkbeil, 2006)²⁹, die auch ursächliche Aussagen erlaubt, noch einmal deutlich gemacht, dass schulorganisatorische Maßnahmen noch nicht einmal einen annähernden Effekt auf die Leistungen der Schüler und Schülerinnen haben. Entscheidend ist in erster Linie, was im Unterricht, im Klassenraum und vor allem durch die Lehrkräfte passiert.

Der Zusammenhang, der zwischen Bildungsstatus der Eltern und Schulerfolg (oder Kompetenz, gemessen in objektiven Tests) besteht, hängt mit vielem zusammen, nicht aber nur mit der Gliedrigkeit des Schulsystems. Gesamtschulforscher bestätigen, dass die Gesamtschule den Zusammenhang zwischen Bildungsstatus der Eltern und Schulerfolg nicht auflöst (Fend). Aussagen, die anderes behaupten, sind Spekulationen.

Die Qualität der Ergebnisse eines Schulsystems ist evidenzbasiert von einer *Vielzahl* von Faktoren abhängig. Es gibt zahlreiche personale und konzeptionelle Möglichkeiten, das Schulsystem und seine Ergebnisse zu verbessern. Wer sich gegen die Reform *eines* Faktors ausspricht, kann andere positive Wirkfaktoren verbessern. Hierbei werden nicht Struktur- und Unterrichtsreformen gegeneinander ausgespielt, sondern diese Faktoren sind wechselseitig kompensierbar. Das ist ein Fakt, Bildungsforschung sollte nicht so tun, als seien andere als die von ihr politisch-ideologisch gewünschten Veränderungen unrealistisch. Das wäre dann keine wissenschaftliche Aussage mehr, sondern lediglich eine zwar legitime Aussage aber doch auch nur *eine* Meinung unter vielen.

Ausgehend von der Prämisse der Beibehaltung der Gliedrigkeit des Schulsystems und unter Berücksichtigung der vielen Ursachen, von denen der Erfolg eines Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems abhängt, fügen sich nahezu alle von der Enquetekommission im Konsens empfohlenen Handlungen ebenso wie die Ausführungen der Teile A, B und C in eine „roadmap“ ein: Ausbau der U3-Betreuung, besondere Maßnahmen für belastete Familien, Präventionsketten, Ganztagschulen, Reform der Ausbildung des erzieherischen und unterrichtenden Personals, die Evidenzbasierung der empfohlenen Maßnahmen, die regionalen Verantwortungsgemeinschaften etc. – alles erprobte Maßnahmen, die auch ohne eine Änderung der Gliedrigkeit des Schulsystems Erfolg versprechen, insbesondere für Kinder und Jugendliche aus belasteten und bildungsfernen Elternhäusern.

Was bedeutet das für den Bildungsauftrag? Jedes Kind muss mitgenommen werden. Kein Kind darf auf der Strecke bleiben. Jedes Kind hat Stärken. Diese Stärken gilt es zu erkennen und zu entwickeln. Die frühe Förderung von Anfang an ist dabei ein entscheidendes Ziel. Individuelle Förderung ist wichtig für eine erfolgreiche Schullaufbahn.

28 Wang, M. C., Haertel, G. D. & Walberg, H. J. (1993). Toward a Knowledge Base for School Learning. Review of Educational Research, 63(3), 249 - 294.

29 Senkbeil, M. (2006). Die Bedeutung schulischer Faktoren für die Kompetenzentwicklung in Mathematik und in den Naturwissenschaften. In D. PISA – Konsortium (Ed.), Untersuchungen zur Kompetenzentwicklung im Verlauf eines Schuljahres (pp. 277 - 308). Münster: Waxmann.

Förderung heißt Förderung der Kinder aus allen Bevölkerungskreisen. Die soziale Herkunft des Kindes darf nicht über seine Zukunft entscheiden. Hier müssen auch weiterhin größte Anstrengungen unternommen werden. Dies ist noch ein weiter Weg. Aber gerade deshalb muss er mit großer Konsequenz gegangen werden. Zu den Lösungshorizonten zählt hier unter anderem ein Sozialraumindex genauso wie die Einstellung von mehr Lehrpersonal mit schülergleichem kulturellem Hintergrund oder das Hinzuziehen von Lotsen, die Eltern stärken. Gerade in sozialen Brennpunkten könnten Schulen – ähnlich den Familienzentren – zu Sozialraumschulen werden.

Erfolgreiche Schulbildung geschieht im Unterricht. Daher bedarf es einer exzellenten Lehreraus- und -fortbildung. Nur so kann die Schule und nur so können die Schülerinnen und Schüler zu echtem Bildungserfolg geführt werden. Sicheres Fachwissen, soziale Kompetenz und der Blick für die individuelle Förderung jeder Schülerin und jedes Schülers sind die Anforderungen, die die Tätigkeit des Lehrberufes definieren. Von vornherein muss daher die Lehrerbildung durch reflektierte Praxisnähe gekennzeichnet sein. Eine stärkere Praxisorientierung schon im Studium wird nicht nur die künftigen Lehrerinnen und Lehrer besser auf den Berufsalltag vorbereiten. Diese Praxisnähe wird auch zur Verbesserung der erziehungswissenschaftlichen Forschung auf allen ihren Gebieten, insbesondere im Bereich der Didaktik, beitragen. Auch die Durchsetzung evidenzbasierter erfolgreicher Methoden des Unterrichts kann durch strukturelle Reformen von Forschung und Lehre für die Erziehenden, Betreuenden und Unterrichtenden Berufe wesentlich verbessert werden.

Von hoher Bedeutung ist die Motivation und Fähigkeit des pädagogischen Personals. Erzieherinnen und Erzieher, Lehrerinnen und Lehrer, das multiprofessionelle Erziehungs- und Betreuungspersonal, müssen die Entwicklung einer tragfähigen Erziehungspartnerschaft mit Schülern und Eltern weiterentwickeln. Sie ist ein Schlüsselthema der zukünftigen Schule. Dabei müssen alle in ihrer Bedeutung für Bildung und Erziehung anerkannt werden. Lehrer müssen wieder mehr auch „Lebenstrainer“ und Vorbild sein. Sich ausschließlich auf die Wissensvermittlung zu beschränken kann nicht der Philosophie eines modernen Lehrerbildes entsprechen. In einer Zeit, in der die Halbwertszeit des Wissens in dramatischer Weise verfällt, ist das „Lernen lernen“ das Basisthema für zukünftige Chancengerechtigkeit und Teilhabe von Kindern und Jugendlichen. Die Selbstlernmotivation und Selbstlernkompetenz der Kinder und Jugendlichen muss geweckt werden.

Die Persönlichkeit des Lehrers spielt in der Weiterentwicklung der Kinder und Jugendlichen eine große Rolle. Die Vorbildfunktion und die Begeisterungsfähigkeit des Lehrpersonals werden hier genauso benötigt wie die ständige Bereitschaft, neue pädagogische und fachliche Erkenntnisse in den Unterricht zu integrieren. Lehrerinnen und Lehrer benötigen für ihre ohne Zweifel wichtige Aufgabe in Bildung und Erziehung die uneingeschränkte gesellschaftliche Anerkennung. Der Lehrerberuf muss wieder ein erstrebenswertes Berufsziel für die Besten werden. Lehrer sollten für ihre besonderen Leistungen auch besonders honoriert werden.

Die Politik muss auf allen Ebenen die notwendigen Rahmenbedingungen schaffen, dass Lehrer in ihrer Arbeit unterstützt werden. Dies ist ein Auftrag, der nicht nur an den Gesetzgeber geht, sondern auch an die verantwortliche kommunale Ebene, die in der jeweiligen Schulform für innovative Lösungen zu sorgen hat. Das neue Schulgesetz Nordrhein-Westfalen legt Rahmenbedingungen fest, die sicher in den nächsten Jahren noch weiterentwickelt werden müssen. Die eigenverantwortliche Schule, die verbindliche Sprachförderung, der Ausbau von Ganztagschulen, Ressourcenzuschläge für Bildungseinrichtungen nach dem Sozialindex und eine breite Neueinstellung von Lehrern in Nordrhein-Westfalen sind hier genauso zu nennen wie der Entwurf einer neuen Lehrerbildung, die Aktualisierung der Lehrerfortbildung, die Einstellung von Sozialpädagogen und Schulpsychologen, die Wiedereinführung von Zensuren im Bereich des Arbeits- und Sozialverhaltens oder die Entwicklung von Kompetenzzentren im Förderschulbereich.

Qualitätsentwicklung und Stärkung des derzeitigen Systems sind wichtige Maßnahmen, weil diese Verbesserungen schneller und direkter wirken. Die Stärkung aller Schulformen und die Entwicklung zum flächendeckenden Angebot von Ganztagschulen sind dabei genauso richtungweisend wie die Kooperation mit außerschulischen Partnern. Die Entwicklung einer partnerschaftlichen Kooperation mit den Anbietern non-formaler Bildung ist dabei ebenfalls eine entscheidende Zukunftsfrage. Schule muss Lebensfähigkeit vermitteln und deshalb lebensnah gestaltet werden.

Die systematische Einbeziehung der non-formalen Angebote ist ein Qualitätsgewinn für die Gesellschaft. Mehr als vieles andere beeinflusst der gesellschaftlich notwendige Ganztag die Lebenswelt der Kinder, ihrer Freunde, ihrer Eltern, der verbandlichen sowie der offenen Jugendarbeit und in den Sozialräumen. Diese Aufgabenstel-

lung so zu entwickeln, dass die notwendige Entwicklung zum Ganztag, die kulturellen Stärken unseres bisherigen Lebensmodells weitestgehend sichert (Familienbezug, Frei- und Spielzeit für das Kind), bringt neben der fachlichen Umsetzung auch große kommunikative Aufgabenstellungen.

Ein besonderes Augenmerk gilt der Durchlässigkeit der Schulformen. Anfänge und Abschlüsse und alle Übergänge im Schulsystem müssen zu Verbindungsstellen entwickelt werden. Verbindungsstellen heißt: sie müssen zeitlich flexibel, offener und durchlässiger gestaltet werden. Dies kann nur mit fester persönlicher Verantwortung der Pädagogen für den jeweiligen Schüler in seiner jeweiligen Schulsituation sichergestellt werden. Bestimmte Prinzipien wie die individuelle und begabungsgerechte Förderung, ein partnerschaftliches Verhältnis aller zueinander müssen in allen Phasen des Bildungsprozesses gültig sein.

Der Verbesserung der Durchlässigkeit bzw. Sicherung der Chancengerechtigkeit dienen auch Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden kann, dass von jeder Gliederungsform des Schulsystems aus alle weiterführenden praktischen, theoretischen und wissenschaftlichen Lebenswege offenbleiben. Durch schulformübergreifende Vergleichsarbeiten kann gesichert werden, dass Module (inhaltlich definierte Anforderungen bzw. Kompetenzen, zum Beispiel Dreisatz, Dreieckskonstruktionen) in allen Schulformen nach denselben Kriterien bewertet werden können. So kann ein guter Hauptschüler in Mathematik ein Modul mit guter Note bestehen – ein schlechter Gymnasiast mit schlechter Note nicht bestehen. Auf diese Weise kann man in allen Schulformen den Grundstein für alle Abschlüsse legen. Das schließt ein, das schulmüde und praktisch interessierte Gymnasiasten auch die Möglichkeit erhalten, die ihren Begabungen und Interessen angemessenen Module abzuschließen.

Da, nach den Ergebnissen der PISA Studien zu urteilen, zum Beispiel die Fähigkeiten in Naturwissenschaften und Mathematik in den Schulformen erheblich überlappen, das heißt gute Hauptschüler besser sein können als schlechte Gymnasiasten, müssen begabungsgerechte Korrekturmöglichkeiten in allen Schulformen verbessert werden. Schulformen und der sich anschließende Bildungs- und Lebensweg müssen entkoppelt werden, das heißt: es gibt keine Bildungssackgasse, jeder junge Mensch kann in jeder Phase noch das Beste aus seinen Fähigkeiten machen. Die Überprüfung von modularen Angeboten in der Bildung, die dann auch zeugnisrelevant werden können, ist zu thematisieren, lässt sie doch beispielsweise die Anerkennung von Volkshochschul-Seminaren für Zeugnisse genauso zu wie zum Beispiel die Zertifizierung von außergewöhnlichen Kenntnissen in der Mathematik, der Musik, der Kunst oder außergewöhnlichem sozialen Engagement. Die im neuen Schulgesetz vorgesehenen Möglichkeiten müssen zum Wohle der Kinder konsequent angewendet werden.

Schulen und Lehrer brauchen den Austausch von Wissenschaft und Praxis. Sie brauchen ihn schnell, unabhängig, systematisch und empfehlend. Die Schulen müssen dafür sorgen, dass Lehrer und Lehrerinnen nicht durch ein Übermaß von Konferenzen und Events von ihrer eigentlichen Arbeit (Unterricht, Unterrichtsvorbereitung, Kenntnisgewinnung über Schüler und Schülerinnen und ihre sozialen Hintergründe, Verbesserung des Verhältnisses zu den Eltern und Schülern, Beurteilung von Schülerleistungen) abgehalten werden.

Schulen benötigen eine neue, stärker an herzlicher, konsequenter Führung orientierte Philosophie. Es ist wünschenswert, dass die Lehrer von „ihren“ Schülern sprechen und diese Identifikation auch leben, weil sie auch ein hohes Maß an Verantwortung dokumentieren. Das Denken vom Schüler aus („was braucht der Schüler?“) ist dabei ein wichtiges Leitbild. Merkt der Schüler, dass er angenommen ist, geht er gern zur Schule und lernt besser. Lehrer müssen die sozialen Hintergründe ihrer Schüler kennen und ständig überprüfen.

Schulen sollen verstärkt eigenverantwortlich über die Rahmenbedingungen von Unterricht entscheiden können. Dies schließt die Entscheidungen über Schulprogramme, evidenzbasierte Unterrichtsmethoden, Budgetverwaltung, Personaleinstellung usw. mit ein.

Die Transparenz über die Leistungspotentiale von Schulen ist wichtig, damit Eltern kindswohlorientierte Entscheidungen bei der Schulauswahl treffen können. Mit der steigenden Selbstständigkeit von Schule muss die Fortentwicklung des bisherigen Verständnisses von Qualitätsmessung, -sicherung und -entwicklung einhergehen, zum Beispiel Maßnahmen der Rechenschaftslegung. Schulen müssen transparent nachweisen, dass es ihnen auf der Basis der eigenverantwortlichen Entscheidungen gelingt, die Bildungsziele begabungsgerecht zu erreichen.

Durch eine weitgehende Entlastung des Lehr- und Erziehungspersonals von unwirksamen organisatorischen und bürokratischen Reformen bei gleichzeitiger Konzentration auf deren zentralen Kompetenzbereich, den Unterricht, können ebenfalls qualitätssteigernde Effekte ausgelöst werden.

Die Führungskräfte in den Schulen brauchen mehr Entscheidungsfelder für das ihnen zugeordnete Personal. Dazu zählt auch das Personal, das nicht durch das Land honoriert wird (zum Beispiel Sekretärin, Hausmeister, Reinigungskraft, Sozialpädagoge oder Personal des „offenen Ganztags“). Führung aus einer Hand ist berechenbarer und verbessert die Qualität und beschleunigt auch den Entscheidungsprozess.

Für die gegenwärtigen Schulformen lassen sich durch den demographischen Wandel Entwicklungschancen ableiten, die insbesondere für eine Verbesserung der Lehrer-Schüler-Relation genutzt werden müssen. In diesem Zusammenhang ist auch die Vermeidung von Unterrichtsausfall zu nennen. Durch die Nutzung der Demographieeffekte und das weitestgehende Erhalten von kleinen Schulen im ländlichen Bereich wird viel für die Schülerinnen und Schüler und für die jeweiligen Sozialräume getan.

Dort, wo diese Sozialräume besondere Herausforderungen definieren (kulturell, wirtschaftlich, Familien mit multiplen Risiken) sind stärkende Maßnahmen durch das Land, aber auch durch die verantwortlichen Kommunen zu generieren. Deshalb brauchen wir die kommunale und regionale Verantwortung in Schulfragen ebenso wie die Stärkung der eigenverantwortlichen Schule. Hier gibt es einerseits eine Verantwortung der Schule für die Region (zum Beispiel Berufskollegs) als auch eine Verantwortung der Region für die Schule (zum Beispiel Schulverbünde gemäß § 83 des Schulgesetzes).

Es ist zu prüfen, wie durch Rückgang von Schülerzahlen auch besondere Chancen der Förderung in kleinen Systemen eröffnet werden. International werden die Vorzüge von „Zwergschulen“ und das „looping“ (jedes Jahr wieder dieselben Lehrer) mittlerweile wieder empirisch und organisatorisch analysiert.

Lehrer brauchen Zeit zur Sicherung der ihnen durch die Gesellschaft vorgegebenen Aufgaben. Die innere Reform der Schule wird in enger Zusammenarbeit mit dem Lehrpersonal zu entwickeln sein. Nur so kann sich vertrauensvoll und erfolgreich und zugleich stärkend Schule entwickeln. Die als Expertin von der Enquetekommission eingeladene Bundestagspräsidentin a.D. Dr. Rita Süsmuth gibt der inneren Reform den Vorrang vor einer äußeren Reform. In diesem Sinne sollte die Qualität von Schule in Nordrhein-Westfalen weiter entwickelt werden.

Votum der sachverständigen Mitglieder Prof. Dr. Gabriele Bellenberg, Prof. Dr. Klaus Klemm, Prof. Dr. Ingo Richter und Markus Schnapka zu Fragen der strukturellen Weiterentwicklung der Schulen in Nordrhein-Westfalen:

1. Die Aufgabe der Sachverständigen: Das Einbringen unabhängigen Sachverstands in die Beratung

Enquete-Kommissionen sind parlamentarische Gremien, in denen Abgeordnete aller im Parlament vertretenen Parteien zusammen mit Sachverständigen Analysen politischer Probleme und Vorschläge für Lösungen erarbeiten. Die Aufgabe der Sachverständigen besteht darin, wissenschaftliche Ergebnisse in die Beratungen einzubringen, und zwar sowohl auf der Grundlage eigener Arbeit wie durch die Herbeiziehung externer Expertise. Auch wenn die Sachverständigen von den Fraktionen vorgeschlagen werden, bringen sie doch in erster Linie unabhängigen Sachverstand ein.

Einige Sachverständige der Enquete-Kommission ‚Chancen für Kinder‘ melden sich hier mit einem Sondervotum zu Wort, weil sie glauben, auf die Möglichkeiten und Grenzen der wissenschaftlichen Begründbarkeit der schulpolitischen Aussagen im Teil E des Berichts der Enquete-Kommission hinweisen zu sollen.

Die Sachverständigen sind davon überzeugt, dass in die Teile A bis C eine Fülle von Aussagen eingegangen sind, die auf den von der Kommission in Auftrag gegebenen und veröffentlichten Expertisen, Studien und Gutachten sowie auf sonstigen wissenschaftlichen Informationen beruhen. Sie meinen deshalb, dass diese Aussagen gut vertretbar sind. Auch die im Teil E enthaltenen Handlungsempfehlungen zur Erziehung, Bildung und Betreuung in der Familie und in den Kindertagesstätten sowie eine Vielzahl von Empfehlungen zur Gesundheit, zur Migration, zu den Medien, zum Schulcurriculum und zum Schulklima sowie zur Ausbildung und Fortbildung des Personals lassen sich auf die Aussagen der Teile A bis C stützen und werden deshalb von den Sachverständigen mitgetragen.

Dies gilt jedoch nicht bei den Aussagen zur Schulstruktur, die sich in Mehrheits- und Minderheitsvoten im Teil E befinden. Obwohl es in der Kommission durchaus auch Versuche gegeben hat, auch in dieser Frage auf der Basis begründbarer Aussagen Einigkeit über Handlungsempfehlungen zu erzielen, schien letzten Endes weder ein Konsens noch ein Kompromiss möglich. Die eingebrachten Voten spiegeln deshalb die bekannten Positionen der politischen Parteien wider. Die Sachverständigen meinen, dass die Kommission insoweit ihre Aufgabe nicht erfüllt hat, weil auch in dieser Frage durchaus begründbare Aussagen möglich sind, wenngleich es aber auch erkennbare Grenzen einer wissenschaftlichen Begründbarkeit gibt.

2. Ein schulstrukturelles ‚Weiter so ...‘ ist nicht zukunftsfähig

Die Schulstruktur des allgemein bildenden Sekundarschulwesens und deren Entwicklung ist in Nordrhein-Westfalen, dies haben die in den Teilen A bis C dieses Berichts wiedergegebenen Analysen, Gutachten und Beratungen ergeben, durch die folgenden Merkmale geprägt:

1. Zum einen ist zu beobachten, dass die demographische Entwicklung einem vielfach gegliederten Schulwesen die Basis entzieht. Schulstandorte der Sekundarschulen sind infolge zurückgehender Übergangszahlen aus den Grundschulen jetzt schon und mehr noch in den kommenden Jahren vielerorts gefährdet. Dies gilt insbesondere für Förder- und für Hauptschulen.
2. Zum zweiten wird deutlich, dass diese Entwicklung die Hauptschulen schon jetzt und künftig noch verstärkt zusätzlich dadurch betrifft, dass die demographisch bedingte Verringerung der Übergangszahlen mit einer zunehmenden Abwendung von der Hauptschule einhergeht.
3. Zum dritten zeigt die neuere Schulforschung, dass in den Hauptschulen in dem Maße, in dem die Übergangsquoten in diese Schule gesunken sind, eine Schülergruppe gemeinsam lernt, die sich beim schulischen Lernen – bedingt durch ihren sozialen und ethnischen Hintergrund – zusehends schwer tut. Das anregungsärmere Entwicklungsmilieu dieser Schulform führt dazu, dass sich die Schülerinnen und Schüler dieser Schule weniger günstig entwickeln als sie es täten, wenn sie in einem anregungsreicheren Milieu lernen könnten.
4. Schließlich hat die neuere Schulforschung erneut bestätigt, dass die Überweisungen aus den Grundschulen in weiterführende Schulen durchaus nicht leistungsgerecht erfolgen: Schülerinnen und Schüler aus sozial schwächeren Familien ebenso wie solche aus Familien mit Migrationshintergrund müssen im Vergleich zu ihren Gleichaltrigen aus sozial stärkeren Familien deutlich bessere schulische Leistungen erbringen, um in die fachlich anspruchsvolleren Schulformen zu gelangen. Dies drückt sich auch darin aus, dass die großen Leistungsstudien der vergangenen Jahre eine beachtliche Überlappung der Leistungen der Jugendlichen unterschiedlicher Schulformen aufweisen.

Angesichts dieser Befunde ist von einer unkritischen Fortführung der Schulstruktur des Landes Nordrhein-Westfalen mit der Untergliederung in Förderschulen, Hauptschulen, Realschulen, Gymnasien und Gesamtschulen abzuraten.

3. Merkmale der künftigen schulstrukturellen Entwicklung

So sehr die kritischen Hinweise zur aktuellen strukturellen Verfassung der Sekundarschulen Nordrhein-Westfalens durch fundierte Forschung abgesichert sind, so wenig kann Wissenschaft das Modell einer optimalen Schulstruktur entwerfen. Was der Rückgriff auf Sachverstand aber bieten kann, ist die Formulierung von Merkmalen, die ein zukunftsfähiges allgemein bildendes Sekundarschulwesen auszeichnen sollten. Solche Merkmale sind aus der Sicht der Sachverständigen:

- ▶ Die Aufteilung der Kinder auf unterschiedlich anspruchsvolle Bildungswege sollte zeitlich hinausgeschoben werden, zumal sie – was soziale Schicht, Migrationshintergrund, Leistungsfähigkeit angeht – eine Fehlsteuerung bewirkt. Die PISA-Studien zeigen, dass es anderen Ländern gelingt, ohne Verteilung auf unterschiedliche Bildungswege (wie der Förder-, Haupt-, Realschulen und Gymnasien) Leistungsergebnisse zu erzielen, die denen der Schüler und Schülerinnen Nordrhein-Westfalens mehr als überlegen sind.
- ▶ Wie immer auch das Schulsystem, das an die Grundschule anschließt, strukturell gestaltet sein wird, es muss gesichert sein, dass alle auf die Grundschule folgenden Bildungsangebote den Heranwachsenden Bildungswege offerieren, die für sie erkennbar bei gegebener Leistungsfähigkeit ohne Zeit vergeudende Umwege bis hin zur allgemeinen Hochschulreife führen.
- ▶ Die Umstrukturierung des Sekundarschulwesens muss in regionale Bildungslandschaften eingepasst erfolgen und in den Regionen breit mitgetragen werden. Sie muss nicht notwendig überall im Land gleichförmig und gleichzeitig erfolgen.
- ▶ Das wechselseitige Ausspielen von Struktur- und Unterrichtsreformen erkennt deren Zusammenhang und bremst die Weiterentwicklung. So notwendig es den Sachverständigen erscheint, die strukturelle Ausdifferenzierung des Sekundarschulwesens zu mindern und in einer längerfristigen Perspektive aufzulösen, so sehr raten sie zugleich dazu, dies mit einer tief greifenden Reform der Lehrerbildung und des Unterrichtens zu verbinden.

Votum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission zur Weiterentwicklung des Bildungssystems in Nordrhein-Westfalen

1. Ausgangslage

Die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ hatte den Auftrag, die bestehenden Rahmenbedingungen des nordrhein-westfälischen Bildungs- und Betreuungssystems zu analysieren, um auf Grundlage einer Bestandsaufnahme sowie der Erkenntnisse aus Wissenschaft und Forschung neue Modelle und Konzepte für bessere Bildungs- und Betreuungsangebote in Nordrhein-Westfalen zu entwickeln.

Bei der Analyse des gegenwärtigen Bildungs- und Betreuungssystems kommt die Enquetekommission zu dem eindeutigen Ergebnis: *„Mit Blick auf die Erfolgsaussichten im Bildungssystem kann (...) zusammenfassend gesagt werden, dass die Startchancen für Kinder weder gleich noch gerecht verteilt sind.“* (Teil A, Kapitel 1.2.3) Ebenso stellen die Mitglieder der Enquetekommission fest, dass *„in Nordrhein-Westfalen im Vergleich der Bundesländer die Kopplung von sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb besonders eng“* (Teil A, Kapitel 2.2.2) ist. Darüber hinaus hat die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ zum gegenwärtigen Bildungs- und Betreuungssystem weitere für zukünftige Bildungsreformen entscheidende Aussagen getroffen:

1. *„Im Bildungssystem wirken sich die demographischen Veränderungen bereits kurz- und mittelfristig aus.“* (Teil A, Kapitel 1.1) Die demographische Entwicklung führt bereits heute und in Zukunft noch stärker zu einem Rückgang der Schülerzahlen, von dem nicht alle Schulformen in gleicher Weise betroffen sind. Die Hauptschulen verzeichnen den größten Schülerrückgang. *„29% der Hauptschulen sind im Durchschnitt aller 6 Jahrgänge maximal zweizügig.“* (Teil A, Kapitel 2.2.1)
2. Die Grundschulempfehlungen sind vielfach von der sozialen Herkunft der Schülerinnen und Schüler beeinflusst und nur bedingt von ihren Leistungen abhängig. *„Im Rahmen der größeren Leistungsstudien der letzten Jahre wurde immer wieder gezeigt, dass Grundschulempfehlungen nur eingeschränkt die Leistungsfähigkeit der Schüler und Schülerinnen widerspiegeln.“* (Teil A, Kapitel 2.2.2) Die IGLU-Studie (2007) belegt, *„dass Kinder aus der ‚oberen Dienstklasse‘ im Vergleich zu Kindern aus Facharbeiterfamilien, die über die gleiche Lesekompetenz und über die gleichen kognitiven Grundfähigkeiten verfügen, eine 2,64fache Chance haben, eine Empfehlung zum Besuch eines Gymnasiums zu erhalten. Auch erhalten Kinder mit gleichen Leseleistungen und gleichen kognitiven Grundfähigkeiten je nach Migrationsgeschichte gleichfalls unterschiedliche Schullaufbahneempfehlungen. (...) Selbst dann, wenn (Kinder mit Migrationshintergrund) gymnasiale Leistungen zeigen, erhalten sie – darauf machen die Grundschulstudien aufmerksam – seltener als die Kinder ohne Migrationshintergrund eine Gymnasialempfehlung.“* (Teil A, Kapitel 2.2.2)
3. Einmal getroffene Schulformentscheidungen werden – auch wenn sie falsch waren – nur in seltenen Fällen im Laufe der Schullaufbahn revidiert, da sich das nordrhein-westfälische Schulsystem durch eine geringe Durchlässigkeit auszeichnet. *„Die Durchlässigkeit (stellt sich) in der Sekundarstufe I zu 90% als Abstiegs- und zu nur 10% als Aufstiegsmobilität dar.“* (Teil A, Kapitel 2.2.4)

Die Ergebnisse internationaler Studien haben neben anderen Qualitätsmängeln auch die Selektionswirkung des deutschen Bildungssystems deutlich gemacht. Das deutsche Bildungssystem, in dem der Bildungserfolg überdurchschnittlich stark von der sozialen Herkunft abhängig ist, wird aufgrund seiner selektiven Strukturmerkmale insgesamt und der viel zu frühen Aufteilung von Schülerinnen und Schülern auf unterschiedliche Schulformen von Experten, die die Kommission angehört hat (vgl. Protokolle Anhörungen) sowie in Gutachten, die von der Enquetekommission in Auftrag gegeben wurden, ausdrücklich kritisiert:

„Um (der) doppelten Benachteiligung entgegenzuwirken, sind mehrere Maßnahmen erforderlich: So ist einerseits eine bessere individuelle Förderung von Kindern und Jugendlichen in und außerhalb der Schule notwendig. (...) Andererseits ändern diese Maßnahmen kaum etwas, solange schulstrukturelle Aspekte und Fragen von Bildungsbenachteiligung ausgeblendet werden. Der enge Zusammenhang von sozialer Lage und Bildungserfolg in Deutschland kann ohne Reformen der Strukturen der Schule nicht überwunden werden.“ (Teil B, Kapitel 3.1.4, [Gutachten Mack: 70](#))

Darüber hinaus haben die bestehenden gegliederten Schulstrukturen mit den jeweils existierenden einschränkenden Lernmilieus einen negativen Einfluss auf die Lernmöglichkeiten und Lernerfolge aller Schüler und Schülerinnen.

Mit Mittelpunkt des politischen Handelns für ein gutes Schulsystem muss das Wohl der Schüler und Schülerinnen stehen. Dies verlangt eine Offenheit und Durchlässigkeit des Schulsystems, das die unterschiedlichen Entwicklungsgeschwindigkeiten von Kindern und Jugendlichen entsprechend ihrer Anlagen, Neigung und Fähigkeiten

berücksichtigt. Individuelle Förderung lässt sich nur in einem flexiblen Schulsystem verwirklichen, das strukturelle Hürden vermeidet.

Die SPD-Landtagsfraktion legt deshalb – gestützt auf die Feststellungen in den Teilen A bis C dieses Berichtes – mit diesem Sondervotum ihre Empfehlungen für die notwendige Veränderung des Schulsystems vor.

2. Chancen für alle: Empfehlungen zu einer zukunftsfähigen Reform der nordrhein-westfälischen Schulstruktur

Die in NRW noch von der SPD eingeleiteten Reformen des Schulsystems – wie z. B. Lernstandserhebungen, zentrale Prüfungen, Bildungsstandards, Sprachförderung vor Eintritt in die Schule, der Modellversuch Selbständige Schule, der Ausbau von Ganztagsangeboten, bessere individuelle Förderung sowie neue Formen der Unterrichtsgestaltung – sind einzelne Bausteine einer qualitätsorientierten Unterrichtsentwicklung. Eine auf diesen Reformprozess ausgerichtete intensive Lehrerfortbildung und eine an den aktuellen Herausforderungen sich orientierende Lehrerausbildung müssen ergänzend hinzukommen.

Alle solche Maßnahmen sind jedoch allein nicht geeignet, den Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und Bildungserfolg aufzulösen. Dazu sind zwingend auch ergänzende strukturelle Veränderungen erforderlich. Diese müssen zugleich Lösungen anbieten, die geeignet sind, Probleme sinkender Schülerzahlen in den Städten und Gemeinden und die zurückgehende Akzeptanz der Hauptschule aufzugreifen.

Für eine wirksame Verbesserung bedarf es also einer grundlegenden strukturellen Reform des Schulsystems mit

- ▶ längeren gemeinsamen Lernzeiten für alle Kinder
- ▶ individueller Förderung jedes einzelnen Kindes auf Grundlage von individuellen Bildungsplänen
- ▶ flexibel und individuell gestalteten Übergängen zwischen den Bildungseinrichtungen

sowie

- ▶ einem wohnortnahen Schulangebot, das es den Städten und Gemeinden ermöglicht, flexibel auf die demographische Entwicklung und auf standortspezifische Erfordernisse zu reagieren.

Bei der Reform des Bildungssystems geht es aus deshalb nicht mehr um das „Ob“, sondern um das „Wie“ einer Verlängerung der gemeinsamen Lernzeit in der Sekundarstufe I. Die Reform des Bildungssystems muss zu einer Schule führen, die allen Kindern gleiche und optimale Chancen auf eine leistungsorientierte Bildung ermöglicht. In dieser Schule kann jeder Schüler und jede Schülerin die optimale Leistung erbringen und einen entsprechenden Abschluss erreichen.

Dies leistet eine Schule, in der alle Kinder gemeinsam lernen. Diese Schule ist die Gemeinschaftsschule:

- ▶ Die Gemeinschaftsschule nimmt die Kinder nach der Grundschule auf und ist bis zur Klasse 10 für deren Bildungserfolg verantwortlich.
- ▶ Sie hat eine gemeinsame Schulleitung und ein gemeinsames Kollegium.
- ▶ In den Klassen 5 und 6 findet für alle Kinder ein gemeinsamer Unterricht statt.
- ▶ Ab Klasse 7 oder später wird nach gemeinsamer Entscheidung der Schule, des Schulträgers und der Eltern entweder ein vollständig integrierter Unterricht weitergeführt oder eine Differenzierung beispielsweise in Hauptschul-, Realschul- und Gymnasialklassen vorgenommen.
- ▶ Am Ende der Klasse 10 können alle Schulabschlüsse der Sekundarstufe I erreicht werden.

Bei der Einführung der Gemeinschaftsschule sind pragmatische, orts- und stadtteilgenaue Lösungen zu entwickeln. Die Schulen, die Schulträger und die Eltern entscheiden gemeinsam über die innere Organisation der einzelnen Gemeinschaftsschule.

Sie erhalten die rechtlichen Möglichkeiten und die notwendige Unterstützung, um nach ihren jeweils unterschiedlichen Ausgangsbedingungen flexible Lösungen unter Einschluss integrativer Modelle zu entwickeln. Auf diesem Weg wird vor Ort ein breites und wohnortnahes Schulangebot in der Sekundarstufe I erhalten – insbesondere auch im ländlichen Raum.

Gesamtschulen werden als Gemeinschaftsschulen in integrierter Form weitergeführt.

Votum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission

Schule der Zukunft

„Wer die Ergebnisse unserer Arbeit aber so interpretiert, dass das gegliederte Schulsystem wesentlich mitverantwortlich für viele der aufgezeigten Probleme ist, indem es insbesondere Chancengerechtigkeit im Bildungssystem tendenziell verstärkt, und wer daraus schließt, dass sich eine nachhaltige Verbesserung von Bildungsqualität und Chancengerechtigkeit langfristig nur im Einklang mit einer Reform der Bildungsstrukturen erreichen lässt, der hat uns richtig verstanden. Individuelle Förderung und Sitzenbleiben, individuelle Förderung und das Verschieben von Verantwortung zwischen den Schulformen des gegliederten Systems lassen sich schwer vereinbaren.“ (Prof. Andreas Schleicher PISA-Koordinator der OECD)³⁰

Bildung ist die Basis, auf der jeder Mensch selbstständig das Leben gestalten und Verantwortung übernehmen kann: für sich selbst, für die Gesellschaft und für die Umwelt. Gute Bildung ist das Fundament der Demokratie, sie hält unsere Gesellschaft zusammen. Eine breite hoch qualifizierende Bildung ist auch die notwendige Basis für den Bestand und die Entwicklung unserer Volkswirtschaft. Weil der Zugang zu Bildung eine zentrale Frage sozialer Gerechtigkeit ist, müssen wir für mehr Chancengleichheit sorgen und das Bildungswesen offener gestalten. Kein Kind darf von guter Bildung ausgeschlossen werden. Wir erleben täglich Verletzungen des Grundrechts, dass Menschen aufgrund von ethnischer oder sozialer Herkunft oder aufgrund von Behinderungen nicht benachteiligt werden dürfen. Jeden Tag werden Kinder ausgegrenzt, jeden Tag erleben Kinder und Jugendliche Beschämung, Demotivierung und Zurücksetzung durch die Auswirkungen unseres Schulsystems.

Die Bildungsmedaillen haben immer zwei Seiten. Die PISA-Studie ist eine Chance das an erfolgreichen Bildungsnationen zu studieren und wir wollen für die Entwicklung unseres Schulsystems daraus die Konsequenzen ziehen:

Ein hohes Leistungsniveau und mehr Chancengleichheit schließen sich nicht aus, sondern sind die beiden notwendigen Seiten der Medaille.

Individuelle Förderung und soziale Kohäsion gehören unbedingt zusammen. Denn die Fokussierung auf das Individuum darf nicht den Ego-Trip in der Gesellschaft befördern. Es geht um die Sorge und Fürsorge für den/die Einzelne/n – mit dem Bemühen um den sozialen Zusammenhalt in der Gesellschaft. Die Glaubwürdigkeit unserer Demokratie hängt auch davon ab, ob wir allen Kindern und Jugendlichen der Zugang zu hochwertiger und auch wo nötig kompensatorischer Bildung zu ermöglichen.

Innere und äußere Schulreform müssen Hand in Hand gehen. Die alleinige innere Schulreform stößt schnell an die Systemgrenzen. Unser derzeitiges Schulsystem ist viel zu sehr von der tief sitzenden Philosophie des Aus-sortieren und Wegschiebens geprägt: Das hängt u. a. mit der Vorstellung zusammen, dass Lernen am besten in Gruppen von Kindern mit möglichst gleichen Voraussetzungen funktioniert. Die Schulformgrenzen wirken auf die professionelle Haltung der Lehrkräfte in den unterschiedlichen Bildungsgängen. Lehrerinnen und Lehrer müssen zwangsläufig anders mit Schülerinnen und Schülern umgehen, wenn sie diese nicht mehr abschieben können. Die „Entsorgungsmentalität nach unten“ (Helmut Fend)³¹ ist im System verankert.

Ein Schulsystem, das Kinder strukturell benachteiligt und soziale Ungleichheit verstärkt, muss überwunden werden. Die unterschiedlichen Bildungsgänge des bestehenden gegliederten Systems, ausgerichtet an einem überholten Begabungsbegriff, bewirken eine soziale Selektion. Sie sind zudem dafür verantwortlich, dass sich sozial differentielle Lern- und Anregungsmilieus mit unterschiedlichen Lernchancen in den Schulformen herausbilden. So herrscht in den Hauptschulen eine benachteiligende anregungsärmere Umgebung vor durch die Konzentration von Kindern aus bereits benachteiligenden sozio-ökonomischen und soziokulturellen Verhältnissen.

Die Aufteilung auf unterschiedliche Schulformen muss überwunden werden. Kinder und Jugendliche sollen in Zukunft gemeinsam in einer Schule lernen. Auch für Kinder mit Behinderungen soll das Recht auf gemeinsamen Unterricht gelten. Ziel ist die Inklusion, eine Schule, in der jedes Kind konsequent individuell gefördert wird, in der es aber auch darum geht, dass die Kinder und Jugendlichen in ihrer Vielfalt miteinander und voneinander lernen.

Heterogene Gruppen, in denen Schülerinnen und Schülern mit unterschiedlichen Talenten lernen, sind leistungsfähiger als vermeintlich homogene, in denen alle im Gleichschritt arbeiten sollen. Sie bieten größere Anregungspotentiale für leistungsschwächere Schülerinnen und Schüler – und, das ist genauso wichtig, gerade auch für

30 Prof. Schleicher auf dem 1. Bildungspolitischen Symposium des Ministeriums für Schule und Weiterbildung NRW, Essen 2006

31 Vgl. Tagesspiegel v. 12. 3. 02: Entsorgt wird nach unten, unterrichtet wird ohne Qualitätskontrolle. Eine Tagung der Kultusminister in Bonn.

Leistungsstärkere, denn sie sind gefordert, nicht nur Wissen zu erwerben, sondern es auch in Zusammenarbeit mit anderen anzuwenden. Die Schule der Zukunft soll heterogener werden und damit auch anregungsreichere Lernmilieus bieten. Vom längeren gemeinsamen Lernen profitieren alle Schülerinnen und Schüler. Es können Potentiale geweckt und erschlossen werden, die bislang an den einseitigen Lernmilieus ungenutzt bleiben, sowohl an der Hauptschule wie am Gymnasium.

Dabei gilt die Anforderung an die Schule, die auch Kurt Lauk formuliert: „Besonders begabte Kinder müssen besonders gefördert werden, aber in regulären Schulen und nicht in einem Sonder-System. Wenn sich die Elite absondert, kommt zu wenig von dem, was Elite leisten kann, anderen Kindern zugute.“³²

Wer jede einzelne Schülerin und jeden einzelnen Schüler wirklich individuell fördern will, darf Kinder nicht schon im Alter von neun Jahren in Schulformschubladen stecken und damit in ihren Entfaltungsmöglichkeiten beschneiden. In der Schule, in der länger gemeinsam gelernt wird, sind Übergangsempfehlungen überflüssig. Beschämende und demotivierende Abschlüsse erübrigen sich.

Wir Grüne setzen auf anspruchsvolles individualisierendes Lernen in der Ganztagschule, in der ein multiprofessionelles Team von LehrerInnen und Spezialistinnen wie SonderpädagogInnen oder auch SozialpädagogInnen, PsychologInnen, arbeitet. Die Ganztagschule ermöglicht individuelle Lernzeiten und berücksichtigt die unterschiedlichen Lerntempi. An eine flexible Schuleingangsphase und gemeinsames Lernen bis zum Ende der Sekundarstufe I soll sich eine flexible Schulabschlussphase anschließen, eine Oberstufe, die vielfältige Bildungsabschlüsse und Profile ermöglicht. In der Schule der Vielfalt kann das Abitur nach 12 oder 13 Jahren erreicht werden. Sie ist das Gegenmodell zur einseitigen Zwangsschulzeitverkürzung in der Sekundarstufe I am Gymnasium.

Die gute Schule kann nicht zentralistisch verordnet werden, sie wird vor Ort mit Lehrkräften, SchülerInnen und Eltern entwickelt. Sie ist eine selbstständige und pädagogisch eigenverantwortliche Schule. Durch eine Fortbildungsoffensive werden die Lehrkräfte darin unterstützt, die Vielfalt und Verschiedenheit der SchülerInnen für erfolgreiche, anspruchsvolle und nachhaltige Lernprozesse zu nutzen. In der Qualitätsentwicklung und Evaluation sollen sich die Schulen an den Kriterien der guten und gesunden Schule orientieren, die die Bedeutsamkeit des positiven Schulklimas als unverzichtbaren für die Leistungsentwicklung und eine gelingende Schulentwicklung erkannt hat und systematisch einbezieht.

Der demografische Wandel wird auf der kommunalen Ebene immer direkter spürbar. Der Rückgang der Kinderzahlen sensibilisiert die Kommunen noch einmal besonders für die Belange ihrer Kindertagesstätten und Schulen, für sozial benachteiligende Wirkung, Leistungsfeindlichkeit und Ineffizienz des teuren gegliederten Schulsystems. Die Schulen werden stärker als bisher – über die Aufgaben der Schulträgerschaft hinaus – als eines der wichtigsten Elemente der dörflichen oder städtischen Gemeinschaft, als Standort- und Identifikationsfaktor verstanden. Auf der kommunalen Ebene entscheidet es sich, ob Bildungserfolg oder Misserfolg die Biografie prägt, ob die Gestaltung von Lebens- und Bildungsphasen gelingt oder nicht.

Ein integratives Schulsystem kann nur von unten und mit einer größtmöglichen Einbindung der Beteiligten vor Ort wachsen. Die bestehenden zentral vorgegebenen Schranken der Vielgliedrigkeit müssen endlich geöffnet werden, damit das verkrustete Schulsystem in Nordrhein nachhaltig aufbrechen und sich zu einem System mit längeren gemeinsamen Lernwegen verändern kann. Mit einer Änderung der rechtlichen Grundlagen müssen die Kommunen die Kompetenz bekommen, regionale Schullandschaften zu entwickeln, in der möglichst wohnortnah mehr und höherwertige Schulabschlüsse erreicht werden können. Die klare Zielorientierung soll es den AkteurInnen in den Schulen erlauben, in Eigenverantwortung weitreichende Freiräume zu nutzen, um Lernprozesse neu zu organisieren und die Qualität ihrer Schule zu verbessern. Eltern, Schülerinnen und Schülern sollen dabei mehr direkte Mitspracherechte bekommen und sich stärker als bisher in „ihrer“ Schule engagieren können.

Ein Umsteuern im Schulsystem muss durch umfassende Informationen und Beispiele, die zeigen, dass integratives Lernen einen Mehrwert für alle SchülerInnen bedeutet, vorbereitet und begleitet werden. Vertrauen in die Prozesse wächst nur mit größtmöglicher Transparenz und Beteiligung.

Die Übernahme der Verantwortung für den Bildungserfolg aller SchülerInnen durch ein gemeinsames Kollegium in einer Schule, die keine Kinder mehr abschiebt und ausgrenzt, ist einer der Schlüssel zur Schule für die Zukunft. Für die Lehrkräfte müssen intensive Fortbildungen zur Verfügung stehen. Durch konsequente Teamarbeit und Umstrukturierung der Arbeit wird gelingende individuelle Förderung möglich, die die Verschiedenheit der

SchülerInnen als Vorteil begreift und nutzt. Gleichzeitig muss ein multiprofessionelles Unterstützungssystem systematisch aufgebaut werden, um den individuellen Förderbedarfen umfassend gerecht zu werden. Diesen gesamten Herausforderungen müssen sich Land und Kommunen in gemeinsamer Bildungsverantwortung stellen und Vereinbarungen, auch bezüglich der Finanzierung treffen. Dabei sind Sozialindizes zu berücksichtigen.

Neben den Rahmenbedingungen geben sinnvoll gestaltete Instrumente wie Lernstandserhebungen, Bildungsziele und -standards sowie Evaluation den Referenzrahmen für die Schul- und Leistungsentwicklung vor. Diese Instrumente sind nötig, um die Vergleichbarkeit und Gleichwertigkeit der Schulabschlüsse zu gewährleisten. Kern einer Reform muss die konsequente Orientierung an Lernergebnissen und der Wirksamkeit schulischer Lern- und Entwicklungsprozesse statt der bisherigen Steuerung über starre Stundentafeln, kleinteiligen und detailversessenen Erlassen und Verordnungen sein. Das ist besonders wichtig in der unvermeidbaren „Phase der Ungleichzeitigkeit“ in den Regionen und Kommunen. Das Zusammenwachsen von Schulen ist von den örtlichen Gegebenheiten und Schrittligkeiten abhängig.

Die Kooperation von Primarschulen und einer Sekundarschule, die alle Kinder aufnimmt, ist ebenso ein Einstieg, wie die schulformübergreifende Lerngruppenorganisation in Schulzentren, Schulfusionen oder Gemeinde übergreifende Entwicklungsmodelle wie in Horstmar/Schöppingen. Konstitutiv ist jeweils eine Lehrerschaft, die sich als ein Kollegium begreift.

Eine Zweigliedrigkeit ist keine zukunftsfähige Endperspektive, da sie weiter Selektion erfordert, auf ein nicht tragfähiges Begabungskonzept setzt und die soziale Spaltung fortschreibt.

Die Grünen wollen der umfassenden, kommunalbasierten Schulsystementwicklung durch eine Politik der Ermöglichung und Ermutigung sowie der konsequenten Unterstützung den Weg ebnen. Die notwendigen Rahmenbedingungen sind gemeinsam von Land und Kommunen sicherzustellen.

Sondervoten zu Handlungsfeld 5

Ergänzung zu 5.1

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission:

In Bildungshäusern sollen der Übergang von Kindergarten und Grundschule besser gestaltet werden, Fach- und Lehrkräfte beider Institutionen können gemeinsames Lernen ermöglichen. Ziel ist ein pädagogischer Verbund, der Bildungsangebote gemeinsam und institutionsübergreifend vorbereitet und durchführt. Die Angebote sollen in beiden Einrichtungen stattfinden und die Bildungsziele von Kindertageseinrichtung und Grundschule umsetzen. Es erscheint sinnvoll, entsprechende Pilotprojekte in NRW zu starten, wissenschaftlich zu begleiten und mit zusätzlichen Mitteln auszustatten.

Zu 5.8

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

Deutschland beschäftigt in Europa die geringste Zahl an Schulpsychologen. Deren Expertise kann nicht durch andere Berufe ersetzt werden. Die Nützlichkeit ihrer Arbeit ist weltweit wissenschaftlich nachgewiesen. Ähnliches gilt für die Versorgung unseres Landes mit Kinder- und Jugendpsychiatern. Es ist deshalb ein Ausbau eines qualifizierten schul- und erziehungspsychologischen Beratungsnetzes zu fordern, das NRW an den europäischen Standard heranzuführt. Erfreulicherweise ist mit der seit 2005 erfolgten Einstellung von zusätzlichen Schulpsychologen ein erster Anfang gemacht worden.

Zu 5.12

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission:

Solange das gegliederte Schulsystem bestehen bleibt, müssen alle Möglichkeiten der Flexibilisierung und Individualisierung genutzt werden, um eine bessere Durchlässigkeit zu ermöglichen. Dazu ist es unter anderem erforderlich, das Abschulen und Sitzenbleiben abzuschaffen sowie das „Abitur in 12 Jahren“ (G8) neu zu organisieren. Anders als bei dem ursprünglichen Modell der gymnasialen Schulzeitverkürzung von 2006, bei dem die Oberstufe um ein Jahr verkürzt werden sollte (10+2), sieht das gegenwärtige Modell der Landesregierung eine Verkürzung der Sekundarstufe I um ein Jahr vor (9+3). Das führt nicht nur zu einer unzumutbaren Unterrichtsverdichtung für die jüngeren Schülerinnen und Schüler an Gymnasien, sondern auch zu mangelnder Durchlässigkeit. Es vermindert die Möglichkeit des Schulformwechsels zum Gymnasium für die Schülerinnen und Schüler anderer Schulformen

und widerspricht damit dem Prinzip individueller Förderung. Grundsätzlich wird man eine optimale individuelle Förderung und Durchlässigkeit für alle Schülerinnen und Schüler allerdings nur durch längere gemeinsame Lernzeiten sowie eine grundlegende Reform der Schulstruktur erreichen.

Handlungsfeld 6:

Non-formale Bildungsprozesse unterstützen

Formale und non-formale Bildungsprozesse greifen ineinander und ergänzen sich. Das mangelnde gegenseitige Verständnis von formaler und non-formaler Bildung blockiert jedoch mögliche Synergieeffekte. Erziehung, Bildung und Betreuung können dann optimal wirken, wenn Beiträge der non-formalen und informellen Bildung anerkannt, wertgeschätzt und in den sich anschließenden Bildungsprozessen berücksichtigt werden. Lernende und auch Lehrende werden unterstützt und motiviert, wenn Bildung Impulse aus dem Alltag, der Freizeit, der Familie aufgreift und in den Lernprozess so einbindet, dass der Nutzen der Bildung für alle an diesem Prozess Beteiligten direkt erfahrbar ist. Die Inhalte, Formen und die Qualität der non-formalen Bildung können die Bildungseinrichtungen und insbesondere den Ganztag positiv beeinflussen. Der Zugang zu non-formalen Bildungsangeboten ist für die Entwicklung der Persönlichkeit der Schülerinnen und Schüler von bedeutendem Einfluss. Insbesondere für Kinder aus bildungsfernen Schichten ist dies ein erforderlicher Qualitätsschritt.

Empfehlung 6.1

Gerade die non-formale Bildung lebt vom ehrenamtlichen Engagement. Dies soll durch Kampagnen gestärkt werden, in denen die Wertschätzung dieses Engagements betont wird und Menschen dazu motiviert werden sollen. Dies erscheint umso wichtiger, als sich durch die verstärkte Zusammenarbeit mit der Schule das Arbeitsfeld der Kinder- und Jugendhilfe selbst verändert. Die pädagogischen Fachkräfte müssen für diese Veränderungen bestmöglich vorbereitet sein. Dafür ist ebenso Unterstützung notwendig wie für die Kompetenz, mit Ehrenamtlichen wertschätzend und produktiv im Interesse der Kinder und Jugendlichen zusammenzuarbeiten. Dabei sollen Schulen und Schulträger verstärkt darauf achten, dass alle ehrenamtlichen Kräfte in ihrer Arbeit durch Haftpflicht- und Unfallversicherung geschützt sind.

Empfehlung 6.2

Kinder und Jugendliche müssen auch bei einem Ausbau von Ganztagsangeboten die Möglichkeit haben, außerhalb der Schule am Nachmittag selbstbestimmt non-formale Bildungsangebote zu nutzen.

Empfehlung 6.3

In der Kinder- und Jugendkulturarbeit sind weitergehende Angebote vorzuhalten, um Bildungsbenachteiligungen auszugleichen, beispielsweise im Bereich der Jugendkunst-, Theater-, Musikschulen und Museumsprojekte. Sozialräumlich orientierte Projekte und zielgruppenspezifische Angebote von Jugendkunstschulen in sozial benachteiligten Stadtteilen zeigen, dass auch sozial benachteiligte und bildungsferne Jugendliche durch Jugendkulturarbeit erreicht werden können. Das Landesprogramm „Kultur und Schule“ sollte weiter ausgebaut und die Nachhaltigkeit weiterentwickelt werden. Nach der Evaluation sollte das Projekt „Jedem Kind ein Instrument“ auf weitere Landesteile übertragen werden.

Empfehlung 6.4

Der Kinder- und Jugendförderplan hat wegen seiner Bedeutung für die non-formale Bildung weiterhin die ganze Aufmerksamkeit verdient; die angemessene Ausstattung ist sicherzustellen. Die Förderprinzipien des Kinder- und Jugendförderplans sollen um regionale Kriterien ergänzt werden.

Empfehlung 6.5

Die ehrenamtlichen Kräfte in der Jugendarbeit können durch die Jugendleitercard (Juleica) Vergünstigungen erhalten. In Nordrhein-Westfalen ist die Juleica wesentlich weniger verbreitet als in anderen Bundesländern. Ein verbes-

serter Zugang zur und eine Werbung für die Juleica sollen mittelfristig einen Ausbau auf bundesdeutsches Niveau ermöglichen.

Empfehlung 6.6

Ein wichtiges Thema der Elternberatung ist die Medienkompetenz, sowohl die der Eltern selbst, als auch die Kompetenz im Umgang mit der Mediennutzung ihrer Kinder. Die Medienbeteiligung der Kinder soll positiv angeleitet werden. Eltern und Bildungseinrichtungen müssen Kinder möglichst früh auf die Chancen und Gefahren der neuen Medien vorbereiten und die Fähigkeiten vermitteln, mit den Inhalten und der Informationsflut umzugehen.

Empfehlung 6.7

Mediennutzung stellt einen wesentlichen Teil von Bildung dar. Dabei ist festzustellen, dass Jungen und Mädchen unterschiedliche Medien unterschiedlich nutzen. Es sind differenzierte Angebote im formalen und non-formalen Bildungsbereich zu entwickeln und zu implementieren, die diese signifikanten Unterschiede der Medienaneignung und -nutzung bei Jungen und Mädchen kultursensibel berücksichtigen.

Empfehlung 6.8

Zum verbesserten Schutz vor jugendgefährdenden Inhalten im Internet hat der Bundesgesetzgeber die Anbieter verpflichtet, sicherzustellen, dass nur Erwachsene auf entsprechende Seiten zugreifen können. Es soll verstärkt kontrolliert werden, dass die Anbieter entsprechende Altersverifikationssysteme verwenden und diese auf ihre Wirksamkeit regelmäßig überprüft werden.

Empfehlung 6.9

Formale Bildungsprozesse in Schulen sollen mit Lernprozessen in non-formaler Bildung verknüpft werden. Eine Überprüfung von modularen Angeboten, die zertifiziert werden können, ist erforderlich. Weiterhin ist es notwendig, Instrumente bzw. Angebote zum Nachweis von non-formal erworbenen Kompetenzen zu entwickeln. Die Bestätigung von außergewöhnlichen Kenntnissen in der Mathematik, der Musik, der Kunst oder sozialem Engagement sind mögliche Beispiele.

► *Zur Zusammenarbeit zwischen Schule und Kinder- und Jugendhilfe siehe 5.3*

Sondervoten zu Handlungsfeld 6

Zu 6.4

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Der Landesjugendplan ist verbunden mit dem Wirksamkeitsdialog und der Evaluation aufzustocken.

Ergänzung zu 6.8

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Die Provider sollen verpflichtet werden, kostenlos Filteranwendungen bereitzustellen. Wünschenswert ist die Möglichkeit für die Kunden, bereits bei der Freischaltung des Anschlusses unterschiedliche Filterstufen zum Beispiel für Familienmitglieder festzulegen.

Handlungsfeld 7:

Kinder in den Mittelpunkt stellen

Jedes Kind hat Stärken und ein Recht auf individuelle Förderung. Der Bildungs- und Lebensweg von Kindern und Jugendlichen wird in frühen Jahren in ihren Familien, im Kindergarten und in der Schule geprägt. Die Art und Weise, wie einem Kind begegnet wird und welche Erfahrungen es dabei macht, beeinflusst das Kind in seiner Persönlichkeitsentwicklung maßgeblich. Wichtig ist eine Stärken- statt einer Defizitorientierung, um das Lernklima sowie das Selbstwertgefühl und die Kompetenzen von Kindern und Jugendlichen nachhaltig positiv zu beeinflussen. Die an diesem Prozess Beteiligten müssen dafür Sorge tragen, dass Kinder und Jugendliche alle Möglichkeiten erhalten, ihre Potenziale entwickeln zu können. Deshalb ist es Aufgabe des Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystems, Beschränkungen von Bildungschancen durch unterschiedliche soziale Bedingungen abzubauen.

Empfehlung 7.1

Die Familie ist die erste Bildungs- und Erziehungsinstanz eines Kindes. Erfahrungen, die Kinder in dem familialen Umfeld machen, sind prägend. Daher ist es unerlässlich, dass Bildungseinrichtungen eng mit den Eltern zusammenarbeiten. Diese Erziehungspartnerschaft muss eine zentrale Aufgabe der Bildungseinrichtungen sein, die dem Wohlergehen und der Entwicklung des Kindes dient. Daher sind Eltern an der Bildungsplanung für ihr Kind verantwortlich zu beteiligen (siehe Empfehlung 10.2).

Empfehlung 7.2

Kinder und Jugendliche entwickeln sich unterschiedlich schnell und haben unterschiedliche Talente und Potenziale. Deshalb bedarf es individueller Förder- und Entwicklungspläne. Dazu muss den Lehrkräften die erforderliche Zeit zur Verfügung stehen.

Empfehlung 7.3

Die Entwicklung einer wertschätzenden, ermutigenden und akzeptierenden Erziehungs- und Schulkultur ist eine zentrale pädagogische Aufgabe aller Akteure des Bildungs- und Betreuungssystems. Grundlage dafür muss eine Erziehungspartnerschaft zwischen der Leitung, dem Kollegium, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, den Eltern sowie den Kindern und Jugendlichen sein, für deren Umsetzung die Schul- bzw. Kindergartenleitung Verantwortung trägt. Wichtiges Merkmal einer wertschätzenden Erziehungs- und Schulkultur ist auch die auf gegenseitigem Respekt gegründete Kommunikation. Eine solche Erziehungs- und Schulkultur trägt zu einer positiven Entwicklung der Persönlichkeit und des Selbstwertgefühls von Kindern und Jugendlichen bei und sollte deshalb auch Bestandteil der Aus- und Fortbildung von Lehrkräften sein (siehe Empfehlung 10.2).

Empfehlung 7.4

Zu einer wertschätzenden Schulkultur gehört auch, Schülerinnen und Schüler als demokratische Akteure partizipieren zu lassen. Sie sollten in der Schule ihrem Alter entsprechende weitgehende Gestaltungs- und Mitspracherechte erhalten. Als kompetente Partner und Akteure sollten sie zum Beispiel an der Unterrichtsgestaltung, der Erarbeitung schulischer Regeln, der Streitschlichtung, der Schulhofgestaltung oder der Lektüreauswahl beteiligt werden. Darüber hinaus sollen für Schülerinnen und Schüler in der Schule verstärkt Möglichkeiten geschaffen werden, Verantwortung zu übernehmen.

Empfehlung 7.5

In allen Bildungseinrichtungen soll eine geschlechtergerechte Pädagogik umgesetzt werden. Geschlechtergerechtigkeit ist zum Beispiel auch bei der Auswahl des Personals, der Aus- und Fortbildung sowie bei der Auswahl von Unterrichtsinhalten und -formen zu beachten.

Empfehlung 7.6

Die pädagogisch verantwortungsvolle Gestaltung der ganztags schulischen Bildung umfasst sowohl ein ausgewogenes Verhältnis von formaler und non-formaler Bildung als auch die kindgerechte Gestaltung des schulischen Ganz-

tags. Ein kindgerechter Ganzttag erfordert gesundes Essen sowie Bewegungsmöglichkeiten und -förderung. Phasen konzentrierten Lernens müssen sich mit Phasen von Entspannung, Bewegung und selbst gewählter Freizeitgestaltung abwechseln.

Empfehlung 7.7

Ganzttag bietet insbesondere Kindern aus bildungsfernen Elternhäusern kompetente Unterstützung, Aufgaben aus dem Unterricht selbstständig, in einer Gruppe oder unter kompetenter Begleitung in den Nachmittagsstunden zu wiederholen. Inhaltlich sollen Hausaufgaben so gestellt werden, dass sie die Eigeninitiative der Schülerinnen und Schüler fördern und ihre Motivation wecken.

Empfehlung 7.8

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen weitestgehend in Regelkindergärten und Regelschulen integriert werden. Die Entscheidung darüber, welche Einrichtung der richtige Förderort für das Kind ist, muss sich ausschließlich am Wohlergehen des Kindes orientieren.

Empfehlung 7.9

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen nach Möglichkeit selbstbestimmt und eigenständig am gesellschaftlichen Leben teilhaben können. Dementsprechend sollten möglichst viele Einrichtungen barrierefrei ausgebaut werden.

Empfehlung 7.10

Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Kinderkommission auf Bundesebene ist die Aufnahme von Kinderrechten in das Grundgesetz zu prüfen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass Kinder, insbesondere auch ungeborene Kinder, nach der gängigen Rechtsinterpretation und der ständigen Rechtsprechung des BVerfG zweifelsfrei Grundrechtsträger sind. Das gilt auch für die Persönlichkeits- und Gruppenrechte gemäß Art. 1 I, 2 I, II GG und Art. 6 II GG. Um Kinder in den Mittelpunkt des politischen Handelns zu rücken, bedarf es daher keiner Veränderung im Gesetzestext, sondern eines weiterhin konsequenten Handelns nach den bestehenden Gesetzen und vorhandenen Möglichkeiten.

- ▶ *Zur Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund siehe Empfehlungen 5.5 und 5.6*
- ▶ *Zur Schulmüdigkeit siehe Empfehlung 5.11*

Sondervoten zu Handlungsfeld 7

Ergänzung zu 7.4

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Demokratische Handlungskompetenz erfordert langfristig angelegte Lernprozesse und den entsprechenden Erfahrungsraum. Die Schule als Lern- und Lebensort muss einen solchen Erfahrungsort bieten. Die Erfahrungen und Ergebnisse aus dem BLK-Programm „Demokratie lernen und leben“ müssen grundlegend in die Schul- und Qualitätsentwicklungsarbeit der nordrhein-westfälischen Schulen einbezogen werden. Um die Partizipationsmöglichkeiten von Schülerinnen und Schülern sowie der Eltern zu stärken, soll die Drittelparität (Lehrende, Lernende, Eltern) in den Schulkonferenzen wieder eingeführt werden.

Zu 7.7

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

In der Schule sollen Phasen zur Vertiefung und Übung als verlässliche Zeiten eingeplant werden, in denen selbständiges Arbeiten gelernt werden kann. Bei Fragen und Problemen sind die Lehrkräfte als fachkundige Lernexpertinnen und Lernexperten ansprechbar. Davon profitieren sowohl die Kinder als auch ihre Eltern, zugleich werden die Familien vom häufig stattfindenden Hausaufgabenstress entlastet.

Zu 7.8

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Kinder und Jugendliche mit Behinderungen sollen weitestgehend in Regelkindergärten und Regelschulen integriert werden. Die UN-Charta zur Vermeidung von Diskriminierung soll in NRW umgesetzt und der integrative Unterricht ausgebaut werden.

Ergänzung zu 7.9

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Zur Stärkung der Barrierefreiheit soll das Land mit einem Investitionsprogramm die Kommunen beim notwendigen Umbau von Kindertageseinrichtungen, Schulen und Sportstätten unterstützen.

Zu 7.10

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Das Ziel, Kinder in den Mittelpunkt politischen Handelns zu stellen, erfordert die explizite Aufnahme von Kinderrechten in die Verfassung. In NRW hat der Landtag 2002 einstimmig solche Rechte in der Landesverfassung verankert. Nun gilt es Kinderrechte auch in das Grundgesetz aufzunehmen. Zur Stärkung der Kinderrechte in Nordrhein-Westfalen soll eine Kinderrechtskommission auf Landesebene eingesetzt werden, die dem Landesgesetzgeber über die Wahrung der Interessen der Kinder und die Einhaltung der Kinderrechte Bericht erstattet.

Ergänzung zum Handlungsfeld 7

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

Zur Feststellung der besonderen Begabungen von Kindern und Jugendlichen (insbesondere jener mit Zuwanderungshintergrund, die der deutschen Sprache nur unzureichend mächtig sind), sollen nonverbale Testverfahren entwickelt werden, die den Ausprägungsgrad der logischen, mathematischen, figuralen und Raumlage-Fähigkeiten bestimmen können. Die Ergebnisse sollen bei der Platzierung im Bildungssystem berücksichtigt werden. Es wird empfohlen, diese Testverfahren bei allen Kindern einzusetzen, um die sprachfreien Komponenten der Kompetenz sicherer bestimmen zu können.

Handlungsfeld 8:**Bildungsinhalte neu gestalten**

In einer sich kontinuierlich entwickelnden Gesellschaft ist es unerlässlich, dass Bildungsinhalte stets modernisiert und den Veränderungen angepasst werden, um den vielschichtigen Kompetenzanforderungen gerecht zu werden. Bildung ist die Kompetenz zur individuellen Lebensbewältigung. Sie umfasst dabei alle Kompetenzen und Fähigkeiten, die ein Mensch sich je nach Neigung und Begabung aneignen kann. Insbesondere die Fähigkeit des Lernens spielt eine entscheidende Rolle. Dafür brauchen Kinder und Jugendliche eine anregende Umwelt und Menschen, mit denen sie sich auseinandersetzen und von denen und mit denen sie lernen können. Die Bildungseinrichtungen sollen alle Kinder ihren Potenzialen entsprechend optimal fördern, unabhängig von ihrer sozialen, kulturellen und ethnischen Herkunft. Dabei sind die Erkenntnisse der geschlechtergerechten Pädagogik mit zu berücksichtigen sowie die Persönlichkeitsentwicklung und Selbstbildung der Kinder und Jugendlichen positiv zu beeinflussen. Die Entwicklung von Empathiefähigkeit spielt hierbei ebenfalls eine große Rolle. Insbesondere im Elementarbereich ist durch eine ausreichende Bindung die Resilienzfähigkeit der Kinder zu stärken.

Empfehlung 8.1

Die Ansätze zu einer umfassenden Allgemeinbildung und zu einer Vermittlung von Alltags- und Lebensgestaltungs-kompetenzen sollen in allen Schulformen entwickelt werden. Sie umfassen zum Beispiel gesunde und bewusste Ernährung, Konsumverhalten und Verbraucherbildung, Haushaltsführung und die Vermittlung sozialer Kompetenzen. Hierzu sind geänderte Lernformen notwendig und eine Bildungs- und Erziehungspartnerschaft zwischen Elternhaus und Schule ist anzustreben.

Empfehlung 8.2

Eine gesunde Ernährung und ausreichende Bewegung sind Grundvoraussetzung für eine positive Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Die Kindertageseinrichtungen und Schulen sollen sich zu gesundheitsfördernden Bildungseinrichtungen entwickeln. Dazu gehört unter anderem die Aufnahme der Themen Bewegung und Ernährung in die pädagogische Konzeption und eine intensive Weiterqualifikation des Personals. Externes Fachpersonal sollte insbesondere im Ganzttag unterstützend einbezogen werden.

Empfehlung 8.3

Angesichts der kulturellen Vielfalt in unserer Gesellschaft ist eine Weiterentwicklung der Bildungsinhalte in Bezug auf interkulturelle Anforderungen notwendig. Die Qualität des muttersprachlichen Unterrichts ist weiter zu entwickeln und bedarfsgerecht anzubieten. Die Mehrsprachigkeit von Kindern ist als Kompetenz, bei vorrangiger Förderung der Deutschkenntnisse, anzuerkennen und zu fördern. Das von den RAA entwickelte „Rucksack“-Projekt hat Vorbildcharakter für alle Bildungsregionen des Landes und ist als Angebot allen Kindertageseinrichtungen und Grundschulen zugänglich zu machen.

Empfehlung 8.4

Die Kompetenz des Personals muss in allen Bereichen im Umgang mit sozialer und kultureller Heterogenität weiterentwickelt werden. Neue Fähigkeiten bei der medialen Kommunikation, die zukünftig noch an Bedeutung gewinnen wird, sind zu erwerben. Für die sozialen und kommunikativen Kompetenzen müssen im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem entsprechende Erprobungsräume und situative Lernanlässe geschaffen werden.

Empfehlung 8.5

Zwischen musischen Kompetenzen und dem Leistungsvermögen von Kindern und Jugendlichen besteht ein Zusammenhang. Auch aufgrund der besonderen Bedeutung für die Persönlichkeitsentwicklung der Kinder und Jugendlichen ist die musisch-ästhetische Bildung und Kreativität (unter anderem Musik, Kunst, Tanz) im Elementarbereich und allen weiterführenden Bildungsgängen zu fördern.

Empfehlung 8.6

Die zurzeit in Nordrhein-Westfalen angewandten Lese- und Schreiblehrgänge in der Grundschule sowie Projekte zur Leseförderung sollen auf ihre Wirkung hin evaluiert werden. Es sind die Voraussetzungen zu schaffen, Legasthenie und Dyskalkulie frühzeitig zu erkennen. Kinder und Jugendliche mit Teilleistungsschwächen müssen gezielt gefördert werden. Ihnen müssen angemessene Nachteilsausgleiche gewährt werden.

Empfehlung 8.7

Für die Verbesserung der Chancen von Kindern und Jugendlichen in einer globalisierten Arbeitswelt und zur Sicherung des Fachkräftenachwuchses müssen die MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) weiter gefördert werden.

Empfehlung 8.8

Die unvermittelt anhaltende Wissensexplosion moderner Gesellschaften erfordert eine Überprüfung, Fortschreibung und Ergänzung der Bildungsinhalte um die Entwicklung von Fähigkeiten wie Selbstreflexion und die Verarbeitung von Rückmeldungen. Insbesondere das „Lernen, wie man lernt“ muss grundlegend verankert, erweitert und durch ständiges Training geübt werden. Hierzu sind geeignete didaktische Konzepte zu entwickeln, zu erproben oder vorhandene zu evaluieren. Darüber hinaus muss ein kritisches Verständnis für Informationen und ihre Bewertungen entwickelt werden.

- ▶ *Zur Sprachförderung siehe Empfehlung 4.3*
- ▶ *Zum Verhältnis von formaler und non-formaler Bildung siehe Empfehlung 5.4*
- ▶ *Zur geschlechtergerechten Pädagogik siehe 7.5*
- ▶ *Zur Berufsorientierung siehe Empfehlung 5.9*

Sondervoten zu Handlungsfeld 8

Ergänzung zu 8.7

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Im Fach integrierte Naturwissenschaft werden Themenstellungen aus den Blickwinkeln aller Naturwissenschaften fächervernetzend betrachtet. Dabei werden die in den Basisfächern Biologie, Physik und Chemie erworbenen Kenntnisse vertieft und naturwissenschaftliche Denk- und Arbeitsweisen vermittelt. Die behandelten Themen sollen sich an der Erfahrungs- und Gedankenwelt der Schülerinnen und Schüler orientieren. Die Schulen in NRW müssen die Möglichkeiten erhalten, ein integriertes Fach Naturwissenschaften anzubieten, damit die guten Erfahrungen, die in Baden-Württemberg und in NRW in der Erprobung mit diesem Fach gemacht wurden, umgesetzt werden können.

Handlungsfeld 9:

Gesundheit fördern und sichern

Kinder brauchen ein anregendes, gesundheitsförderndes Umfeld, das ihnen die Gelegenheiten gibt, sich optimal zu entwickeln. Gesundes Aufwachsen erfordert auch gute Umweltbedingungen. Wir wissen heute, dass in Deutschland ein großer Zusammenhang zwischen der sozialen Herkunft und der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen besteht. Wie gesund Kinder und Jugendliche leben, hängt wesentlich vom Bildungsstand und Einkommen der Eltern ab. Darüber hinaus spielt der Sozialraum, in dem das Kind aufwächst, ebenfalls eine entscheidende Rolle. Der Gesundheitsstand der Kinder und Jugendlichen in Deutschland ist in sozialen Brennpunkten schlechter als anderswo. Die Gesundheit der Kinder zu sichern bzw. durch präventive Maßnahmen zu fördern ist eine Aufgabe der Eltern und der Gesellschaft. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe werden die Eltern durch den Staat unterstützt.

Empfehlung 9.1

Die Früherkennung ist auszubauen. Bei der Umsetzung spielen die Kinder- und Jugendgesundheitsdienste der Gesundheitsämter eine wichtige Rolle. Zu ihren Aufgaben gehören unter anderem die Kindergarten-Eingangsuntersuchungen, die regelmäßigen ärztlichen und zahnärztlichen Untersuchungen in den Kindertagesstätten sowie die regelmäßigen Reihenvorsorgeuntersuchungen vom Schuleintritt bis zum Ende der Sekundarstufe I. Der öffentliche Gesundheitsdienst hat im Rahmen seiner Verantwortung die Durchführung dieser Untersuchungen sicherzustellen.

Die Teilnahmequote an den Früherkennungsuntersuchungen sollte erhöht werden. Um Entwicklungsverzögerungen zu vermeiden, müssen der Hör- und Sehfähigkeit bei Kindern mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ein Ausbau der öffentlichen Früherkennung soll nicht zu Lasten niedergelassener Ärzte gehen. Zu diesem Zweck kann auch eine Aufgabendelegation an niedergelassene Ärzte erfolgen.

Empfehlung 9.2

Die Inanspruchnahme von Impfungen soll erhöht werden. Für die Notwendigkeit von Impfungen ist die Bevölkerung durch öffentlichkeitswirksame Maßnahmen zu sensibilisieren. Die aktualisierten Impfempfehlungen der Ständigen Impfkommission (STIKO) sollen dabei einbezogen werden. Für weitergehende Schritte sollten die Evaluationsergebnisse der Landesimpfkampagne „Masern Mumps Röteln“ ausgewertet und eine verbindliche Inanspruchnahme geprüft werden.

Empfehlung 9.3

Zur Förderung von positiven Lebens- und Entwicklungsbedingungen für Kinder sollten Präventionskonzepte der Gesundheits- und Jugendhilfe wirksamer ein- und umgesetzt werden. Das familiäre Umfeld ist stärker als bisher einzubeziehen, damit grundlegende Verhaltensänderungen in der direkten Umgebung der Kinder und Jugendlichen bewirkt werden können. Um das familiäre Umfeld erreichen und mögliche Bedarfslagen erkennen zu können,

sollten die Konzepte dort ansetzen, wo Menschen leben, lernen und arbeiten. Durch aufsuchende Hilfen werden insbesondere schwer erreichbare Gruppen angesprochen.

Empfehlung 9.4

Die Ernährungsbildung als Bestandteil von Gesundheitsförderung soll sowohl in Kindergärten als auch in Schulen verankert werden. Die Themen Ernährung, Bewegung und Gesundheit sowie die Unterstützung von Eltern und Kindern bei Fragen der Alltagsbewältigung zum Beispiel in Bezug auf hauswirtschaftliche Kompetenzen sollen als selbstverständlicher Bestandteil in die Elternbildung integriert werden.

Empfehlung 9.5

Die Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Ernährung (DGE) sollten zur Sicherung einer gesunden und ausgewogenen Ernährung in Kindertageseinrichtungen und Schulen als Standards übernommen werden. Die Einbindung der Kinder und Jugendlichen in die Ernährungsversorgung und Zubereitung von Mahlzeiten sowie gemeinsame Mahlzeiten mit den Erziehern und Erzieherinnen und Lehrkräften sind wünschenswert.

Empfehlung 9.6

Immer mehr Schulen sehen sich in der Notwendigkeit, auch am Nachmittag Unterricht zu erteilen, nicht zuletzt durch die Verkürzung der Schulzeit. Auch bei den Schulen, die nicht als reguläre Ganztagschule arbeiten, sollen Schülerinnen und Schüler eine Gelegenheit erhalten, sich gesund und in Ruhe in der Schule zu verpflegen. Hier sind Schulen und Schulträger gefordert, entsprechende Räumlichkeiten für eine gesunde Mittagsverpflegung zur Verfügung zu stellen.

Empfehlung 9.7

Kinder und Jugendliche brauchen vielfältige Bewegungsangebote und -möglichkeiten in Kindertageseinrichtungen, Schulen und Wohnumgebungen. Dazu gehören Sportgeräte, Turn- und Bewegungsräume in den Einrichtungen sowie kindgerechte Spielplätze, die die Kreativität von Kindern fördern. Spiel- und Bewegungsgeräte müssen von Kindern auch ohne Anleitung selbständig benutzt werden können. Dies ist bei der Stadtplanung, dem Wohnungsbau und der Anlage von Frei- und Spielflächen für Kinder angemessen zu berücksichtigen. Darüber hinaus sollten Schulen prüfen, ob Turnhallen und Sportbereiche Schülerinnen und Schülern auch an Nachmittagen, Abenden, Wochenenden und in den Ferien zugänglich gemacht werden können.

Empfehlung 9.8

Die Bedeutung von Sport und Bewegung muss in den Bildungseinrichtungen gestärkt werden. Durch eine verbesserte Kooperation mit außerschulischen Akteuren, zum Beispiel Sportvereinen, sollten Bewegungsanlässe insbesondere im Rahmen des Ganztags erhöht werden. Programme für „Kinder mit mangelnden Bewegungserfahrungen“ sollten das schulische Angebot ergänzen. Alle Kinder sollten in ihrer Grundschulzeit schwimmen lernen können. Der Sportunterricht soll gestärkt werden. An allen Schulen sollen mindestens die Sportstunden, die die Stundenpläne vorsehen, von Fachkräften unterrichtet werden.

Empfehlung 9.9

Nach den guten Beispielen kommunaler Berichterstattung zur Kindergesundheit und den damit verbundenen Umsetzungsergebnissen in einzelnen Sozialräumen empfiehlt die Enquetekommission den Städten und Kreisen eine regelmäßige Gesundheitsberichterstattung und die Inanspruchnahme von Unterstützung beispielsweise durch das Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit (LGA). Hebammen, Kinderärztinnen und -ärzte und Erzieherinnen und Erzieher sowie Lehrkräfte sind zu beteiligen.

Empfehlung 9.10

Erzieher und Erzieherinnen sowie Lehrkräfte sollen in relevanten Handlungsfeldern der Gesundheitsförderung (zum Beispiel Ernährung, Sprachentwicklung, mentale Gesundheit, motorische Entwicklung) qualifiziert werden.

Empfehlung 9.11

Die Ausbildung der Fachärzte für Kinderheilkunde soll sowohl die Ansprache von bildungsfernen Eltern als auch die Erkennung von psychischer und physischer Gewalt sowie sexuellem Missbrauch enthalten.

Sondervoten zu Handlungsfeld 9**Zu 9.2**

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Die Frage der Inanspruchnahme von Impfungen liegt im zentralen Bereich der Selbstverantwortung des Menschen. Für Kinder tragen Eltern diese Verantwortung. Sie müssen besser über Chancen und Risiken aufgeklärt werden. Falls Sie sich für eine Impfung entscheiden, sind sie insbesondere über die Notwendigkeit der folgenden Zweit- bzw. Drittimpfung hinzuweisen.

Ergänzung zu 9.8

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Die Bedeutung des Sportunterrichts als Kern des Schulsports soll gestärkt werden. An allen Schulen sollen mindestens die Sportstunden, die die Lehrpläne vorsehen von Fachkräften unterrichtet werden. Wünschenswert wäre eine tägliche Sportstunde in den Grundschulen und 4 Wochenstunden Sport in den Jahrgangsstufen 5 und 6.

Ergänzung zum Handlungsfeld 9

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Die Versorgung durch Kinder- und Jugendtherapeutinnen und -therapeuten ist eklatant unzureichend. Die von der Bundesgesundheitsministerin geplante Mindestquote für Zulassungen von Kinder- und Jugendtherapeutinnen und -therapeuten von 10% ist völlig unzureichend. Notwendig ist eine Mindestquote von 20%, was dem Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesellschaft entspricht.

Handlungsfeld 10:**Akteure vernetzen**

Kinder- und Familienfreundlichkeit entsteht dort, wo alle beteiligten Akteure im Land, bei den Kommunen und in der Gesellschaft im Sinne einer integrierten und ressortübergreifenden Gemeinschaft zusammenarbeiten und gemeinsam Verantwortung übernehmen. Um auf die unterschiedlichen Auswirkungen der demographischen Entwicklung und die damit verbundenen unterschiedlichen Bedürfnisse der Regionen und Kommunen reagieren zu können, sollen passgenaue Lösungen ermöglicht werden. Bei der Bildung, Erziehung und Betreuung wirken zahlreiche Institutionen und Personen mit. Die Erziehungs- und Bildungsarbeit der Kindertagesstätten und Schulen soll sich mit den Partnern der Jugendhilfe, den Institutionen und Initiativen des sozialen Umfelds vernetzen. Eine gute Zusammenarbeit der verschiedenen Sozialraum-Akteure bietet verbesserte Unterstützungsmöglichkeiten für Familien und Kinder. In einer Gesellschaft, die auch auf das Engagement von ehrenamtlichen Akteuren im kommunalen Bereich setzt, ist eine Vernetzung der Partner aus Kommunalpolitik, Verwaltung, Verbänden, Kirchen, Vereinen, Jugendhilfe, Schule, Kindertagesstätten, anderen Bildungseinrichtungen, Nachbarschaftsinitiativen, Stiftungen, örtlichen Unternehmen sowie privaten Trägern ein Weg zu einer besseren Begleitung von Familien und zur Förderung von Kindern.

Empfehlung 10.1

Im Rahmen des Konzepts der umfassenden Familienbegleitung sollen sich die relevanten Akteure (beispielsweise geburtshilfliche Stationen, niedergelassene Gynäkologinnen und Gynäkologen, Hebammen, Kinderärztinnen und -ärzte, Gesundheits- und Jugendamt, Schulen und Kindertageseinrichtungen, Familien- und Erziehungsberatung, Familienhebammen) in den Kommunen verstärkt miteinander vernetzen, um eine optimale Unterstützung bieten zu können (zum Konzept der Familienbegleitung siehe auch Empfehlung 1.1).

Empfehlung 10.2

Eine Erziehungspartnerschaft aller am Bildungsprozess Beteiligten wird angestrebt. Dafür müssen Kommunikationsstrukturen entwickelt werden, die einen regelmäßigen Austausch zwischen Kindern und Jugendlichen, Eltern, Kindertageseinrichtungen und Schulen ermöglichen. Die Umsetzung kann beispielsweise durch Vereinbarungen, Entwicklungsgespräche, gemeinsame Beobachtungen und Dokumentationen erfolgen (siehe Empfehlung 7.1).

Empfehlung 10.3

Die Kommission empfiehlt eine abgestimmte bzw. integrierte Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung. Wünschenswert ist die Verknüpfung mit der Sozialplanung. Eine gender- und kultursensible Gestaltung und Umsetzung der Maßnahmen ist erforderlich.

Empfehlung 10.4

Mit öffentlichen und freien Trägern sind nach § 8a Abs. 2 SGB VIII auf kommunaler Ebene Vereinbarungen zur Zusammenarbeit zu treffen, um den Schutzauftrag für Kinder und Jugendliche in entsprechender Weise wahrzunehmen. Hierzu sollen die Landesjugendämter eine Mustervereinbarung erarbeiten.

Empfehlung 10.5

Auf regionaler Ebene sollen flächendeckend und bedarfsgerecht Verantwortungsgemeinschaften für Bildung eingeführt und bestehende unterstützt werden. Bildungslandschaften bzw. Bildungsnetzwerke sind zu fördern, um die Koordination und Konsensbildung zwischen den verschiedenen Akteuren des Bildungswesens zu erleichtern. Diese Gemeinschaften umfassen alle relevanten Bildungsakteure einer Region, unter anderem Schulträger, Schulen, Kindertageseinrichtungen, Kinder- und Jugendhilfe, Kultureinrichtungen, Gesundheitsförderung, Sport, berufliche Bildung, Weiterbildung, Kirchen und Wohlfahrts- und Jugendverbände. Durch Vereinbarungen zwischen den Akteuren werden eine gemeinsame Verantwortlichkeit sowie ein gemeinsames Bildungsmanagement mit dem Ziel, Biographien ohne Brüche zu ermöglichen, begründet. Die Bildungsregionen bzw. Bildungsnetzwerke bieten verschiedene Serviceleistungen an (beispielsweise Ganztagsschulberatung, Übergangsmanagement). Zu ihren Aufgaben gehören unter anderem regelmäßiges Bildungsmonitoring sowie die Erstellung eines regionalen Bildungsberichts. Die Verantwortungsgemeinschaften koordinieren die Weiterentwicklung der Schulen in der Region. Die Steuerung der Bildungsregionen erfolgt über regionale Bildungskonferenzen, denen Schulaufsicht, Schulträger, Schulen und weitere Akteure angehören. Zur Unterstützung dienen regionale Bildungsbüros, die von Land und Kommunen gemeinsam getragen werden.

Empfehlung 10.6

Durch ein Management vor Ort soll der Übergang von Jugendlichen in die Ausbildung und in das Studium verbessert werden. Dazu gehört auch die Beteiligung von Schulen, Betrieben, Hochschulen und Arbeitsverwaltung, um eine bessere Berufsberatung, -vorbereitung und -orientierung anzubieten. Hierbei sollten die positiven Erfahrungen zum kommunalen Übergangsmanagement aus den Modellen in Nordrhein-Westfalen einbezogen werden.

Empfehlung 10.7

Für ein gutes Miteinander der Generationen wird vorgeschlagen, dass in Kommunen ein ehrenamtlicher Generationenbeirat gegründet wird.

► *Zum sozialräumlichen Bezug von Schulen siehe Empfehlung 5.1*

Sondervoten zu Handlungsfeld 10

Ergänzung zum Handlungsfeld 10

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

Es sind geeignete Vorkehrungen zu treffen, mit denen die pädagogischen Maßnahmen der Stiftungen in NRW einer Evidenzkontrolle unterworfen werden und mit der sie zugleich koordiniert werden.

Handlungsfeld 11:

Ausbildungs- und Berufsfeld pädagogischer Fachkräfte neu gestalten und gewichten

Die unterschiedlichen Bereiche des Bildungswesens sind gefordert, künftig ihre Aufgabe von Erziehung und Bildung stärker gemeinsam zu lösen. Insbesondere an den Nahtstellen werden wechselseitige Informationen und Kooperationen zur Regel. Dem müssen die Ausbildungsinhalte für das Personal im Bereich der unter 3-Jährigen in den Kindertagesstätten und in den Schulen gerecht werden. Die veränderte Bedeutung des Bildungsauftrages im Elementarbereich erfordert eine entsprechende wissenschaftliche Qualifikation des pädagogischen Personals in der Erstausbildung und in Fort- und Weiterbildungen. Pädagogische Fachkräfte müssen die Entwicklungen der Kinder beobachten, die Begabungen und Fähigkeiten entsprechend den Entwicklungsgeschwindigkeiten von Kindern fördern und mit individuellen Bildungsplänen begleiten. Das Anforderungsprofil und das Leitbild für Lehrkräfte haben sich ebenfalls verändert. Lehrerinnen und Lehrer müssen mit anderen Professionen in der Schule kooperieren, den Unterricht hinsichtlich seiner Wirkungen reflektieren und individuelle Förderpläne umsetzen können. Angesichts der geforderten Individualisierung des Schulunterrichts ist eine Verstärkung der diagnostischen, pädagogischen und didaktischen Qualifikation der Lehrkräfte unverzichtbar.

Empfehlung 11.1

Trotz jahrzehntelanger Bemühungen ist die Verbindung zwischen Wissenschaft und Praxis in allen Bereichen der Erziehung, Bildung und Betreuung nicht ausreichend entwickelt. Die Wissenschaft muss mehr Praxisrelevanz entfalten und die Praxis muss ihr tägliches Handeln wissenschaftlich gestützt reflektieren. Den Fachschulen, Fachhochschulen und Universitäten, an denen das Personal für Erziehung, Bildung und Betreuung ausgebildet wird, wird empfohlen, dem lehrenden bzw. forschenden Ausbildungspersonal regelmäßige Praxiskontakte zu ermöglichen und diese als gleichrangige Leistungskriterien neben – je nach Institution – Forschung, Veröffentlichungen, Lehre und Weiterbildung usw. anzuerkennen. Für das Personal im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem sollte der Zugriff auf evidenzbasierte Pädagogik ermöglicht werden. Um die Kooperation zwischen Praxis und Wissenschaft im Bereich der Ausbildung für erzieherische, bildende und betreuende Berufe zu verstärken, sollte eine reflexive Verschränkung zwischen theoretischer Ausbildung und Praxis unter gemeinsamer Verantwortung von Praxis und Fachschule bzw. Hochschule geprüft werden. Schul- und Fachschulpersonal ist zusätzlich der Zugang zur Wissenschaft zu ermöglichen.

Empfehlung 11.2

Den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen wird empfohlen zu überprüfen, ob Institute für Kindheitswissenschaft eingerichtet werden sollen, in denen interdisziplinär alle Bereiche der Kindheit erforscht und gelehrt werden (Kinderpädagogik und -gesundheit, Entwicklungspsychologie, Integration u.a.).

Empfehlung 11.3

Es wird den Hochschulen empfohlen, Forschungsvorhaben in der Lehrerausbildung zu fördern, die eine umfassende Integration von Kindern mit Behinderungen in das Schulsystem zum Ziel haben.

Empfehlung 11.4

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen für die pädagogischen Professionen und angesichts der wachsenden Bedeutung, die die Arbeit im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem hat, muss gewährleistet sein, dass die neuesten Erkenntnisse aus entwicklungspsychologischer, neurowissenschaftlicher und pädagogischer Forschung auch Eingang in die Aus- und Fortbildung finden und konsequent berücksichtigt werden.

Empfehlung 11.5

Es ist zu prüfen, ob und gegebenenfalls wie die Ausbildung zur Erzieherin oder zum Erzieher und das Lehramtsstudium durch aufeinander aufbauende Module zu einer durchgängigen Ausbildung für den Elementar- und Primarbereich weiter entwickelt werden kann.

Empfehlung 11.6

Beim beruflichen Aufstieg im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem sollte die Möglichkeit verbessert werden, Berufspraxis anrechnen zu lassen. Regelmäßige Personalentwicklung durch Fortbildungsangebote für das vorhandene Personal im Erzieher- und Lehrerbereich sollen angeboten werden.

Empfehlung 11.7

Die Aus- und Fortbildung für alle pädagogischen Professionen soll verstärkt interkulturelle Kompetenzen und diagnostische Kenntnisse vermitteln. Für das pädagogische Personal im Elementarbereich soll die Aus- und Fortbildung um sprachdiagnostische und sprachfördernde Kenntnisse sowie im Wahlpflichtbereich um Kenntnisse in der Vermittlung von Deutsch als Zweitsprache erweitert werden. In allen Qualifizierungsmaßnahmen sind die unterschiedlichen Lebenswelten, Erfahrungen, Bedürfnisse von Mädchen und Jungen, Frauen und Männern zu berücksichtigen.

Empfehlung 11.8

Pädagogische Fachkräfte sind in der Regel wichtige Identifikationsfiguren und Vorbilder für die ihnen anvertrauten Kinder und Jugendlichen. Derzeit ist zu wenig Personal mit Migrationshintergrund in den Bildungseinrichtungen tätig, obwohl ein großer und zunehmender Anteil der Kinder und Jugendlichen aus Familien mit Migrationshintergrund stammt. Es ist kurz- und mittelfristig erforderlich, entsprechendes Personal verstärkt auszubilden und einzustellen.

Empfehlung 11.9

Der Anteil männlicher Fachkräfte im Primar- und besonders im Elementarbereich ist verschwindend gering. Es ist deshalb notwendig, durch eine Reihe von Maßnahmen und Initiativen, junge Männer stärker für die Berufsfelder in Erziehung, Bildung und Betreuung zu gewinnen. Dies ist insbesondere eine Aufgabe für die im Berufsberatungsprozess Beteiligten. Hierzu gehören zum Beispiel Schulungen für Beraterinnen und Berater, verstärkte Angebote von Praktika für Jungen in Kindertagesstätten und Grundschulen und für Lehramtsstudierenden in den Grundschulen oder Aktionen wie ein „Boys' Day“.

Empfehlung 11.10

Das zurzeit in den Kindertageseinrichtungen tätige Personal besitzt eine hohe Weiterbildungs-Motivation. Die hohe Rate an Weiter- und Mehrfachqualifikationen bestätigt dies auch in der Praxis. Ein beruflicher Aufstieg, verbunden mit entsprechender auch finanzieller Anerkennung ist damit jedoch bislang nicht unbedingt verknüpft. Hier muss eine systematische Weiterbildungsoffensive die Qualifizierung zur Elementarpädagogin bzw. -pädagogen ermöglichen, die dem Abschluss einer Hochschulausbildung gleich gestellt wird und die Tätigkeit inhaltlich und formal aufwertet.

Empfehlung 11.11

Die Aus-, Fort- und Weiterbildung von Erzieherinnen und Erziehern ist qualitativ weiter zu entwickeln. Mittelfristig ist eine Bachelorausbildung oder vergleichbare Qualifikation für Leitungspositionen in Kindertageseinrichtungen anzustreben.

Empfehlung 11.12

Für die Frühpädagogik im Bereich der unter 3-Jährigen ist gerade angesichts des quantitativen Ausbaus in den nächsten Jahren ein entsprechender Aus- und Weiterbildungs-Schwerpunkt für das Fachpersonal zu schaffen. Die mit unter 3-Jährigen Tätigen müssen in die Lage versetzt werden, kindliche Entwicklungsverläufe von Beginn an, und

nicht erst ab dem 3. Lebensjahr, in den Blick zu nehmen, den Erziehungsauftrag für diese Altersgruppe zu präzisieren und gezielte Bildungsvorschläge zu erarbeiten und umzusetzen. Hierzu bedarf es entsprechender Ressourcen.

Empfehlung 11.13

Aufgrund der vielfältigen Bedürfnisse von Kindern und um größtmögliche Qualität der Arbeit zu gewährleisten, ist es sinnvoll, in Kindertageseinrichtungen Lösungen mit einem Professionenmix anzubieten, die die ganzheitliche, gesunde Entwicklung fördern. Dies soll im Bedarfsfall unter anderem durch eine Einbeziehung von Fachkräften aus den Bereichen Logo- und Motopädie, Ergotherapie und Ökotrophologie ermöglicht werden.

Empfehlung 11.14

Neben Fachberatung ist die Supervision ein qualitätssicherndes Instrument. Angebote hierfür sollten sowohl für das Betreuungspersonal in den Einrichtungen als auch für Tagesmütter und -väter in ausreichendem Umfang zur Verfügung stehen. Das Angebot der Supervision soll sich an den Standards der Deutschen Gesellschaft für Supervision orientieren. In gleichem Maße sollte für Lehrerinnen und Lehrer neben Fortbildungsangeboten auch Supervision und Coaching als qualitätssichernde Instrumente zur Verfügung stehen.

Empfehlung 11.15

Das vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) entwickelte Curriculum für die Tagespflege soll als Rahmen für die pädagogische Grundausbildung für Tagesmütter und -väter gelten. In Abhängigkeit von der pädagogischen Vorbildung soll es abgestuft Anwendung finden. Neben der theoretischen Grundausbildung soll je nach fachlicher Ausbildung auch eine praktische Ausbildung erfolgen. Die Notwendigkeit einer landesweit einheitlichen Zertifizierung ist zu prüfen.

Empfehlung 11.16

Die Vermittlung pädagogischer sowie didaktisch-methodischer Kompetenzen in Aus- und Fortbildung muss für alle Lehrämter sichergestellt werden. Die Grundschullehrkräfte müssen auf die altersgemäße Arbeit mit 5-Jährigen besonders vorbereitet werden. Die Kooperation von Schule und Elternhaus gewinnt bei früherer Einschulung noch mehr an Bedeutung und muss deshalb von Anfang an intensiviert und gepflegt werden.

Empfehlung 11.17

Schulleiterinnen und Schulleiter bekleiden Schlüsselpositionen im Prozess der Schulentwicklung. Sie sind verantwortlich für die Personal- und Organisationsentwicklung sowie das Verwaltungsmanagement. Ihnen obliegt die Verantwortung für Qualitätsentwicklung und -sicherung. Um diese Anforderungen bewältigen zu können, sind in erforderlichem Umfang Beratungs-, Qualifikations- und Unterstützungsangebote zu schaffen.

Empfehlung 11.18

Bei Einstellung von Fachkräften in der Jugendhilfe werden bei öffentlichen Trägern nach § 72a SGB VIII Führungszeugnisse verlangt. Dieses Verfahren soll auch entsprechend bei freien Trägern Anwendung finden.

Sondervoten zu Handlungsfeld 11

Zu 11.4

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

So wünschenswert der Transfer von wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Praxis ist, so sehr muss dieser Transfer auch umgekehrt stattfinden: von der Praxis in die Wissenschaft. Wer ausbildet oder über ein Praxisfeld forscht, muss regelmäßige Erfahrungen im Praxisfeld haben. Was bei der Professorenschaft der Juristen und Mediziner allseits akzeptierter Standard ist – nämlich die Qualifikation in den praktischen Fertigkeiten als Rechtsanwalt, Richter bzw. als Arzt/Ärztin für Inneres, Chirurg/Chirurgin etc. – muss analog auch Standard in allen Branchen der Erziehungswissenschaft und Pädagogik werden.

Dazu gehört auch eine Reform des Qualitätsmanagements im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem. Ein wichtiger Schritt auf dem Wege der Outputsteuerung war sicherlich die Formulierung von Standards, der Abschluss

von Bildungsvereinbarungen und die Einführung von Zertifizierungen. Auch diese Reform muss überprüft werden. Es ist wünschenswert, dass nicht nur Strukturen (ob die Struktur prinzipiell geeignet ist Qualität zu erzeugen) zertifiziert werden, sondern Effekte (ob tatsächlich positive Effekte erreicht werden) und dass Inspektoren bzw. QM-ManagerInnen stärker in die Lage versetzt werden, die praktischen Tätigkeiten selber vorzumachen. Analog vieler Bereiche des Qualitätsmanagements in der Industrie ist es wünschenswert, dass in absehbarer Zeit QualitätsmanagerInnen sich einige Tage in einer Einrichtung/Schule aufhalten und für die dort zu treffenden Verbesserungen selber verantwortlich sind und sie im dialogischen Verfahren mit den SchulleiterInnen bzw. EinrichtungsleiterInnen in Gang setzen.

Zu 11.5

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Es ist zu prüfen, ob und wie für die universitäre Ausbildung von Elementar- und PrimarstufenpädagogInnen aufeinander aufbauende Module entwickelt werden können.

Zu 11.10

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Den ErzieherInnen muss der Weg zur Weiterqualifikation eröffnet werden. Durch Berufspraxis erworbene Qualifikationen sollten angerechnet werden können. Ein Weiterbildungsstudium in Teil- und Vollzeit muss eingerichtet werden. An den Fachhochschulen und Universitäten sind die hierfür zusätzliche Kapazitäten zu schaffen.

Für die pädagogischen Professionen in Kita und Schule ist eine Fortbildungspflicht sinnvoll, entsprechende Fortbildungsangebote müssen zur Verfügung stehen.

Zu 11.11

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Mittel- und langfristig soll die Ausbildung zum Erzieher bzw. zur Erzieherin entsprechend dem europäischen Standard auf eine (Fach-) Hochschulausbildung umgestellt werden. Im ersten Schritt sollen Einrichtungsleitungen, mittelfristig alle Gruppenleitungen über einen Bachelorabschluss verfügen.

Zu 11.17

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

Für Nordrhein-Westfalen sollte eine Pädagogische Führungsakademie gegründet werden. Sie dient der Weiterbildung von schulischen Führungskräften. Es sind dies Schulleiterinnen und Schulleiter sowie Angehörige der Schulaufsicht (Dezernentinnen und Dezernenten sowie Schulrätinnen und Schulräte). Diese werden auf ihre neuen Aufgaben, Beratung und Unterstützung von Schulen in deren Eigenverantwortlichkeit, weitergebildet und zugleich mit evidenzbasierten Informationen über optimalen Unterricht, Mitarbeiterführung und -motivation versorgt.

Ergänzungen zum Handlungsfeld 11

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Für Nordrhein-Westfalen sollte ein Lehrerbildungsinstitut für Lehrerfort- und Weiterbildung und Personalführung eingerichtet werden, um die Professionalität der Lehrkräfte zu steigern und die Qualität der Schulen zu sichern und zu verbessern. Dabei sollte die Entwicklung von innovativen Konzepten zur Fort- und Weiterbildung ein Schwerpunkt des Instituts sein.

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

Die schlechten PISA Ergebnisse für NRW im innerdeutschen Vergleich sind auch von jenen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern zu verantworten, die die NRW Schulpolitik in den vergangenen Jahrzehnten beraten ha-

ben. Politikerinnen und Politiker sind in der Regel auch auf sachkundige Beratung angewiesen. Die Qualität eines Betreuungs-, Erziehungs- und Bildungssystem hängt nicht zuletzt davon ab, welchen evidenzbasierten Rat für die Optimierung die Wissenschaft erteilen kann.

Stattdessen gibt ein aktueller Blick in die Praxis des Erziehens, Bildens und Betreuens eher orientierungsloses Herumexperimentieren mit gelegentlichen Kabaretteffekten preis: z.B. Referendare müssen morgens die „liegende Acht“ (mit dem Daumen an der ausgestreckten Hand in die Luft gezeichnet und mit den Augen ohne Kopfbewegung verfolgt) auf einem Bein stehend vorführen, „weil das die linke und rechte Hirnhälfte verbindet“; dreieckige Schultische werden von einem Wissenschaftler mit der Behauptung verkauft, dass sie das „soziale Lernen“ fördern; ein Rechtschreibprogramm wird mit Landesunterstützung als Verbesserung eingeführt, obwohl Evaluationsstudien eher Nachteile festgestellt haben; ein Dezernent begründet die Note 3 bei einer dienstlichen Beurteilung, weil der Lehrer „immer gestanden“ habe (und damit nicht auf Augenhöhe der Schüler war – das, so hatte er im Feuilleton gelesen, fördere die sozialen Beziehungen) etc. – alles Beispiele, die das Augenmerk der Praxis auf unwirksame, abergläubische und esoterische Bestandteile des erzieherischen und unterrichtlichen Handelns lenken. Effektivität ist die Folge.

Bliebe es nur bei solchen zu belächelnden Marginalien, man würde diese Kuriosa als Schildbürgerstreiche abhaken können – schließlich ist Humor im System ein belebendes Element. Bedenklicher wird es allerdings, wenn die wissenschaftliche Aussagekraft von PISA Daten (die nichts weiter sind als eine Beschreibung der Realität, also reine Deskription) kausal überbeansprucht wurde, d.h. wenn man aus den Ergebnissen internationaler Vergleichsstudien und länderspezifischer Vergleichsarbeiten auf deren Verursachungsfaktoren schließen wollte. Das war anerkanntermaßen ein gigantischer Fehlschluss. Oder: wenn man die rund 1 Million weltweiter empirischer Forschungsarbeiten aus der Pädagogischen Psychologie und empirischen Pädagogik nicht zur Kenntnis nehmen wollte – weil man sich wegen der größeren Medienresonanz lieber auf die Handvoll populärer Bildungsstatistiken und Vergleichsstudien stützte. Oder: wenn umfangreiche bürokratische Reformmonster auf die Lehrerschaft losgelassen wurden, die sie von ihrer eigentlichen Arbeit abgehalten haben. Oder: didaktische Zaubermittel angeboten wurden, deren Wirksamkeit von niemandem überprüft worden war. Solche Abkopplungen von der internationalen empirischen Erziehungs- und Unterrichtsforschung und der Erziehungs- und Schulkultur der Weltgemeinschaft und vor allem von den deutlich anspruchsvolleren methodischen Standards der weltweiten Forschung senkten das Niveau unserer Systeme und trieben sie in die Provinzialität.

Deshalb ist zukünftig dringend eine Zertifizierung bzw. Bewertung angeblich praxisrelevanter und bildungspolitisch bedeutsamer Befunde aus sämtlichen Teildisziplinen der pädagogischen Wissenschaften notwendig, um die Politik von bloß empirisch oder wissenschaftlich getarnten Ideologien zu befreien und dafür zu sorgen, dass nur erwiesenermaßen praktisch erfolgreiche Maßnahmen und Methoden in der Praxis eingesetzt werden. Wer Verantwortung für unsere Kinder und Jugendlichen tragen will – muss darauf achten, dass unser Erziehungs- und Bildungssystem nicht zum Experimentierfeld für zufällig aktuelle Ideen wird. Wissenschaft fordert ansonsten Zertifizierung und Evaluation für alle Berufe im Erziehungs-, Bildungs- und Betreuungssystem – und sollte deshalb sich selbst ebenfalls zertifizieren lassen...

Zur Förderung der Evidenzbasierung kann eine Arbeitsstelle (Koordinierungsstelle) eingerichtet werden. Diese muss außer mit fachlichen Experten vor allem auch mit Methodikern und Statistikern besetzt werden, denn nur diese können die Qualität wissenschaftlicher Studien kritisch bewerten. Gemäß ersten internationalen (z.B. Campbell Collaboration, What works Clearinghouse) und nationalen Vorbildern in anderen Disziplinen (z.B. evidenzbasierte Medizin) sichtet und wählt die Arbeitsstelle pädagogische, sozialpädagogische und pädagogisch-psychologische Maßnahmen für Kinder und Jugendliche nach ihren nachgewiesenen Wirkungen aus und sorgt für deren Verbreitung im Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungssystem durch intensive Kommunikation. Die einzurichtende Koordinierungsstelle soll gleichzeitig die Fort- und Weiterbildungsinstitutionen für das gesamte Personal im Betreuungs-, Bildungs- und Erziehungssystem im Hinblick auf evidenzbasierte Maßnahmen informieren. Sie entwickelt geeignete Instrumentarien neben der elektronischen Kommunikation, in denen eine möglichst weit reichende Informierung auch des Personals von Bezirksregierungen, der Schuladministration, der Schulinspektion etc. erzielt wird.

Bei der Umsetzung dieser Handlungsempfehlung ist schrittweise vorzugehen. Nach einzuholenden Gutachten, die die internationalen Erfahrungen berücksichtigen und das Problemfeld strukturieren, sind intensive Beratungen mit empirisch arbeitenden Wissenschaftlern und Wissenschaftlerinnen zu führen, um eine breite Unterstützung

zu sichern und geeignete Organisationsformen zu entwickeln. Oftmals sind bei Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern nur fehlende und mangelhafte methodisch-statistische Kenntnisse für Widerstände ursächlich. Alle institutionellen Lösungen sollten eine universitäre und internationale Vernetzung bzw. Verankerung anstreben.

Handlungsfeld 12:

Voraussetzungen schaffen

Die in den vorangehenden Abschnitten vorgestellten Handlungsempfehlungen setzen in ihrer Gesamtheit ein gesteigertes Ausgabenniveau im Bildungsbereich voraus. Dies gilt vor dem Hintergrund, dass der Anteil der öffentlich getragenen Bildungsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Deutschland unter dem OECD-Durchschnitt liegt. Die bisher aufgeführten Handlungsempfehlungen zeigen auf, wo das zusätzlich erforderliche Geld eingesetzt und zu einer Verbesserung des Bildungssystems beitragen kann. Sie sind jedoch auch geeignet, um zu verdeutlichen, dass es nicht nur um mehr Geld für Bildung geht. Es zeigt sich, dass nicht alle Handlungsempfehlungen von einer Erhöhung der Ausgaben abhängig sind und dass die Ausgaben für Bildung insgesamt und andere verwandte Bereiche wie zum Beispiel außerschulische Bildungsarbeit einer besseren Koordinierung und Abstimmung bedürfen. Darüber hinaus sind in diesem Sinne die zukünftigen Zuständigkeiten von Land und Kommunen in der Bildungspolitik neu und eindeutig zu bestimmen (vgl. Teil A, Kapitel 3.3.7).

Finanzen

Empfehlung 12.1

Bildungsausgaben sind Investitionen in die Zukunft. Der Bildungsstand einer Bevölkerung beeinflusst das Wirtschaftswachstum beispielsweise über die technologische Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit. Daher ist zu überprüfen, ob Bildungsausgaben zukünftig auch haushalterisch in einer Bildungsbilanz (Nebenbilanz) als Investitionen in Humanvermögen berücksichtigt werden können.

Empfehlung 12.2

Aufgrund der hohen Bedeutung des Elementar- und Primarbereichs für die Entwicklung von Kindern ist eine stärkere Finanzierung des Angebotes anzustreben. Daher sollen die durch den demographischen Rückgang frei werdenden Ressourcen im Bildungshaushalt belassen werden.

Empfehlung 12.3

Ein Kriterienraster mit regionalen und sozialen Indizes bietet insbesondere Kommunen mit besonderen sozialen Belastungsfaktoren die Chance, einen zusätzlichen Beitrag zur Grundförderung zu leisten, zum Beispiel im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe oder der kulturellen Förderung. Die Einführung eines Kriterienrasters sollte geprüft werden.

Empfehlung 12.4

Um den besonderen Anforderungen an pädagogische Fachkräfte in sozialen Brennpunkten und regionalen Randlagen besser gerecht zu werden, sind spezielle Anreizkriterien für die Beschäftigung an diesen Orten zu entwickeln. Neben der Bezahlung können beispielsweise größere Fortbildungsressourcen, kleinere Lerngruppen, ein verbesserter Personalschlüssel, verbindliche Elemente zur Unterstützung der pädagogischen Arbeit und Supervision derartige Anreize darstellen.

Empfehlung 12.5

Es sind alle Anstrengungen zu unternehmen, dass schrittweise die Beitragsfreiheit für den Besuch von Kindertageseinrichtungen eingeführt werden kann. Hier ist zu prüfen, ob mit der Beitragsfreiheit beim ersten oder letzten Kindergartenjahr begonnen werden sollte (siehe Empfehlung 2.3)

Empfehlung 12.6

Die Sprachförderung in Kindertagesstätten und Schulen soll weiter ausgebaut werden. Alle Kinder in Kindertageseinrichtungen und Schulen, die eine Sprachförderung benötigen, sollen sie erhalten.

Empfehlung 12.7

Um den medientechnischen Anforderungen gerecht werden zu können, ist die Ausstattung von Schulen mit Computern zu verbessern. Insbesondere die Bereitstellung von Mitteln für Installation, Wartung und technische Aktualisierungen ist in ausreichendem Maße zu gewährleisten.

Empfehlung 12.8

Zur Verbesserung der technischen Ausstattung an Schulen ist Schulsponsoring (nicht zu verwechseln mit Werbung) ein adäquates Mittel. Um die Kooperation zwischen Bildungseinrichtungen und Unternehmen sowie Privatpersonen zu begünstigen, sollen Investitionen, die der Finanzierung von Lernmitteln oder Zwecken der Gebäudesanierung und Materialausstattung dienen, steuerlich voll abzugsfähig werden.

Empfehlung 12.9

Eine Öffnung der Finanzierung von (Lehrer-) Stellen ist beispielsweise durch kommunale Teilfinanzierung zu ermöglichen. Das heißt, dass auch eine neutrale Drittfinanzierung (zum Beispiel die Investition eines Mittelständlers in eine Hauptschule) zugelassen werden sollte.

Empfehlung 12.10

Kurz- und mittelfristig soll der bedarfsgerechte Ausbau von Ganztagschulen erfolgen. Langfristig ist ein flächendeckender Ausbau von Ganztagsangeboten für alle Schulformen anzustreben. Das Investitionsprogramm Ganztagspakt mit dem 1.000-Schulen-Programm ist fortzusetzen.

Empfehlung 12.11

Die Finanzierung von Betreuung über Gutscheine sollte geprüft werden. Dabei ist vor allem zu untersuchen, in welcher Weise Formen der subjektorientierten Förderung geeignet sind, besondere pädagogische, individuelle oder regionale Förderbedarfe zu befriedigen und wie sie sich mit dem heutigen Finanzierungssystem verbinden ließen.

Empfehlung 12.12

Der Landesjugendplan ist verbunden mit dem Wirksamkeitsdialog und der Evaluation der Arbeit angemessen auszustatten.

Empfehlung 12.13

Es sollte geprüft werden, ob und in welcher Form ein Leistungsprinzip bei der Besoldung von Lehrerinnen und Lehrer eingeführt werden kann. Leistung und nicht Dienstalter sollte vorrangiges Kriterium bei der Frage nach der Höhe der Besoldung sein.

Ressourcen**Empfehlung 12.14**

Die Größe von Lerngruppen stellt in der Bildungspolitik eine zentrale und auch ökonomisch wirksame Stellschraube dar. Die internationale Forschung zeigt, dass ein Lernen in einer kleinen Klasse insbesondere für jüngere Schüler (Grundschulbereich) positive Lernerfolge bringt. Dies gilt umso mehr für leistungsschwache Schülerinnen und Schüler bzw. für Kinder aus prekären Lebenslagen. Studien zum Unterricht konnten aber auch nachweisen, dass Lehrerinnen und Lehrer das Potenzial kleiner Klassen meist nicht nutzen. Es sollte die Finanzierbarkeit kleiner Klassen, insbesondere der beiden ersten Schuljahre geprüft werden. Um kleine Klassen mit einem qualitätvollen Unterricht abzusichern, sollten die Lehrerinnen und Lehrer in den Grundschulen durch Fortbildung in die Lage versetzt werden, kleine Klassen auch pädagogisch zu nutzen.

Empfehlung 12.15

Um Ausfälle durch zum Beispiel Krankheit, Urlaub, Elternzeit, Sabbatjahr aufzufangen, soll Personal entsprechend dem entstandenen Bedarf bereitgestellt werden. Zur Feststellung des Bedarfs ist die tatsächliche Lehrerversorgung an den Schulen und nicht die rechnerische zugrunde zu legen. Im Bereich der Schulen können moderate verbindliche Anwesenheitszeiten der Lehrkräfte hilfreich sein.

Empfehlung 12.16

Der Allgemeine Soziale Dienst (ASD) spielt eine herausragende Rolle für die Unterstützung von Familien und den Schutz von Kindern. Für diese kommunale Aufgabe sollten Standards für die personelle Ausstattung und den operativen Einsatz erarbeitet und vereinbart werden.

Empfehlung 12.17

Der Anteil muttersprachlicher Pädagoginnen und Pädagogen sollte erhöht werden, um die sprachlichen und kulturellen Kenntnisse der Kinder und Jugendlichen zu fördern.

Kompetenzen**Empfehlung 12.18**

Die Eigenverantwortung der Schulen ist zu stärken. Die Schulen bestimmen die Gestaltung und die Organisation des Unterrichts (zum Beispiel fächerverbindendes Lernen, Rhythmisierung des Unterrichts, Zusammensetzung und Größe von Lerngruppen). Der Schulleiter ist als Dienstvorgesetzter mit den entsprechenden Kompetenzen ausgestattet, um in Eigenverantwortung handeln zu können. Gemeinsam mit dem Kollegium ist die Schulleitung für die Schulentwicklung verantwortlich. Die Mitbestimmung des Lehrpersonals erfolgt über Lehrerräte, die partnerschaftlich mit der Schulleitung zusammenarbeiten.

Die Personalauswahl liegt in der Zuständigkeit der Schulen. Hierbei werden sie durch die Servicestellen des Landes unterstützt. Zusätzliche Ressourcen werden entsprechend der sozialen Ausgangslage der Schulen bereitgestellt. Zur Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes besteht in einzelnen Fällen die Möglichkeit der Kapitalisierung von Lehrerstellen. Die Schulentwicklung wird extern evaluiert. Auch die Finanzverantwortung der Schulen ist zu stärken: Die Schulen brauchen insbesondere im Bereich der Sachkostenbudgetierung mehr Autonomie. Zudem sollen Schulen die Möglichkeiten zur Erwirtschaftung eigener Einnahmen verstärkt nutzen. Jede Schule hat nach wie vor ihren eigenen Fortbildungsetat, sie kann sich jedoch eigenverantwortlich entscheiden, einen Teil des Etats in das der Bildungslandschaft/des Bildungsnetzwerkes einzuzahlen. (siehe Empfehlung 10.5).

Empfehlung 12.19

Der Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern entsprechend fällt die Kindertagesbetreuung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 74,7: Fürsorge), die Verwaltung und Finanzierung jedoch in die Zuständigkeit der Länder und vor allem Kommunen. Eine einheitliche Landeszuständigkeit, sowohl für Kindertagesbetreuung als auch für Bildung, ermöglicht den Einsatz durchgehender pädagogischer Konzepte, die Realisierung von Qualitätssicherung sowie eine effizientere Mittelverwendung. Daher sollte geprüft werden, ob die bisherige Kompetenzordnung zwischen Bund und Ländern geändert werden kann.

Empfehlung 12.20

In Nordrhein-Westfalen hat sich die bisherige Jugendhilfestruktur mit der örtlichen und überörtlichen Ebene und mit der Zweigliedrigkeit von Amt und Ausschuss bewährt und soll beibehalten werden.

Empfehlung 12.21

Mit den Kommunen ist zu klären, welche Kompetenzen sie im Rahmen einer erweiterten Schulträgerschaft übernehmen können. Sie sind ein selbstständiger bildungspolitischer Akteur, der auf Augenhöhe mit dem Land und anderen Bildungsträgern handelt. Die Differenzierung nach inneren und äußeren Schulangelegenheiten wirft an einigen Stellen Fragen auf, die eine Harmonisierung der Perspektiven und Ausgleich der unterschiedlichen Interessen

nahelegen. In diesem Sinne sind die zukünftigen Zuständigkeiten von Land und Kommunen in der Bildungspolitik neu und eindeutig zu bestimmen.

Verfassung

Empfehlung 12.22

Ob und in welcher Art und Weise der Art. 12 der Landesverfassung die Zukunft der schulischen Angebote für Kinder und Jugendliche sichert, bedarf einer grundsätzlichen, objektiven, gutachterlichen Prüfung.

Grundsätzliches

Empfehlung 12.23

Alle Veränderungen im Erziehungs- und Bildungssystem sollen einem doppelten wissenschaftlichen Anspruch genügen. Sie sollen zum einen begründbar sein und zum anderen durch regelmäßige Evaluationen auf ihre Wirkungen hin überprüft werden und somit auch modifizierbar bzw. revidierbar sein. Damit geht auch der Anspruch an eine Effektivitäts- und Effizienzüberprüfung des Mitteleinsatzes einher.

Sondervoten zu Handlungsfeld 12

Zu 12.2

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Aufgrund der hohen Bedeutung des Elementar- und Primarbereichs für die Entwicklung von Kindern ist eine stärkere Finanzierung des Angebotes anzustreben. In einem ersten Schritt sollen die durch den demographischen Rückgang frei werdenden Ressourcen im Bildungshaushalt belassen werden. Im zweiten Schritt soll die Angleichung des Ausgabenniveaus an bundesdurchschnittliche Werte und in einem dritten Schritt an den Durchschnitt der OECD-Länder erreicht werden.

Die finanzielle Hauptlast für die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen tragen zurzeit die Kommunen, ergänzt um die Mittel der einzelnen Bundesländer. Dabei führt der Ausbau in diesem Bereich zu unmittelbaren Beschäftigungseffekten in den Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege mit den damit verbundenen Mehreinnahmen aus Steuern und Sozialabgaben. Gleichzeitig treten zusätzliche Beschäftigungseffekte bei den Eltern auf, die zu höheren gesellschaftlichen Bildungs- und Sozialrenditen durch sinkende Sozialausgaben und Transferleistungen führen. Die Mehreinnahmen und Minderausgaben des Bundes werden nach einer Modellrechnung mit einem Gesamtvolumen von rund 2,7 Mrd. Euro jährlich ab 2013 beziffert. Nutznießer der verbesserten Betreuungs- und auch Ganztagsangebote ist damit der Bund. Deshalb ist eine sinnvolle Neuordnung der Finanzierungsarchitektur mit einer anteiligen und dauerhaften Finanzierung laufender Betriebskosten über Mittel der Bundesebene unumgänglich.

Zu 12.3

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Zur transparenten und vereinfachten Förderung soll ein Kriterienraster mit regionalen und sozialen Indizes entwickelt werden. Es soll auf alle Bereiche der Landesförderung anwendbar sein. Damit soll eine höhere Fördergerechtigkeit erreicht werden

Zu 12.8

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Das Schulgesetz NRW schafft die rechtlichen Voraussetzungen für das Schulsponsoring (§99). Im vom Land herausgegebenen Leitfaden „Schulsponsoring heute“ wird beschrieben, wie und in welchen Grenzen ein solches Schulsponsoring möglich, sinnvoll und umsetzbar ist. Diese Regelungen sind ausreichend. Schulen und Kindergärten müssen werbefreie Räume bleiben.

Es ist zu prüfen, welche rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen sind, damit ehrenamtliche Arbeitsleistung für Schulen und Kindertageseinrichtungen steuerlich geltend gemacht werden kann. Eltern und andere Beteiligte erbringen vielerorts unentgeltlich Dienstleistungen, z. B. bei Renovierungen oder Arbeiten in Außenanlagen. Wünschenswert ist, dass diese Leistungen Spenden gleichgestellt werden.

Zu 12.9

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

Das Land ist in der Verantwortung, die Lehrerversorgung in allen Kommunen sicher zustellen. Die personelle Ausstattung darf nicht von der Finanzkraft der Kommunen oder vom Sponsoring abhängig sein.

Zu 12.10

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Kurzfristig soll der Ausbau von Ganztagsschulen gemäß dem dringlichen Bedarf vor Ort erfolgen. Langfristig ist ein flächendeckender Ausbau von Ganztagsschulen anzustreben, damit das erweiterte Bildungsangebot, das die Ganztagschule durch eine andere Rhythmisierung der Lernzeit und größere Lernvielfalt bieten kann, alle Schülerinnen und Schüler erreicht. Familien müssen zudem bei einem Wohnortwechsel überall in NRW eine qualitätsvolle entwickelte Ganztagschullandschaft vorfinden, die Beruf und Familie vereinbar macht.

Eine zwischen Bund und Land abgestimmte Ausweitung des Investitionsprogramms ist erforderlich. Die Beteiligung des Bundes an der Finanzierung des Ausbaus von Kindertageseinrichtungen und Ganztagsschulen ist weiterhin geboten, da der Bund von den langfristigen finanziellen Auswirkungen am meisten profitiert, u.a durch höheres Steueraufkommen und geringere soziale Transferzahlungen in Folge der erhöhten Erwerbsquote von Eltern.

Die von der Landesregierung im 1.000-Schulen-Programm zur Verfügung gestellten Investitionshilfen für die Kommunen sind nur in den wenigsten Fällen für die erforderlichen Baumaßnahmen an den Schulen ausreichend. Es sind deshalb realistische Finanzierungshilfen auszuweisen, die es den Kommunen ermöglichen die erforderlichen baulichen Veränderungen in den Schulen vorzunehmen.

Analog zum Ausbau der Ganztagsschulen muss das Land die Kommunen auch beim Ausbau von Mensen und Aufenthaltsräumen bei den weiterführenden Schulen unterstützen, die (noch) keinen Ganztag anbieten, aber wegen der Erteilung von Unterricht am Nachmittag eine Übermittagsbetreuung anbieten.

Zu 12.11

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Ziele von Gutschein-Modellen sind eine bedarfsgerechte Einrichtungswahl und eine Qualitätssteigerung durch Wettbewerb der Einrichtungen. Die dafür notwendigen Voraussetzungen – für alle Nutzer erreichbare konkurrierende Angebote und für alle gleichermaßen zugängliche Informationen über die Qualität der Einrichtungen – sind so nicht gegeben.

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass bildungsferne Familien und Familien mit Migrationshintergrund Gutschein-Modelle nicht adäquat nutzen können. Gutscheinmodelle begünstigen – insbesondere im Bereich der vorschulischen Bildung, Betreuung und Erziehung – die bildungsbewussten, einkommensstarken Familien.

Gutschein-Modelle zur Finanzierung von Bildung, Betreuung und Erziehung sind nicht zielführend und deshalb abzulehnen.

Zu 12.12

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Der Landesjugendplan ist verbunden mit dem Wirksamkeitsdialog und der Evaluation der Arbeit aufzustocken.

Zu 12.14

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Die Größe von Lerngruppen ist gerade bei jüngeren Schülerinnen und Schülern ein relevanter Faktor für die Unterrichtsqualität. Dabei ist es unerlässlich, die Wirksamkeit kleinerer Lerngruppen sicherzustellen, damit die notwendigen Ressourcen nicht verpuffen, sondern die individuelle Förderung in vollem Umfang erfolgreich verstärken können. Das muss durch entsprechende Aus- und Fortbildung gewährleistet werden. Pädagogische Begründung

und gesicherte Effizienz rechtfertigen einen entsprechenden Ressourceneinsatz für mindestens die ersten beiden Schuljahre. Die Gruppengröße ist dort deshalb schrittweise zu verkleinern.

Ergänzung zu 12.17

Sondervotum der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Das Ziel sollte sein, den Anteil muttersprachlicher Pädagoginnen und Pädagogen auf den Anteil zu erhöhen, der dem Anteil in der Gesellschaft entspricht.

Zu 12.18

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Das Modell der Selbstständigen Schule ist fortzuentwickeln und die Eigenverantwortung der Schulen ist zu stärken. Die Schulen bestimmen die Inhalte und die Organisation des Unterrichts (z.B. fächerverbindendes Lernen, Rhythmisierung des Unterrichts, Zusammensetzung und Größe von Lerngruppen, Leistungsbewertung). Der umfassenden pädagogischen Eigenverantwortlichkeit auf der einen Seite entspricht die Teilnahme an zentralen Prüfungen und Lernstandserhebungen zur Qualitätssicherung und -entwicklung sowie interner und externer Evaluation auf der anderen Seite. Der Schulleiter ist als Dienstvorgesetzter mit entsprechenden Kompetenzen ausgestattet. Die Mitbestimmung des Lehrpersonals erfolgt über Lehrerräte. Die Schulentwicklung liegt in den Händen von Qualitätsteams/Steuergruppen. Die gleichberechtigte Mitwirkung aller Gruppen an den Entscheidungsprozessen wird gewährleistet (Drittelparität). Die Schulen sind zuständig für die Personalgewinnung, -einstellung und -verwaltung. Sie erhalten Mittel zur Personalverwaltung und werden durch die Servicestellen des Landes unterstützt. Die Schulen verfügen über ein Gesamtbudget aus staatlichen und kommunalen Mitteln für Personal und Sachausstattung. Zusätzliche Ressourcen werden entsprechend der sozialen Ausgangslage der Schulen bereitgestellt. Zur Flexibilisierung des Ressourceneinsatzes besteht die Möglichkeit der Kapitalisierung von Lehrerstellen.

Zu 12.19

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz ist eine gute und bewährte rechtliche Grundlage, die für ganz Deutschland einen verlässlichen Rahmen bildet. Auch mit dem Tagesstättenausbauprogramm und anderen gesetzlichen Regelungen hat der Bund seine Mitverantwortung für Kinder und Jugendliche deutlich gemacht. Die Förderung der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern wird damit gesichert und weiter entwickelt. Diese Bundesregelungen werden bereits jetzt stark von den in den Ausführungsgesetzen der Länder festgelegten personell und finanziell unterschiedlichen Rahmenbedingungen beeinflusst. Eine Ausweitung der Landeskompetenzen über die jetzigen Regelungsmöglichkeiten hinaus ist nicht zielführend und sollte nicht erfolgen.

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Kinderbetreuung muss erhalten werden.

Ergänzung zu 12.23

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission:

„Veränderungen im Erziehungs- und Bildungssystem sollen einem doppelten wissenschaftlichen Anspruch genügen“: Dieser Anspruch sollte von der Landesregierung bei der Gestaltung des Bildungssystems und der Förderung der Hauptschulen unmittelbar umgesetzt werden. Der Anspruch des sorgfältigen Mitteleinsatzes entspricht dem Haushaltsgesetz.

Zu 12.23

Sondervotum des sachverständigen Mitglieds Prof. Dr. Rainer Dollase:

Die bloße Begründungsnotwendigkeit von Veränderungen im Erziehungs- Bildungs- und Betreuungssystem ist lediglich eine verbale Banalität, aber keine substantielle Forderung, die irgendetwas verbessert. Es ist logisch zwingend, eine evidenzbasierte Begründung, d.h. einen Nachweis der Wirksamkeit zu fordern bzw. vorzulegen.

Ergänzung zum Handlungsfeld 12

Sondervotum der SPD-Fraktion in der Enquetekommission, der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen in der Enquetekommission und des sachverständigen Mitglieds Markus Schnapka:

Die Ressortverantwortung für Kinder, Jugend und Schule soll wieder zusammengeführt werden mit dem Ziel, das Zusammenwirken von Erziehung, Bildung und Betreuung auch in der Landesadministration zu optimieren.

Anhang

Expertengespräche und Anhörungen der Enquetekommission

– *chronologisch* –

Vorausberechnung der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens bis 2025/2050 unter besonderer

Berücksichtigung der Kinder und Jugendlichen

Dr. Kerstin Ströker, Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik

Zur Psychologie des nachlassenden Kinderwunsches

Prof. Dr. Rainer Dollase, Universität Bielefeld

Der demografische Wandel und die Folgen für das Bildungssystem in Nordrhein-Westfalen

Prof. Dr. Klaus Klemm, Universität Duisburg-Essen

Neue Rollen- und Selbstverständnisse

Prof. Dr. Irene Gerlach, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Unterschiedliche Lebensbedingungen für Kinder und Eltern

Prof. Dr. Irene Gerlach, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

Die psychische Lage der Kinder heute

Prof. Dr. Rainer Dollase, Universität Bielefeld

Zu den psycho-sozialen Folgen für Kinder der veränderten Familienrahmenbedingungen

und neuen Lebensformen von Erwachsenen

Prof. Dr. Rainer Dollase, Universität Bielefeld

Europa- und bundesrechtliche Rahmenbedingungen

Prof. Dr. Ingo Richter und Landesrat a.D. Markus Schnapka

Recht

Prof. Dr. Ingo Richter und Landesrat a.D. Markus Schnapka

Ressourcen

Prof. Dr. Klaus Klemm, Universität Duisburg-Essen

Angebote: Jugendhilfe

Landesrat a.D. Markus Schnapka

Angebote: Schule

Prof. Dr. Gabriele Bellenberg, Ruhr-Universität Bochum

Akteure/Zusammenspiel der Akteure/Schnittstellen Problemaufriss

Prof. Dr. Ingo Richter und Landesrat a.D. Markus Schnapka

Erste Ergebnisse der KiGGS-Studie zur Gesundheit von Kindern und Jugendlichen in Deutschland

PD Dr. Martin Schlaud, Robert-Koch-Institut, ärztlicher Leiter der KiGGS-Studie

Übergewicht und lebensstilbedingte Erkrankungen bei Kindern im europäischen Vergleich:

Ansätze der IDEFICS-Studie

Prof. Dr. Iris Pigeot-Kübler, Bremer Institut für Präventionsforschung und Sozialmedizin

Psychische Auffälligkeiten und Präventionsansätze für Kinder und Jugendliche aus der

Perspektive der ärztlichen Praxis

Dr. Thomas Fischbach und Dr. Martin Terhardt, Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte e.V.

Verbesserung der Schul- und Bildungsqualität durch Gesundheit

Rüdiger Bockhorst, Bertelsmann Stiftung, Projekt „anschub.de – Allianz für nachhaltige Schulgesundheitsbildung in Deutschland“

Kommunale Gesundheitsförderung für Kinder und Jugendliche

Carsten Rumpelton, Geschäftsführer der Gesundheitskonferenz des Rhein-Kreises Neuss

Die Situation von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund in Nordrhein-Westfalen

Thomas Kufen, Integrationsbeauftragter der Landesregierung Nordrhein-Westfalen

Projekte der RAA in KiTa und Schule – Erfahrungen und Perspektiven

Christiane Bainski, Leiterin der Hauptstelle der RAA in Nordrhein-Westfalen

Integration braucht Bildung

Claudia Walther, Bertelsmann Stiftung

Demographie, Lebensbedingungen und Bildungschancen in regionaler Perspektive

Prof. Dr. Klaus Peter Strohmeier und Tobias Terpoorten, Ruhr-Universität Bochum

Kinderarmut: Folgen für Bildung und Gesundheit

Prof. Dr. Christian Palentien, Universität Bremen

Blick über die Grenzen – Nationale und internationale Studien zu den Themen Erziehung, Bildung und Betreuung

Prof. Dr. Gabriele Bellenberg und Prof. Dr. Klaus Klemm

Die Verpflichtung, tatsächlich hilfreiche und wirksame Methoden in Erziehung,**Bildung und Betreuung anzuwenden**

Prof. Dr. Rainer Dollase

Integration von Kindern und Jugendlichen in NRW mit Migrationshintergrund im Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystem

Prof. Dr. Rainer Dollase

Öffentliche Anhörung zum Thema „Bildungsfinanzierung – Finanzströme zwischen Bund, Land und Kommunen überprüfen“

Klaus Hebborn, Städtetag Nordrhein-Westfalen

Dr. Rainer Kambeck, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsförderung

Dr. Friedhelm Pfeiffer, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung

Dr. Axel Plünnecke, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Prof. Dr. Stefan Sell, Fachhochschule Koblenz

Öffentliche Anhörung zum Thema „Optimales System der Gesundheitsvorsorge in NRW“

Rüdiger Bockhorst, Bertelsmann Stiftung

Carsten Büthe, Kompetenzzentrum Sport und gesunde Lebensführung OWL

Dr. Thomas Fischbach, Berufsverband der Kinder- und Jugendärzte

Dr. Raimund Geene, Hochschule Magdeburg-Stendal (FH)

Heinz Hilgers, Bürgermeister der Stadt Dormagen

Fredi Lang, Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen

Dr. Michael Matlik, Landessportbund Nordrhein-Westfalen

Meinhard Walenciak, Landeselternrat der Gesamtschulen

Expertengespräch zum Thema „Innere und äußere Angelegenheiten der Schule – neue Aufgaben für die Kommunen“

Wolfgang Brückner, Verband der Lehrerinnen und Lehrer an Berufskollegs in NW e.V.

Armin Lohmann, Niedersächsisches Kultusministerium

Wilfried Lohre, Bertelsmann Stiftung

Dr. Paul Reiter, Philologen-Verband Nordrhein-Westfalen

Expertengespräch zum Thema „Zukunft der Schule – Schulentwicklung in Nordrhein-Westfalen“

Ulrich Brambach, Vorsitzender des Realschullehrerverbandes NRW

Dorothee Graf, Schulpsychologische Beratung Landeshauptstadt Düsseldorf

Prof. Dr. Heinz-Günter Holtappels, Institut für Schulentwicklungsforschung – Universität Dortmund

Dr. Ernst Rösner, Institut für Schulentwicklungsforschung – Universität Dortmund

Prof. Dr. Rita Süssmuth, Bundestagspräsidentin a. D.

Forschungsaufträge der Enquetekommission

„Entwicklungspsychologische Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern“

von Prof. Dr. Lieselotte Ahnert, Universität zu Köln

„Bildungsbedeutung von Eltern, Familien und anderen Bezugspersonen für Kinder“

von Prof. Dr. Manfred Holodynski, Westfälische Wilhelms-Universität Münster

„Neurowissenschaftliche Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern“

von Prof. Dr. Anna Katharina Braun, Otto von Guericke Universität Magdeburg und
Prof. Dr. Elsbeth Stern, ETH Zürich (Swiss Federal Institute of Technology)

„Lernen im Lebenslauf – formale, non-formale und informelle Bildung: die mittlere Jugend (12 - 16 Jahre)“

von Prof. Dr. Wolfgang Mack, Pädagogische Hochschule Ludwigsburg

„Volkswirtschaftliche Effekte des gegenwärtigen Bildungssystems“

von Dr. Christina Anger und Dr. Axel Plünnecke, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

„Bildung und Lebensverlauf in einer lernenden Gesellschaft“

von Dr. Sabine Maschke, Zentrum für Kindheits-, Jugend- und Biografieforschung, Universität Siegen und
PD Dr. Ludwig Stecher, Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung, Frankfurt

„Lernen im Lebenslauf – Formale, non-formale und informelle Bildung in früher und mittlerer Kindheit“

von Prof. Dr. Gerd E. Schäfer, Universität zu Köln

„Interkulturelle und geschlechtergerechte Pädagogik“

von Prof. Dr. Leonie Herwartz-Emden, Universität Augsburg

„Anfangsunterricht in der Grundschule. Beste Lernchancen für alle Kinder“

von Prof. Dr. Ursula Carle, Universität Bremen

Eintägige Kommissionsreise

„Besuch vorhandener Angebote in NRW mit sozialräumlichem Konzept“

Bürgerhaus Neuss Erfttal

MoKi – Monheim für Kinder

Evangelische Gesamtschule Gelsenkirchen-Bismarck

Einsetzungsbeschluss vom 30.11.2005

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

14. Wahlperiode

Drucksache 14/708

22.11.2005

Antrag der Fraktion der SPD

Einrichtung einer Enquête-Kommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“

I. Ausgangssituation

Der demographische Wandel ist in den letzten Jahren zu einem vieldiskutierten Thema auch in Nordrhein-Westfalen geworden und eine der zentralen Herausforderungen für die Entwicklung unserer Gesellschaft. Die steigende Lebenserwartung und der Rückgang der Geburten auf ein Niveau von etwa einem Drittel unter dem Generationenersatz machen den Handlungsbedarf für Nordrhein-Westfalen deutlich. Auf die demographische Entwicklung wirkt sich dabei negativ verstärkend aus, dass Eltern ihre Kinder inzwischen deutlich später bekommen, statt mit durchschnittlich 20 Jahren inzwischen eher mit 30 Jahren. So kommen heute auf einen Zeitraum von 60 Jahren nur zwei Generationen, während es noch Mitte des letzten Jahrhunderts drei Generationen waren.

Bislang hat sich die gesellschaftliche und politische Debatte über den demographischen Wandel sehr stark beschränkt auf die Frage des Umgangs mit seinen unausweichlichen Folgen für die Finanzierung des sozialen Sicherungssystems. Um der demographischen Entwicklung entgegenzuwirken, gibt es neben der ansteigenden Migrationentwicklung (vor dem Hintergrund der Globalisierung und internationalen Zusammenarbeit) allerdings nur einen überzeugenden Ansatz: eine Politik, die eine aktive Förderung der Geburtensteigerung zum Ziel hat. Kern einer solchen Politik ist die Familien- und Bildungspolitik, die zweifellos zu den Kernkompetenzen des Landes gehört.

Es müssen Konzepte entwickelt werden, die Familien verlässliche Optionen zur Realisierung von Lebensplänen geben und für Frauen und Männer die Balance von Erwerbsarbeit und Familie ermöglichen. Familienpolitik hat darüber hinaus die Aufgabe, die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen, um Familien bei der Erziehung von Kindern zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund hat die Sachverständigenkommission des 7. Familienberichtes folgende Anforderung formuliert: *„Ziel einer nachhaltigen Familienpolitik ist es, jene sozialen, wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen zu schaffen, die es der nachwachsenden Generation ermöglichen, in die Entwicklung und Erziehung von Kindern zu investieren, Generationensolidarität zu leben und Fürsorge für andere als Teil der eigenen Lebensperspektive zu interpretieren.“*

Im internationalen Vergleich wird deutlich, dass Investitionen in eine lückenlose Betreuungskette ab dem ersten Lebensjahr Zukunftsinvestitionen sind. In Nordrhein-Westfalen stellt sich die Situation im vorschulischen Bereich wie folgt dar: Im Bereich der Drei- bis Sechsjährigen wird mit 550.171 Plätzen und einem Versorgungsgrad von derzeit 99,1 Prozent der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz seit Jahren erfüllt. Der Anteil der Ganztagsplätze am Gesamtangebot beträgt hier mit 167.912 Plätzen 27,5 Prozent. Für Unterdreijährige stehen dagegen insgesamt nur 38.000 Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen, in der Tagespflege oder in Spielgruppen zur Verfügung, das entspricht einer Versorgungsquote von rund 8 Prozent (alle Zahlen 2002).

Über diese partielle Unterversorgung hinaus sind auch vor dem Hintergrund der steigenden Erwerbsquote von Frauen und der Ausdifferenzierung der konkreten Arbeitszeitmodelle die bisherigen Angebote der Halbtagsbetreuung jedoch nicht mehr ausreichend. In einer jüngst veröffentlichten Untersuchung hat das Institut für Arbeit und Technik (IAT) dargelegt, dass u.a. die fehlende Flexibilität von Öffnungszeiten beklagt wird. So hat über die Hälfte der Erwerbstätigen der in der Studie befragten Mütter zumindest zeitweise am späten Nachmittag, ein Drittel am Abend, ein Sechstel nachts und ein gutes Viertel am frühen Morgen gearbeitet. Die Hälfte der Frauen arbeitet darüber hinaus auch samstags und ein knappes Drittel sonntags. Schließlich gibt es noch die Gruppe derjenigen Beschäftigten, die nur teilweise von atypischen Arbeitszeiten betroffen sind. Auch wenn nicht für alle diese Arbeitszeiten in gleichem Umfang Betreuungsmöglichkeiten nachgefragt werden, so steigt doch der Bedarf an atypischen Betreuungszeiten und vor allem die flexible Inanspruchnahme dieser Angebote.

Die zweite Säule einer optimalen Unterstützung von Familien stellt ein gutes Bildungsangebot für ihre Kinder dar. Niemand kann sein Wissen vererben, deshalb muss jeder neu geborene Mensch in seiner Entwicklung in Familie und in öffentlichen Einrichtungen nach seinen individuellen Fähigkeiten in die Gesellschaft und in das Wissen hineinwachsen.

Oberstes Ziel einer solchen Bildungspolitik muss die Verwirklichung von sozialer Gerechtigkeit, Integration und Chancengleichheit sein. In einer Zeit, in der es mehr denn je von der Bildung jedes Einzelnen abhängt, ob das eigene Leben gelingt, haben alle Kinder und Jugendlichen Anspruch auf einen uneingeschränkten Zugang zur Bildung und auf bestmögliche individuelle Förderung. Das bedeutet: Benachteiligungen beim Zugang zu Bildung müssen weiter abgebaut und die Bildungsbeteiligung weiter erhöht werden. Denn ein in der Breite und in der Spitze hohes Bildungsniveau ist Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit und Innovation.

Die Qualität und das Angebot der Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit in den Grundschulen und perspektivisch in der Sekundarstufe I beeinflusst Eltern bei ihrer Wohnortwahl. Darüber hinaus müssen sich die Schülerinnen und Schüler von heute als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von morgen den gestiegenen Anforderungen einer hochtechnisierten und spezialisierten Arbeitswelt stellen. Bildung ist damit die Schlüsselqualifikation für die Wahrnehmung der Zukunftschancen von Kindern und ist damit auch eine der Rahmenbedingungen für die Realisierung des Kinderwunsches von Eltern.

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf flächendeckend zu ermöglichen, gewinnen Ganztagsangebote an Schulen zunehmend an Bedeutung. Die Ausweitung von Ganztagsangeboten dient außerdem dem Ziel, die Rhythmisierung des Schultages zu optimieren, mehr Zeit für individuelle Förderung zu ermöglichen und insbesondere um Kinder aus bildungsfernen Schichten besser zu unterstützen.

Mit der Offenen Ganztagsgrundschule ist in Nordrhein-Westfalen ein Erfolgsmodell etabliert worden, mit dem es innerhalb von zwei Jahren gelang, über 70.000 neue Ganztagsplätze zu schaffen. In der Sekundarstufe haben wir in Nordrhein-Westfalen schon heute über 400 allgemeinbildende (gebundene) Ganztagsgrundschulen, neben 210 Gesamtschulen auch 147 Hauptschulen sowie 28 Gymnasien und 22 Realschulen. Ferner arbeiten 193 Sonderschulen in Ganztagsform. Ergänzend kommen folgende Angebote hinzu:

- ▶ „Schule von acht bis eins“ (ca. 5.000 Gruppen)
- ▶ „Dreizehn Plus im Primarbereich“ (ca. 1.100 Gruppen)
- ▶ „Dreizehn Plus in der Sekundarstufe I“ (ca. 1.700 Gruppen)
- ▶ „Schülertreffs in Tageseinrichtungen (ca. 6.000 Plätze)
- ▶ „Silentien“/Hausaufgabenbetreuung (ca. 2.200 Gruppen)

Nordrhein-Westfalen verfügt somit über ein beachtliches Angebot an Ganztagsplätzen und steht im Vergleich zu anderen Bundesländern sehr gut da. Dennoch besteht weiterer Handlungsbedarf, sowohl im Grundschulbereich, als auch an allen weiterführenden Schulformen.

Insgesamt ergeben sich in der Bildungspolitik neue Herausforderungen, die in der bildungspolitischen Debatte Berücksichtigung finden müssen. Hierbei muss insbesondere ein Thema in den Blick genommen werden, das in den bisherigen bildungspolitischen Debatten weitgehend vernachlässigt wurde: Die Bildungsfinanzierung. So stellt Klaus Klemm z.B. fest: *„Deutschland widmet einen eher geringen Teil seines nationalen Wohlstandes dem Aufgabenfeld Bildung; Deutschland konzentriert seine Bildungsaufgaben stärker als andere Länder auf Personalausgaben – und dies weniger zugunsten eines großen Personalvolumens und mehr zugunsten vergleichbar höherer Gehälter; Deutschland verfolgt beim Einsatz seiner ökonomischen Ressourcen eine Ausgabenstrategie, die ältere Bildungsteilnehmer – erheblich mehr, als dies in anderen Ländern geschieht – bevorzugt (...)“* Kurz gefasst: Wir geben im internationalen Vergleich zuwenig für Bildung aus, haben sehr hohe Personalausgaben und investieren zuwenig in Kindergarten und Grundschule.

Hinzu kommt, dass wir die Heterogenität der öffentlichen Aufgaben und Zuständigkeiten von Land und Kommunen im Elementar- und Schulbereich auf den Prüfstand stellen müssen. Mit der Etablierung der Offenen Ganztagsgrundschule ist z.B. deutlich geworden, dass die Trennungslinie zwischen inneren und äußeren Schulangelegenheiten verwischt und neue Antworten gesucht werden müssen.

II. Zielsetzung

Um zu erkennen, welche Notwendigkeiten und Möglichkeiten sich vor dem Hintergrund gegebener Ressourcen insgesamt für Nordrhein-Westfalen ergeben, hat die Enquête-Kommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“ das Ziel,

- ▶ notwendige Elemente einer verlässlichen Betreuungskette vom ersten Lebensjahr bis zum Ende der Sekundarstufe I darzustellen,
- ▶ die Aufgabenverflechtung und Ressourcenverteilung zwischen Land, Kommunen, Trägern und Familien aufzuarbeiten,
- ▶ verschiedene Möglichkeiten der Steuerung und die damit verbundenen Finanzierungsmodelle darzustellen,
- ▶ und der Politik entsprechende Handlungsempfehlungen für einen effizienten und zielgerichteten Mitteleinsatz zu unterbreiten.

III. Fragestellung

Ausgangspunkt für die Überprüfung konkreter Alternativen zu den bestehenden Angeboten ist eine sorgfältige Bestandsaufnahme und Analyse folgender Punkte:

- ▶ Bevölkerungsentwicklung der Kinder und Jugendlichen in NRW bis 2020 bezogen auf die einzelnen Städte und bis 2040 landesweit
- ▶ rechtliche Rahmenbedingungen der Familien- und Bildungspolitik
- ▶ Finanzströme in der Familien- und Bildungspolitik auf kommunaler und landespolitischer Ebene

Darauf aufbauend sollen folgende Fragestellungen geprüft werden:

a) Elementarbereich

- ▶ Wie kann die Finanzierung von Betreuungsangeboten besser an die demographische Entwicklung angepasst werden?
- ▶ Welche konkreten Angebote muss ein verlässliches und den differenzierten Ansprüchen der Eltern entsprechendes Betreuungssystem beinhalten?
- ▶ Wie teuer wäre ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr für alle Kinder – sowohl in einer Kindertageseinrichtung wie in der Tagespflege?
- ▶ Wäre zur nachhaltigen Verbesserung von Bildungsbiographien eine Kindergartenpflicht wünschenswert?
- ▶ Unter welchen Bedingungen ließe sich eine Kindergartenpflicht einführen?
- ▶ Ist die „Gebührenentwicklung“ gerecht (Beispiel: Kindergarten, Offener Ganzttag, gebundene Ganzttagsschule)?
- ▶ Welche Möglichkeiten der Pauschalierung von Kosten gibt es für das Land?
- ▶ Welche Perspektiven verspricht eine Kommunalisierung der Ressourcensteuerung in der Versorgung von Betreuungsangeboten?
- ▶ Inwiefern können (auch bei kommunalisierter Steuerung) landeseinheitliche Ziele verfolgt und nachhaltig gesichert werden?

b) Primar- und Sekundarbereich

- ▶ Welche Auswirkungen hat die demographische Entwicklung auf das nordrhein-westfälische Bildungssystem und dessen Finanzierung?
- ▶ Wie hoch sind die finanziellen Aufwendungen pro Kopf in den verschiedenen Schulformen differenziert nach Jahrgangsstufen?
- ▶ Wie teuer wäre ein Rechtsanspruch auf ein durchgängiges Ganztagsangebot im Primar- und Sekundarbereich?
- ▶ Welche Voraussetzungen müssen für eine Bildungsfinanzierung geschaffen werden, die insbesondere die kommunale Verantwortung für die Feinsteuerung der Ressourcen stärkt?
- ▶ Welche Handlungsstrategien müssen für eine „kompensatorische Bildungspolitik“ entwickelt werden (Stichwort „Ungleiches ungleich behandeln“)?

Darüber hinaus sollen im Überschneidungsbereich der beiden Handlungsfelder folgende Fragestellungen untersucht werden:

- ▶ Wie kann eine nachhaltige Verbesserung der Ausbildung und der Qualität in der Elementarpädagogik finanziert werden?

- ▶ Welche Rahmenbedingungen können Familien- und Bildungspolitik schaffen, um eine frühzeitige und nachhaltige Verantwortung der Familie für die Bildungsbiographie zu stärken?
- ▶ Wie können Elementar- und Primarpädagogik stärker miteinander verzahnt werden, um die Ziele der Bildungspolitik stärker als bisher erreichen zu können?

IV. Beschluss

Der Landtag setzt eine Enquête-Kommission nach § 57 der Geschäftsordnung des Landtags ein, in der die Fraktionen nach Maßgabe des § 57 Abs. 2 Geschäftsordnung vertreten sind.

Der Enquête-Kommission werden für die Dauer ihrer Tätigkeit sowie für ihre Vor- und Nacharbeiten bis zur Entscheidung des Parlaments jeweils zwei Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter des höheren oder des gehobenen Dienstes und eine Schreibkraft zur Verfügung gestellt. Den Fraktionen werden die Kosten für eine Mitarbeiterin oder einen Mitarbeiter des höheren Dienstes und die Kosten in halber Höhe für eine Schreibkraft erstattet und entsprechende technische Ausstattungen und Büroräume zur Verfügung gestellt.

Die Enquête-Kommission kann Expertinnen und Experten anhören, Forschungsaufträge erteilen und Studienfahrten bzw. Ortsbesichtigungen oder Projektforschungen durchführen. Die haushaltsrechtlichen Voraussetzungen sind im Haushalt zu schaffen.

Hannelore Kraft
Carina Gödecke
Britta Altenkamp
Birgit Fischer
Ralf Jäger
Ute Schäfer

und Fraktion

Abkürzungsverzeichnis

BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BBiG	Berufsbildungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BKVO (NRW)	Betriebskostenverordnung (Nordrhein-Westfalen)
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
DJI	Deutsches Jugendinstitut
DKJS	Deutsche Kinder- und Jugendstiftung
EGV	Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EStG	Einkommenssteuergesetz
GEW	Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft
GG	Grundgesetz
GTK (NRW)	Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (Nordrhein-Westfalen)
HzE	Hilfen zur Erziehung
IGLU	Internationale GrundschoL-Lese-Untersuchung
IZBB	Investitionsprogramm „Zukunft Bildung und Betreuung“
KiBiZ (NRW)	Kinderbildungsgesetz (Nordrhein-Westfalen)
KMK	Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder (Kultusministerkonferenz)
LDS	Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik NRW
LMG (NRW)	Landesmediengesetz (Nordrhein-Westfalen)
LVerf (NRW)	Landesverfassung (Nordrhein-Westfalen)
NICHD	National Institute of Child Health and Human Development
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OMEP	Organisation Mondiale pour l'Education Pré-scolaire (Weltorganisation für vorschulische Erziehung)
PISA	Programme for International Student Assessment
RKI	Robert Koch Institut
RWI	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Essen
SchulG (NRW)	Schulgesetz (Nordrhein- Westfalen)
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB III	Sozialgesetzbuch III (Arbeitsförderung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch VIII (Kinder und Jugendhilfe)
SGB X	Sozialgesetzbuch X (Verwaltungsverfahren und Schutz der Sozialdaten)
StGB	Strafgesetzbuch
TAG	Tagesbetreuungsausbaugesetz
TVöD	Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZEFIR	Zentrum für interdisziplinäre Ruhrgebietsforschung

Verzeichnis der Grafiken

<i>Grafik 1:</i>	Relative Zu- und Abnahme der Bevölkerung im Alter von unter 20 Jahren in Nordrhein-Westfalen 2025 gegenüber 2005	18
<i>Grafik 2:</i>	Zugehörigkeit zum „Familiensektor“ im „familienbildenden Alter“ nach Altersgruppen in NRW 2005 (Mikrozensus)	21
<i>Grafik 3:</i>	Bevölkerung nach Familientyp in NRW (2005, Mikrozensus)	21
<i>Grafik 4:</i>	Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen nach Familientypen im Haushalt (alle Altersgruppen in Tsd., Mikrozensus 2005)	22
<i>Grafik 5:</i>	Kinder und Jugendliche in Nordrhein-Westfalen nach Familientypen im Haushalt (nach Altersgruppe in Tsd., Mikrozensus 2005)	22
<i>Grafik 6:</i>	Anteil der Kinderlosen im Alter zwischen 40 und 45 nach Geschlecht und Ausbildung (in % der Gruppe, Mikrozensus 2005)	23
<i>Grafik 7:</i>	40- bis 45-Jährige ohne ledige Kinder (in Tsd., Mikrozensus 2005)	23
<i>Grafik 8:</i>	Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen mit Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter nach Kinderzahl (in % nach Gruppe, Mikrozensus 2005)	24
<i>Grafik 9:</i>	Äquivalenzeinkommen nach Familientypen und Kinderzahl in Nordrhein-Westfalen (in Tsd. Familien, Mikrozensus 2005)	25
<i>Grafik 10:</i>	Verteilung der Äquivalenzeinkommen nach Anzahl der Kinder	25
<i>Grafik 11:</i>	Verteilung der Äquivalenzeinkommen nach Familientyp	26
<i>Grafik 12:</i>	Menschen in Nordrhein-Westfalen nach Migrationshintergrund und Staatsangehörigkeit (in Tsd.; Mikrozensus 2005)	27
<i>Grafik 13:</i>	Migrationsbevölkerung und Altersgruppen in Nordrhein-Westfalen (in Tsd., Mikrozensus 2005)	28
<i>Grafik 14:</i>	Zugehörigkeit der 1. Generation zum „Familiensektor“ im „familienbildenden Alter“ in NRW 2005 (Mikrozensus)	28
<i>Grafik 15:</i>	Zugehörigkeit der 2. Generation zum „Familiensektor“ im „familienbildenden Alter“ in NRW 2005 (Mikrozensus)	29
<i>Grafik 16:</i>	Bevölkerung mit Migrationshintergrund nach Familientyp in NRW (2005, Mikrozensus)	29
<i>Grafik 17:</i>	Familienstand und Migrationshintergrund im Alter zwischen 20 und 65 (in % der jeweiligen Bevölkerungsgruppe, Mikrozensus 2005)	30
<i>Grafik 18:</i>	Kinder und Jugendliche mit und ohne Migrationshintergrund nach Familientypen (in %, Mikrozensus 2005)	30
<i>Grafik 19:</i>	Kinder und Jugendliche mit Migrationshintergrund nach Familientypen (nach Altersgruppe in Tsd., Mikrozensus 2005)	31
<i>Grafik 20:</i>	Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund nach Haushaltsgrößen (NRW 2005)	31
<i>Grafik 21:</i>	Äquivalenzeinkommen nach Familientypen und Kinderzahl in Nordrhein-Westfalen (in Tsd. Familien mit Migrationshintergrund, Mikrozensus 2005)	32
<i>Grafik 22:</i>	Erwerbstätigenquoten von Männern und Frauen mit Migrationshintergrund im erwerbsfähigen Alter nach Kinderzahl (in % nach Gruppe, Mikrozensus 2005)	32
<i>Grafik 23:</i>	Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit nach Trägergruppen (Nordrhein-Westfalen; 2002; in %; N = 3.510)	64
<i>Grafik 24:</i>	Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für die Kinder- und Jugendarbeit nach Art der Maßnahme (Nordrhein-Westfalen; 1992-2005; in Mio. EUR)	65
<i>Grafik 25:</i>	Professionalisierungsquote (Anteil der „sozialpädagogischen Akademiker/-innen“) bezogen auf die tätigen Personen in der Kinder- und Jugendarbeit (Bundesländer; 2002; in %)	66
<i>Grafik 26:</i>	Zahl der im Juni eines Jahres gültigen Juleicas (Nordrhein-Westfalen; 2003 - 2006; Absolut)	67

Verzeichnis der Tabellen

<i>Tabelle 1:</i>	Tageseinrichtungen für Kinder in Nordrhein-Westfalen.....	46
<i>Tabelle 2:</i>	Inanspruchnahme Elementarbereich der unter 3-Jährigen nach Altersjahrgängen in %, 2006.....	46
<i>Tabelle 3:</i>	Inanspruchnahme des Elementarbereichs bei den unter 3-Jährigen nach Altersjahrgängen in % (Nordrhein-Westfalen 2006).....	47
<i>Tabelle 4:</i>	Nichtinanspruchnahme 3- bis 5-Jährige in Prozent (2006).....	47
<i>Tabelle 5:</i>	Tätige Personen in Kindertageseinrichtungen und Vollzeitäquivalente in Nordrhein-Westfalen.....	48
<i>Tabelle 6:</i>	Empfohlene Betreuungsrelationen nach Alter der Kinder.....	49
<i>Tabelle 7:</i>	Angebote Elementarbereich (nach GTK/BKVO und Weiterentwicklung der Praxis).....	50
<i>Tabelle 8:</i>	Angebote Elementarbereich (nach KiBiz).....	50
<i>Tabelle 9:</i>	Kinder mit Zuwanderungsgeschichte in Einrichtungen des Elementarbereiches (Nordrhein-Westfalen 2006).....	51
<i>Tabelle 10:</i>	Anzahl der Hauptschulen 2007/2008.....	53
<i>Tabelle 11:</i>	Abiturdurchschnittsnoten nach Schulformen	59

Literaturverzeichnis

Alle im Bericht erwähnten Drucksachen, Stellungnahmen und Protokolle öffentlicher Anhörungen können im Dokumentenarchiv des Landtags Nordrhein-Westfalen unter <http://www.landtag.nrw.de> abgerufen werden.

Alle von der Enquetekommission in Auftrag gegebenen Forschungsarbeiten werden einheitlich als „Expertise“ mit Namen der Verfasser und Seitenzahl zitiert. Sie können auf der beiliegenden CD eingesehen werden.

- Aronson, E. u.a. (2006): *Sozialpsychologie*, München
- Bandura, A. (1997): *Self-efficacy. The exercise of control*, New York
- Baumert, J. u.a. (Hg.) (2002): *PISA 2000 – Die Länder der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen
- Baumert, J. u.a. (2003): *Schulumwelten – institutionelle Bedingungen des Lehrens und Lernens*, in: Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): *PISA 2000. Ein differenzierter Blick auf die Länder der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen, 261-332
- Baumrind, D. (1973): *The development of instrumental competence through socialization*, in: Pick, A. (Hg.): *Minnesota symposia on child psychology*. Vol. 7, Minneapolis
- Becker, U. (2002): *Armut und Gesundheit – Macht Armut Kinder krank?* Vortrag auf dem Remscheider Jugendhilfetag am 28. Oktober 2002
- Behr, K./Gragert, N. (2004): *Aufgabenprofile und Qualifikationsanforderungen in den Arbeitsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe. Tageseinrichtungen für Kinder, Hilfen zur Erziehung, Kinder- und Jugendarbeit, Jugendamt, Abschlussbericht – Band 2*, München/Dortmund
- Bender-Szymanski, D. (2007): *Zunehmende sprachlich-kulturelle Heterogenität in unseren Schulen und mögliche Antworten des Bildungssystems*, in: Köhler, K. H. (Hg.): *Migration als Herausforderung*, Bonn, 161-194
- Bertelsmann Stiftung (2006): *Integration braucht Bildung! Policy Paper der Bertelsmann Stiftung*, Gütersloh
- Bertram, H./Rösler, W./Ehlert, N. (2005): *Nachhaltige Familienpolitik. Zukunftssicherung durch einen Dreiklang von Zeitpolitik, finanzieller Transferpolitik und Infrastrukturpolitik*, Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, Berlin
- Bien, W./Hartl, A./Teubner, M. (Hg.) (2002): *Stieffamilien in Deutschland. Eltern und Kinder zwischen Normalität und Konflikt*, Opladen
- Bildungskommission NRW (1995): *Zukunft der Bildung. Schule der Zukunft*. Denkschrift der Kommission „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ beim Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen, Neuwied/Kriftel/Berlin
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2008): *Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Entwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 19. Mai 2008*, Berlin
- BMBF (Bundesministerium für Bildung und Forschung) (Hg.) (2003): *Expertise zur Entwicklung nationaler Bildungsstandards*, Bildungsreform Band 12, Bonn/Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2000): *Übereinkommen über die Rechte des Kindes. UN-Kinderrechtskonvention im Wortlaut mit Materialien*, Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2002) (Hg.): *Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*, Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2003): *Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Lebensformen, Familienstrukturen, wirtschaftliche Situation der Familien und familiendemographische Entwicklung in Deutschland*, Berlin
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2006): *Zwölfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*, Bundestagsdrucksache 15/6014, Berlin
- Bos, W. u.a. (Hg.) (2007): *IGLU 2006. Lesekompetenzen von Grundschulkindern in Deutschland im internationalen Vergleich*, Münster

- Brake, A. (2005): *Wohlfühlen in der Familie? Wie Mütter und 8- bis 9-jährige Kinder ihr Zusammenleben bewerten*, in: Alt, C. (Hg.): *Kinderleben – Aufwachsen zwischen Familie, Freunden und Institutionen. Band 1: Aufwachsen in Familien*, Wiesbaden, 45-62
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2006): *Einstellungen zu demographischen Trends und zu bevölkerungsrelevanten Politiken*. Ergebnisse der Population Policy Acceptance Study in Deutschland, Wiesbaden.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung/Robert-Bosch-Stiftung (2006): *Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik*, Stuttgart
- Bundesjugendkuratorium (2001): *Zukunftsfähigkeit sichern! Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe*. Eine Streitschrift des Bundesjugendkuratoriums, herausgegeben vom BMFSFJ, Berlin
- Bundeskriminalamt (Hg.) (2007): *Polizeiliche Kriminalstatistik Bundesrepublik Deutschland, Berichtsjahr 2006*, Wiesbaden
- Coe, R. (1999): *A Manifesto for Evidence-Based Education*, online unter <http://www.notjustvalueadded.org/RenderPagePrint.asp?LinkID=30317000> [RD: 19. Juni 2008]
- Cohen, D. (1998): *Fehl diagnose Globalisierung. Die Neuverteilung des Wohlstandes nach der Dritten industriellen Revolution*, Frankfurt am Main
- Cortina, K. S./Baumert, J./Leschinsky, A. u.a. (2003): *Das Bildungswesen in der Bundesrepublik Deutschland. Strukturen und Entwicklungen im Überblick*, Reinbek
- Deutscher Ausschuss für das Erziehungs- und Bildungswesen (1959): *Rahmenplan zur Umgestaltung und Vereinheitlichung des allgemeinbildenden öffentlichen Schulwesens*, Stuttgart
- Deutscher Bildungsrat (1970): *Empfehlungen der Bildungskommission. Strukturplan für das Bildungswesen*, Stuttgart
- Deutsches PISA-Konsortium (2001): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*, Leverkusen
- Ditton, H. u.a. (2005): *Bildungsungleichheit – der Beitrag von Familie und Schule*, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 8/2005, 285-304
- Dollase, R. (2006): *Die Fünfjährigen einschulen – oder: Die Wiederbelebung einer gescheiterten Reform der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts*, in: KiTa aktuell NRW 1/2006, 11-12
- Dollase, R./Koch, K. C. (2006): *Die Integration der Muslime*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 40-41/2006, 22-26
- Düx, W./Prein, G./Sass, E./Tully, C. J. (2008): *Kompetenzerwerb im freiwilligen Engagement. Eine empirische Studie zum informellen Lernen im Jugendalter*, Wiesbaden
- Elder, G. H. (1974): *Children of the Great Depression*, Chicago
- Esch, K. (2005): *Das Leitbild „neue Kompensatorik“ – Neue Ansätze zur Lösung alter Bildungsprobleme*, in: Esch, K./Mezger, E./Stöbe-Blossey, S. (Hg.): *Kinderbetreuung – Dienstleistung für Kinder. Handlungsfelder und Perspektiven*, Wiesbaden, 219-240
- Essau, C. A. u.a. (2000): *Häufigkeit und Komorbidität somatoformer Störungen bei Jugendlichen. Ergebnisse der Bremer Jugendstudie*, in: Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie 29/2000, 97-108
- Esser, G./Weinel, H. (1990): *Vernachlässigende und ablehnende Mütter in Interaktion mit ihren Kindern.*, in: Martini, J./Frank, R. (Hg.): *Vernachlässigung, Mißbrauch und Mißhandlung von Kindern. Erkennen, Bewußtmachen, Helfen*, Bern
- Fendrich, S./Pothmann, J./Schilling, M. u.a. (2007): *HzE Bericht 2007. Datenbasis 2005. Hilfen zur Erziehung in Nordrhein-Westfalen*, herausgegeben von den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen-Lippe, Dortmund/Köln/Münster
- Fertig, M. (2004): *Shot Across the Bow, Stigma or Selection. The Effect of Repeating a Class on Educational Attainment*. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung: Discussion Papers No. 19, 2004
- Forschungsinstitut für Kinderernährung Dortmund (2007): *Ernährungsumschau 9/2007*, S. 508-513
- Fischer, A. (Hg.) (2000): *Jugend 2000. 13. Shell-Jugendstudie*, Opladen
- Gerlach, I. (2004): *Familienpolitik*, Wiesbaden
- Gille, M./Krüger, W. (Hg.) (2000): *Unzufriedene Demokraten. Politische Orientierungen der 16- bis 29jährigen im vereinigten Deutschland*. DJI-Jugendsurvey 2, Opladen

- Gille, M./Sardei-Biermann, S./Gaiser, W./Rijke, J. de (2006): *Jugendliche und junge Erwachsene in Deutschland. Lebensverhältnisse, Werte und gesellschaftliche Beteiligung 12- bis 29-Jähriger*, DJI-Jugendsurvey 3, Wiesbaden
- Hitzler, R. (2004): *Unsichtbare Bildungsprogramme? Zur Entwicklung und Aneignung praxisrelevanter Kompetenzen in Jugendszenen*. Expertise zum 8. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung NRW im Auftrag des Ministeriums für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen, o.O.
- Hoffmann-Lange, U. (Hg.) (1995): *Jugend und Demokratie in Deutschland*. DJI-Jugendsurvey 1, Opladen
- Höhn, C. (1986): *Einflußfaktoren des generativen Verhaltens*, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 12/1986, 309-323
- Höhn, C./Ette, A./Ruckdeschel, K./Grothe, F. (2006): *Kinderwünsche in Deutschland. Konsequenzen für eine nachhaltige Familienpolitik*, Stuttgart
- Höhn, C./Schubnell, H. (1986): *Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern*, in: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 12/1986, 185-219
- Hoffman, L. W./Hoffman, M. L. (1973): *The value of children to parents*, in: Fawcett, J. T. (Hg.): *Psychological perspectives on population*, 19-76, New York
- Holz, G. (2006): *Lebenslagen und Chancen von Kindern in Deutschland*, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 26/2006, 3-11
- Holz, G./Richter, A./Wüstendörfer, W./Giering, D. (2006): *Zukunftschancen für Kinder!? Wirkung von Armut bis zum Ende der Grundschulzeit*, Frankfurt am Main
- Huinink, J./Brähler, E. (2000): *Die Häufigkeit gewollter und ungewollter Kinderlosigkeit*, in: Brähler, E./Felder, H./Strauß, B. (Hg.): *Fruchtbarkeitsstörungen*, Göttingen, 43-54
- Hurrelmann, K. (Hg.) (2004): *Jugend 2002. 14. Shell-Jugendstudie*, Frankfurt am Main
- Hurrelmann, K./Albert, M. (2006): *Jugend 2006. 15. Shell Jugendstudie. Eine pragmatische Generation unter Druck*, Frankfurt am Main
- Hurrelmann, K./Andresen, S. (2007): *Kinder in Deutschland 2007. 1. World Vision Kinderstudie*, Frankfurt am Main
- Ihle, W./Esser, G./Schmidt M. H./Blanz, B. (2000): *Prävalenz, Komorbidität und Geschlechtsunterschiede psychischer Störungen vom Grundschul- bis ins frühe Erwachsenenalter*, in: Zeitschrift für Klinische Psychologie und Psychotherapie 29/2000, 263-275
- Kessl, F./Kutscher, N./Otto, H.-U./Ziegler, H. (2004): *Bildungsprozesse im sozialen Kontext unter dem Aspekt der Bedeutung des Sozialraums für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen*, Expertise für den achten Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen 2004, Bielefeld
- Klemm, K. (2005): *Bildungsausgaben in Deutschland. Status Quo und Perspektiven*, Bonn
- KMK (Kultusministerkonferenz) (Hg.) (2003): *Bildungsbericht für Deutschland. Erste Befunde*, Opladen
- Köller, O./Baumert, J./Schnabel, K. (1999): *Wege zur Hochschulreife: Offenheit des Systems und Sicherung vergleichbarer Standards*, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 3/1999, 385-422
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2007): *Protokoll der 4. Sitzung der Föderalismuskommission II* (Anhörung vom 22. Juni 2007) online unter <http://www.bundestag.de/parlament/gremien/foederalismus2/protokolle/prot04.pdf> [RD: 24. Juni 2008]
- Konsortium Bildungsberichterstattung (2006): *Bildung in Deutschland*. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, Bielefeld
- Kounin, J. S./Doyle, P. H. (1975): *Degree of Continuity of a Lesson's Signal system and the Task Involvement of Children*, in: Journal of Educational Psychology, 67/1975, 159-164
- Kounin, J. S./Gump, P. V. (1974): *Signal Systems of Lesson Settings and the task-related Behavior of Preschool Children*, in: Journal of Educational Psychology, 66/1974, 554-562
- Krohne, J./Tillmann, K.-J. (2006): *„Sitzenbleiben“ – eine tradierte Praxis auf dem Prüfstand*, in: Schulverwaltungspezial 4/2006, 6-9, erweiterte Fassung, online unter: <http://www.forum-kritische-paedagogik.de/start/request.php?467> [RD: 20. Juni 2008]
- Lamborn, S. D./Mounts, N. S./Steinberg, L./Dornbusch, S. M. (1991): *Patterns of competence and adjustment among adolescents from authoritative, authoritarian, indulgent, and neglectful parents*, in: Child Development 62/1991, 1049-1065

- Landtag NRW (2005a): *Drucksache 14/708 vom 22.11.2005. Einrichtung einer Enquête-Kommission „Chancen für Kinder – Rahmenbedingungen und Steuerungsmöglichkeiten für ein optimales Betreuungs- und Bildungsangebot in Nordrhein-Westfalen“*
- Landtag NRW (2005b): *Beschlussprotokoll PlBPr 14/708 vom 30.11.2005.*
- Lange, J./Schilling, M. (2007): *Neu sichtbar werdende Realitäten – Kindertagesbetreuung in Deutschland*, in: KOM-DAT Jugendhilfe 1/2007, 2-5
- LDS (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen) (2006): *Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2005 bis 2025/50*, Düsseldorf
- LDS (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen) (2008a): *Familien mit ledigen Kindern in NRW*, online unter <http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/b/privhausfam/r314familie.html> [RD: 19. Juni 2008]
- LDS (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen) (2008b): *Mittlere Jahresbevölkerung*, online unter <http://www.lds.nrw.de/statistik/datenangebot/daten/b/r311bev1.html> [RD: 19. Juni 2008]
- LDS (Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik Nordrhein-Westfalen) (2008c): *Schwerbehinderte Menschen nach Geschlecht und Altersjahren*, Abruf der Landesdatenbank unter <http://www.landesdatenbank.nrw.de> [RD: 23. Juni 2008]
- McLoyd, V. C./Aikens, N. L./Burton, L. M. (2006): *Childhood Poverty, Policy, and Practice*, in: Renninger, K. Ann/Sigel, Irving E./Damon, William/Lerner, Richard M. (Hg.): *Handbook of child psychology. Bd. 4: Child psychology in practice*, Hoboken (NJ), 700-775
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2006): *KIM-Studie 2006. Kinder und Medien. Computer und Internet. Basisuntersuchung zum Medienumgang 6- bis 13-Jähriger in Deutschland*, Stuttgart
- Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest (2007): *JIM 2007. Jugend, Information, (Multi-)Media. Basisstudie zum Medienumgang 12- bis 19-Jähriger in Deutschland*, Stuttgart
- Meier-Gräwe, U. (2006): *Zeit als Faktor für Lebensqualität. Zeit fürs Essen – Ein Faktor für Lebensqualität*. Vortrag auf dem Bundeskongress „Kompetenz in Ernährung“ am 28. und 29. April 2006, online unter <http://www.vdoe.de/jt2006/kongress-2006-bdem-vdd-vdoe-abstracts.pdf> [RD: 23. Juni 2008]
- Merkens, H. (2005): *Schulkarrieren von Kindern mit Migrationshintergrund in den ersten drei Jahren der Grundschule*. Ergebnisse aus dem Projekt BeLesen: Berliner Längsschnittstudie zur Lesekompetenzentwicklung von Grundschulkindern. Bericht aus der Arbeit des Arbeitsbereichs Empirische Erziehungswissenschaft Nr. 43, Berlin
- MGFFI (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration) NRW (2008a): *Kinder und Jugendliche schützen – Grundlagen des Kinder- und Jugendschutzes*, online unter: <http://www.mgffi.nrw.de/kinder-und-jugend/kinder-und-jugendschutz/> [RD: 16. Juni 2008]
- MGFFI (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Integration) NRW (2008b): *Offene Kinder- und Jugendarbeit*, online unter: <http://www.mgffi.nrw.de/kinder-und-jugend/jugendliche-nrw/jugendarbeit-offene-kinder-jugend> [RD: 16. Juni 2008]
- Miller, N./Harrington, H. J. (1992): *Social Categorization and Intergroup Acceptance: Principles for design and Development of Cooperative Learning Teams*, in: Hertz-Lazarowitz, R./Miller, N. (Hg.): *Interaction in Cooperative Groups. The Theoretical Anatomy of Group Learning*, Cambridge, 203-227
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung) NRW (2007): *Das Schulwesen in NRW aus quantitativer Sicht – Schuljahr 2006/07*, Düsseldorf
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung) NRW: *Presseinformation vom 7.12.2007 (Sommer: Hauptschulen stabilisieren sich)*
- MSW (Ministerium für Schule und Weiterbildung) NRW (2008): *Ergebnisse des Zentralabiturs im Jahr 2007*, Presseunterlagen, Düsseldorf, online unter: http://www.schulministerium.nrw.de/BP/Presse/Konferenzen14LP/2007/PK_Bilanz_ZP_10_und_Zentralabi/Presseunterlagen_ZAbi.pdf [RD: 24. Juni 2008]
- Nelson, K. (1996): *Language in Cognitive Development*. Cambridge (Massachusetts)
- Nelson, K. (2007): *Young Minds in Social Worlds*, Cambridge (Massachusetts), London
- NICHHD (National Institute of Child Health and Human Development) (2002): *Early child care and children's development prior to school entry: Results from the NICHD study of early child care*, in: American Educational Research Journal 39/2002, 133-164

- NICHD (National Institute of Child Health and Human Development) (2003): *Amount of time spent in child care predict socioemotional adjustment during the transition to kindergarten?* In: Child Development 74/2003, 976-1005
- Nye, B./Hedges, L. V./Konstantopoulos, S. (2001): *Are effects of small classes cumulative? Evidence from a Tennessee experiment*, in: Journal of Educational Research 94/2001, 336-345
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2003): *The Sources of Economic Growth in OECD Countries*, Paris
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2004): *Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland*. Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), Paris
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2006): *Bildung auf einen Blick. OECD-Indikatoren 2006*, Paris
- Olk, T. (2005): *Lebenssituation von Kindern und Familien – Herausforderungen für Politik und Gesellschaft*, in: Esch, K./Mezger, E./Stöbe-Blossey, S. (Hg.): *Kinderbetreuung – Dienstleistung für Kinder*. Handlungsfelder und Perspektiven, Wiesbaden, 39-72
- Oser, F./Althof, W. (2001): *Die Gerechte Schulgemeinschaft: Lernen durch Gestaltung des Schullebens*, in: Edelstein, W./Oser, F./Schuster, P. (Hg.): *Moralische Erziehung in der Schule*. Entwicklungspsychologie und pädagogische Praxis, Weinheim/Basel, 233-268
- Pettigrew, T. F./Tropp, L. (2000): *Does intergroup contact reduce prejudice? Recent meta-analytic findings*, in: S. Oskamp (Hg.): *Reducing prejudice and discrimination: Social psychological perspectives*, Mahwah (NJ)
- Pfeiffer, C./Mößle, T./Kleimann, M./Rehbein, F. (2007): *Die PISA-Verlierer – Opfer ihres Medienkonsums: eine Analyse auf der Basis verschiedener empirischer Untersuchungen*, Hannover
- Pothmann, J. (2006a): *Wie viele Kinder müssen vor ihren Eltern geschützt werden? Über das Stochern im Zahlennebel*, in: KOMDAT Jugendhilfe, Sonderausgabe Oktober 2006, 3
- Pothmann, J. (2006b): *Inobhutnahme – ein Schutz für Kinder in Not*, in: KOMDAT Jugendhilfe, Sonderausgabe Oktober 2006, 8-9
- Prenzel, M. u.a. (Hg.) (2005): *PISA 2003. Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?* Münster
- Puhani, P. A./Weber, A. M. (2006): *Does the Early Bird Catch the Worm? Instrumental Variable Estimates of Educational Effects of Age of School Entry in Germany*, Darmstadt
- Rauschenbach, T./Mack, W./Leu, H. R. u.a. (2004): *Konzeptionelle Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter*, Reihe Bildungsreform Band 6, Berlin
- Rauschenbach, T./Riedel, B./Schilling, M. (2007): *Der Streit um die Zahlen – Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen*, München/Dortmund
- Resch, F. u.a. (2002): *Verhaltensauffälligkeiten im Einschulungsalter aus elterlicher Perspektive. Ergebnis zu Prävalenz und Risikofaktoren in einer epidemiologischen Studie*, in: Praxis der Kinderpsychologie und Kinderpsychiatrie 9/2002 675-696
- Riedel, B. (2007): *Zwischen Beruf und Leihoma – zum aktuellen Profil der Kindertagespflege*, in: KOMDAT Jugendhilfe 1/2007, 7-9
- Sachverständigenkommission für den fünften Familienbericht (1993): *Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens*. Fünfter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 12/7560
- Sachverständigenkommission Siebter Familienbericht (2005): *Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik*, Berlin
- Schilling, M. (2001): *Sozialstatistik*, in: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.): *Handbuch Sozialarbeit/Sozialpädagogik*, Neuwied/Kriftel, 1774-1786
- Schmidtke, K./Berke, P. (2005): *Auswirkungen des demografischen Wandels – Teil I*, in: Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen Band 25, 7-202
- Schneewind, K. A. (1995): *Bewußte Kinderlosigkeit: Subjektive Begründungsfaktoren bei jungverheirateten Paaren*, in: Nauck, B./Onnen-Iseman, C. (Hg.): *Familie im Brennpunkt von Wissenschaft und Forschung*, Neuwied, 457-472

- Schneewind, K. A. (1998): *Kinderwunsch und Konsequenzen der Elternschaft: eine fünfjährige Längsschnittstudie*, in: Hahlweg, K./Baucom, P. H./Bastine, R./Markmann, H. J. I. (Hg.): *Prävention von Trennung und Scheidung – Internationale Ansätze zur Prädiktion und Prävention von Beziehungsstörungen*, Stuttgart, 105-198
- Schneewind, K. A./Vaskovics, L. A. (1992): *Optionen der Lebensgestaltung junger Ehen und Kinderwunsch*, Stuttgart
- Schneewind, K. A./Vaskovics, L. A. (1994): *Optionen der Lebensgestaltung junger Ehen und Kinderwunsch*. Zweiter Projektbericht, Stuttgart
- Schneewind, K. A./von Rosenstiel, L. (Hg.) (1992): *Wandel der Familie*. Göttingen
- Schneider, Kornelia (2007): *Neue Aufgaben, mehr Weiterbildung und vor allem Zeit für das Personal*, in: DJI Bulletin 3/4/2007, 29-30
- Schultz, A./Strohmeier, K. P./Weischer, C. (2006): *Familienentwicklung im industriellen Ballungsraum. Lebensformen, Lebenslagen und die Zukunft der Familien im Ruhrgebiet*, in: Bertram, H./Krüger, H./Spieß, K. (Hg.): *Wem gehört die Familie der Zukunft? Expertisen zum 7. Familienbericht der Bundesregierung*, Opladen, 41-68
- Senkbeil, M. (2006): *Die Bedeutung schulischer Faktoren für die Kompetenzentwicklung in Mathematik und in den Naturwissenschaften*, in: Prenzel, M. u.a. (Hg.): *PISA 2003. Der zweite Vergleich der Länder in Deutschland – Was wissen und können Jugendliche?* Münster, 277-308
- Sozialbericht NRW (2007): *Sozialbericht NRW. Armuts- und Reichtumsbericht im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf
- Spieß, C. A./Buechel, F. (2003): *Children's school placement in Germany: does Kindergarten attendance matter?* In: *Early childhood research quarterly* 18/2003, 255-270
- Stanat, P. (2006): *Schulleistungen von Jugendlichen mit Migrationshintergrund. Die Rolle der Zusammensetzung der Schülerschaft*, in: Baumert, J./Stanat, P./Watermann, R. (Hg.): *Herkunftsbedingte Disparitäten im Bildungswesen. Differenzielle Bildungsprozesse und Probleme der Verteilungsgerechtigkeit. Vertiefende Analysen im Rahmen von PISA 2000*, Wiesbaden, 189-219
- Statistisches Bundesamt (2004): *Leben und Arbeiten in Deutschland. Ergebnisse des Mikrozensus 2003*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2006): *Leben in Deutschland. Haushalte, Familien und Gesundheit – Ergebnisse des Mikrozensus 2005*, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt/Kultusministerkonferenz (2005): *Staatliche Ausgaben je Schüler an staatlichen und privaten Gymnasien 2004 in Euro*
- Stierlin, H./Rücker-Embden, I./Wetzel, N. u.a. (1977): *Das erste Familiengespräch*, Stuttgart
- Stöbel-Richter, Y./Brähler, E. (2000): *Persönliche Kinderwunschmotive und Einstellungen zum Kinderwunsch in Ost- und Westdeutschland – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung*, in: Brähler, E./Felder, H./Strauß, B. (Hg.): *Fruchtbarkeitsstörungen*, Göttingen u.a., 72-87
- Stroeker, K. (2006): *Vorausberechnung der Bevölkerung in den kreisfreien Städten und Kreisen Nordrhein-Westfalens 2005 bis 2025/2050*, in: *Statistische Analysen und Studien Nordrhein-Westfalen Bd. 31*, Düsseldorf
- Terhart, E. (2000): *Perspektiven der Lehrerbildung in Deutschland*. Abschlussbericht der von der Kultusministerkonferenz eingesetzten Kommission, Weinheim; Basel
- Theunert, H. (2005): *Medien als Orte informellen Lernens im Prozess des Heranwachsens*, in: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hg.): *Materialien zum Zwölften Kinder- und Jugendbericht*, Bd. 3: *Kompetenzerwerb von Kindern und Jugendlichen im Schulalter*, München, 175-300
- Tillmann, K.-J./Meier, U. (2001): *Schule, Familie und Freunde – Erfahrungen von Schülerinnen und Schülern in Deutschland*, in: Deutsches PISA-Konsortium (Hg.): *PISA 2000. Basiskompetenzen von Schülerinnen und Schülern im internationalen Vergleich*, 468-509
- Weinert, F. E. (1982): *Selbstgesteuertes Lernen als Voraussetzung, Methode und Ziel des Unterrichts*, in: *Unterrichtswissenschaft* 10/1982, 99-110.
- Weinert, F. E. (1999): *Concepts of competence*. Contribution within the OECD project Definition and Selection of Competencies: Theoretical and Conceptual Foundations (DeSeCo), München
- Weinheimer Initiative (2007): *Lokale Verantwortung für Bildung und Ausbildung. Eine öffentliche Erklärung*, Weinheim, online unter http://www.freudenbergstiftung.de/fileadmin/user_upload/WEINHEIMER_INITIATIVE_2007.pdf [RD: 19. Juni 2008]
- Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (2002): *Die bildungspolitische Bedeutung der Familie. Folgerungen aus der PISA-Studie*, Berlin

