pedocs
Open Access Erziehungswissenschaften

DIPF

Heintze, Cornelia

Elementarbildung kommunal gestalten. Was lehrt uns Skandinavien?

Die Deutsche Schule 100 (2008) 3, S. 314-323

Quellenangabe/ Reference:
Heintze, Cornelia: Elementarbildung kommunal gestalten. Was lehrt uns Skandinavien? - In: Die Deutsche Schule 100 (2008) 3, S. 314-323 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-272614 - DOI: 10.25656/01:27261

https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-272614
https://doi.org/10.25656/01:27261

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.
This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

pedocs
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Digitalisiert

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Cornelia Heintze

Elementarbildung kommunal gestalten

Was lehrt uns Skandinavien?

Pre-Primary Education Created by Communities What can be Learnt from Scandinavia?

Bei Elementarbildung und auf dem Felde von Familien- und Kinderpolitik sind skandinavische Länder im OECD-Vergleich führend, während Deutschland unterdurchschnittlich abschneidet. Da die Kommunalisierung von Kompetenzen und die Integration verschiedener Fachpolitiken in Skandinavien weit gediehen sind, beschäftigt sich der Beitrag mit der Frage, was daraus für die deutsche Debatte um Leitbilder und Konzepte einer kommunalen Bildungspolitik gelernt werden kann. Dargestellt wird die Ausgestaltung vorschulischer Bildung in den 5 nordischen Ländern entlang wesentlicher Merkmale. Die Diskussion der Frage nach den Erfolgsvoraussetzungen führt zu der These, dass allein über Netzwerke und beschränkte Projekte, damit ohne deutlich verbesserte personelle und finanzielle Ausstattungen nur punktuelle Verbesserungen erreichbar sind und auch die Entwicklung einer Kultur der Kooperation von Bedingungen abhängig ist, die in Deutschland bislang kaum entwickelt sind.

Schlagwörter: Elementarbildung, Fürsorge, Kultur der Kooperation

During OECD-countries Germany occupies in the fields of education and of policies for families and children a position below the average whereas Scandinavian countries stand at the top. In view of the current debate of models and concepts of a municipal educational policy this article deals with the question what can be learnt from Scandinavian experiences. Communities there have become central creators of local educational spaces by expanding and interlinking different institutions as well as disciplines. The article comes to the conclusion that without a considerable increase in personnel and finances an improvement cannot be expected solely by creating networks and launching small projects. Also, to establish cooperation cannot be prescribed but depends on conditions which promote the development of an adequate culture.

Keywords: Pre-primary education, care, culture of cooperation

1. Einleitung

Kommunale Bildungspolitik hat das Potential, sich von einem randständigen Politikfeld zu einem gewichtigen Gestaltungsbereich zu entwickeln. Zwar verbleiben deutsche Schulen absehbar innerhalb der tradierten gespaltenen Zuständigkeiten; über den Ausbau und die systematische Vernetzung der Vielzahl von Einrichtungen, mit denen Kommunen ansatzweise bereits heute eine Art lokale Bildungslandschaft ausprägen, kann es ihnen jedoch gelingen, dem deutschen Bildungssystem einen nach vorne weisenden Entwicklungsschub zu verpassen.

Vorausgesetzt ist dabei die Erweiterung des Bildungsbegriffs und die Bereitschaft, zwischen den einzelnen Institutionen die Basis für verbindliche Kooperationen zu legen. Ob Menschen die Motivation und die Fähigkeiten entwickeln, ihren nicht nur Wissenshorizont, sondern auch ihr Urteilsvermögen und ihre Persönlichkeit ständig weiter zu entwickeln, entscheidet sich in einem bereits mit der Geburt einsetzenden Prozess. Dieser Prozess kennt kritische Zeitfenster und kann an unterschiedlichen Orten sowohl unterstützende wie auch abwürgende Impulse empfangen. Hier liegt die Herausforderung für Kommunen. Sie können sich, wie es noch die Regel ist, als für Bildung wenig zuständig erklären. Sie können in einem nächsten Schritt Verantwortung zwar bejahen, sich aber beschränken auf lose Netzwerke, aus denen einzelne Projekte erwachsen, denen es jedoch an einer klaren Konzeption ebenso mangelt wie an angemessener Ausstattung und verbindlichen Strukturen. Die Herausforderung anzunehmen, verlangt nach mehr: bessere Finanzausstattung durch Bund und Länder eingeschlossen. Kommunen werden dabei nicht nur Kindertagesstätten und die anderen Einrichtungen der Jugend- und Familienhilfe, sondern auch eine Vielzahl von Kultureinrichtungen als Teile einer kommunal gestaltungsfähigen Bildungslandschaft begreifen und in eine Gesamtkonzeption zu integrieren suchen. Aus heutiger Sicht, wo die Diskussion gerade erst angelaufen ist, erscheint dies als Zukunftsmusik. Einige aktuelle Vorschläge und Initiativen weisen jedoch in diese Richtung.[1]

Für die Entwicklung integrativer Ansätze, die entlang des Lebenslaufes von Menschen Bildungsprozesse ganzheitlich ermöglichen, können Erfahrungen aus den skandinavischen Ländern fruchtbar gemacht werden. Es gibt dort weit länger als in Deutschland ein Bewusstsein davon, dass Kinder und Jugendliche nicht nur in der Institution Schule, sondern an vielen Orten und bei vielen Gelegenheiten lernen. Sie tun dies von Geburt an überall dort, wo ihnen in gesunder Umgebung liebevoll Fürsorge, Anregung und Achtsamkeit zuteil wird. In Deutschland wird bei der Rezeption der PISA-Ergebnisse zu sehr auf die Durchschnittspunkte geachtet, die 15-Jährige bei Lesekompetenz, Mathematik und Naturwissenschaften erreichen. Die Spitzenstellung von Finnland erschöpft sich aber nicht in höchsten durchschnittlichen Punktwerten. Nur dies wahrzunehmen verkennt Wesentliches. Wesentlich ist, dass Finnland eine breite Leistungsspitze mit einer minimalen Quote von Bildungsversagern kombiniert. Wesentlich ist auch, dass die Leistungsvariabilität zwischen einzelnen Kommunen und Schulen sehr gering ist. Es gelingt der lokalen Ebene, Unterschiede bei den Umfeldbedingungen wie der sozialen Zusammensetzung so auszutarieren, dass ortsunabhängig für alle ungefähr gleiche Bildungschancen gewährleistet sind.

„Gnothi Seauton!" (Erkenne dich selbst!) stand in Stein gehauen über der Tür zum Orakelgebäude in Delphi. Der Vergleich mit skandinavischen Län-

1 So spricht sich das Deutsche Jugendinstitut (2006) für eine Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe nach verbindlichen Regeln aus. Unter Bezugsnahme auf die Konzepte einzelner Städte (Halle, Arnsberg, Dortmund) zeigt es Ansätze und Möglichkeiten, wie Kommunen das Zusammenspiel von Jugendhilfe und Schule gestalten und steuern können.

dern[2] kann helfen, nicht nur die Entwicklungslogik des eigenen Systems besser zu verstehen, sondern auch zu erkennen, wo begehbare Alternativen liegen und welche Konsequenzen damit verknüpft sind. In diesem Sinne verstehen sich die nachfolgenden Ausführungen als Beitrag zur deutschen Standortbestimmung. Sie beschränken sich auf den Bereich der Elementarbildung. Grundlage ist die von der Autorin im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung erstellte Studie „Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz" (Heintze 2007b). So nicht anders angegeben, wird auf diese Studie und die dort zitierten und ausgewerteten Quellen Bezug genommen.

2. Elementarbildung als Fundament der Entwicklung von Bildungsgesellschaften – eine skandinavische Bestandsaufnahme

Ab den 70er Jahren haben sich die 5 skandinavischen Länder in einer Art Geleitzug aufgemacht, verschiedene gesellschaftliche Institutionen von der Elementarbildung bis zur Weiterbildung Erwachsener so um- und auszubauen, dass aus Gesellschaften mit einer Bildungsschicht sukzessive Bildungsgesellschaften erwachsen. Der Prozess entfaltete eine erhebliche Bildungsdynamik mit synchroner Steigerung der Nachfrage nach höheren Qualifikationen im Beschäftigungssystem. Heute liegen nicht nur die Anteile der 25- bis 34-Jährigen mit tertiärem Bildungsabschluss um 40 (Dänemark) bis 80 Prozent (Norwegen) höher als in Deutschland. Auch der Bevölkerungsanteil (25 bis 64 Jahre) mit mindestens oberem sekundären Bildungsniveau liegt teilweise (Norwegen; seit 2005 auch Schweden) höher. Die Spitzenstellung, die Deutschland bei diesem Indikator aufgrund seines gut ausgebauten Systems nichtakademischer beruflicher Bildung bislang einnahm, ist Vergangenheit. Bei den jüngeren Alterskohorten zeigt sich dieser Positionsverlust besonders deutlich.[3] Vor allem aber: Lebens-

---

2 Der Begriff Skandinavien wird hier im weiten Sinne, einschließlich Island und Finnland, damit also synonym zum Begriff „Nordische Länder" gebraucht. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass es historisch weit zurückreichende gemeinsame Traditionslinien gibt und auch die Skandinavistik Literatur und Sprache aller fünf nordischen Länder umfasst. Bezogen auf die wohlfahrtsstaatliche Debatte kommt hinzu, dass der Begriff „skandinavisch" – Gleiches gilt für angelsächsisch resp. die angelsächsische Ländergruppe – stärker auf gemeinsam geteilte Wertorientierungen Bezug nimmt als der primär geographische Begriff „nordisch". Zum Wertefundament vgl. Heintze 2002 (S. 259ff.)

3 Bis 2010 sollen im EU-Durchschnitt mindestens 85 % der 20- bis 24-Jährigen über einen oberen sekundären Abschluss verfügen. Dieser Anteil lag im Jahr 2005 in Deutschland nur bei 71 % und damit sogar unter dem EU-Durchschnitt von 77 %. Die Statistischen Ämter des Bundes und der Länder (2007, S. 8) begründen dies damit, dass in Deutschland Abschlüsse später erworben würden als in anderen EU-Ländern. Diese Argumentation verkennt, dass die Quoten in Deutschland zurückgegangen sind, während sie abgesehen von Dänemark in skandinavischen Ländern teilweise stark anstiegen. Den stärksten Anstieg verzeichnet Norwegen, wo im Jahr 2005 97,5 % der jungen Frauen (gegenüber 89,8 % im Jahr 1996) über einen Sekundär-II-Abschluss verfügten. Bei jungen Männern stieg der Anteil von 90,4 auf 94,9 %.

langes Lernen wird in Deutschland vielfach beschworen, aber kaum gelebt; die skandinavischen Weiterbildungsquoten lagen im Zeitraum von 1996 bis 2005 drei- bis fünffach (Heintze 2007b, Abb. 17, S. 133) über dem deutschen Niveau.

Das Fundament für den Prozess stark dynamischer Bildungsexpansion in den skandinavischen Ländern ist in dem zu sehen, was auf kommunaler Ebene im Ineinandergreifen verschiedener, vorher fachlich getrennter Institutionen an Landschaften der elternbegleitenden elementaren Bildung und Fürsorge ausgeprägt wurde. Zunächst waren es gleichstellungs- und familienpolitische Motive, die ab Mitte der 70er Jahre den Ausbau der Kinderbetreuung vorantrieben. Nach der Gewährung weitgehender Rechtsansprüche – in Finnland haben seit 1994 alle Kinder von 0 bis 7 Jahren unabhängig von der Erwerbs- oder Nicht-Erwerbstätigkeit der Eltern ein subjektives Recht auf öffentliche/öffentlich geförderte Betreuung – erfolgte im Zeitraum von Mitte der 90er Jahre bis heute sukzessive die Integration entsprechender Institutionen in das Bildungssystem, die Verknüpfung mit Pflege und Gesundheitsfürsorge sowie der Aufbau von Systemen der Qualitätssicherung. Nicht zu unterschätzen als Erfolgsbasis ist dabei die seit den 80er Jahren ganzheitlich betriebene Transformation der vorher regelgebundenen Verwaltungsführung in eine Steuerung nach Werten und Ergebnissen (Heintze 2007a, S. 82ff.). Welcher Philosophie die skandinavischen Elementarbildungssysteme folgen, wie sie organisiert, gesteuert und finanziert sind, wird nachfolgend in groben Grundzügen skizziert.

3. Bildungsverständnis

In der Lernforschung gibt es von den Kognitionswissenschaften über Hirnforschung bis zur Entwicklungspsychologie dahingehend Konsens, dass das menschliche Gehirn einerseits auf fortwährendes Lernen angelegt ist, es aber auch entwicklungspsychologische Zeitfenster gibt.[4] Kinder lernen in den ersten Jahren ganzheitlich unter Einsatz aller Sinne durch handelndes Selbsttätig-Sein. Prozesse der physischen, mentalen und kognitiven Entwicklung greifen ineinander. So entwickelt sich ihre Wahrnehmungsfähigkeit, ihr symbolhaft-sprachliches Denken und ihre Fähigkeit, Zusammenhänge und Erlebnisse geistig zu repräsentieren. Auch ihr Gefühlshaushalt durchläuft eine erste Ausdifferenzierung und sie entwickeln ein Basis-Verständnis für moralisches Handeln. Wie zukünftige Lernprozesse verlaufen, ob eine gute Basis für Bildungsmotivation und spätere schulische Lernprozesse gelegt wird oder nicht, entscheidet sich in relevantem Maße bereits in der Vorschul-Phase. Finden Kleinkinder dort kein günstiges Lernumfeld und sind auch sonst (Ernährung, Gesundheitsfürsorge, Pflege/Zuwendung) nicht gut versorgt, strukturiert sich ihr Gehirn in einer Weise, die ihr gesamtes späteres Leben negativ vorprägen kann.

---

4 Für einen Überblick siehe die im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erstellte Expertise „Lehr-Lern-Forschung und Neurowissenschaften – Erwartungen, Befunde, Forschungsperspektiven" der Autoren Elsbeth Stern, Roland Grabner und Ralph Schumacher von 2005.

Die skandinavischen Länder befinden sich mit ihrem Bildungsverständnis auf der Höhe dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse. Einmal, weil sie Erziehung und Bildung als Einheit betrachten. Dann, weil sie nicht zwischen einem Frühbereich als Spielzeit und einem Schulbereich als Lernzeit trennen. Bei der Elementarbildung geht es gerade nicht um die Vorverlegung schulischen Lernens, sondern in der Partnerschaft mit Eltern als den ersten Bezugspersonen um die Gestaltung von Lernräumen, wo Kinder im Kontakt mit anderen Kindern und begleitet von pädagogisch kompetenten Erwachsenen altersgerecht ihren Lernhunger und Wissensdurst befriedigen können. In Island drückt sich die enge Verknüpfung, die Spielen und Lernen einnehmen, schon in der Begriffsbildung aus. Kinderbetreuungseinrichtungen heißen dort Leikskólars (Spielschulen).

4. Lebenslauforientierung im kooperativen Verbund

Lebenslauforientierung ist das zentrale Strukturmerkmal, entlang dessen die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten ihre meist als subjektive Rechte ausgestatteten Leistungen ausprägen. Bei Kindern und Jugendlichen bauen sie sich ab Geburt groß auf mit einem Leistungsumfang, der bei Dienstleistungen, nicht aber bei Geldleistungen weit über dem deutschen Niveau liegt. Bei Erwachsenen nehmen sie sich differenziert zurück, um sich bei den alten Mitbürger/-innen erneut groß aufzubauen. (Heintze 2007b: 103f.) Frühkindliche Bildung und Erziehung ist ebenso wie später die Weiterbildungssäule als öffentliches Gut ausgestaltet und auf der Lebenszeitachse mit Gesundheits- und Familienfürsorge verknüpft. Es ist Standard, dass Eltern nach der Geburt ihrer Kinder Besuch von Familienhebammen erhalten. Anders als es in Deutschland vor dem Hintergrund spektakulärer Fälle von Kindesmisshandlung und Kindesverwahrlosung diskutiert wird, ist dies kein selektiv auf Problemfamilien gerichtetes staatliches Wächteramt. Die skandinavische Praxis ist vom Gleichheitsgedanken, individuellen Wahlmöglichkeiten auf jeder Stufe und einer Partnerschaftsbeziehung zwischen Staat und Eltern geprägt. Die Philosophie ist: Wenn alle das gleiche Recht auf Betreuung, Fürsorge und lebenslange Bildung haben und diese partnerschaftlich organisiert wird, wächst Vertrauen und die Inanspruchnahme der (freiwilligen) Leistungen wird selbstverständlich.[5] Es entsteht Akzeptanz und in der Folge eine gute Basis für Kooperation. Das Beispiel von Gelsenkirchen zeigt, dass eine ähnliche Praxis auch in Deutschland möglich ist.[6]

---

5 Obwohl der Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen auf keiner Stufe verpflichtend ist und Eltern, die das Angebot nicht nutzen, teilweise (Finnland, Norwegen) ein Betreuungsgeld erhalten können, wirkt der Gesamtkontext in Richtung hoher Inanspruchnahmen.

6 In Gelsenkirchen wird seit 2005 eine Familienförderung umgesetzt, die sich an alle Eltern richtet und Begrüßungshausbesuche zur Kindesgeburt ebenso beinhaltet wie (seit 2006) ein Elternschulangebot. Die Akzeptanzquote der Eltern liegt bei über 80 Prozent. Über den Ansatz berichteten Holle Weiß und Ina Woelk beim Kongress „Bildung in der Stadt", den der Deutsche Städtetag am 22./23.11.2007 in Aachen abhielt. Für nähere Informationen siehe http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/veranstalt/2007/69.pdf (Zugriff: 4.4.2008)

Aufgaben, für die sich spezialisierte Professionen herausgebildet haben und die sowohl auf der zentralstaatlichen wie der kommunalen Ebene zwischen unterschiedlichen Ressorts (Familie, Soziales, Bildung, Gesundheit) aufgeteilt sind, lassen sich nicht leicht aus einem Guss heraus gestalten. Skandinavische Erfahrungen zeigen, dass holistische Politik möglich, hinsichtlich der Voraussetzungen aber höchst anspruchsvoll ist. Man benötigt eine Kultur der Kooperation. Sie kann nicht verordnet werden, sondern reift, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Dass Professionen sich auf Augenhöhe begegnen, gehört ebenso dazu wie die Rücknahme enger Spezialisierungen schon bei der Ausbildung. Unabdingbar ist auch, dass fragmentierte Strukturen vermieden werden und das Arbeiten in interdisziplinären Teams – gilt für Kindertagesstätten, Schulen, Jugend- und Gesundheitsämter – zur Regel wird. So lernen die Beteiligten, verschiedene Sichtweisen einzunehmen.

5. Integration in das Bildungssystem

Bei der formellen Integration der Kindestagesstätten in das Bildungssystem war Island Vorreiter. Es unternahm diesen Schritt für die 1- bis 5-Jährigen bereits mit dem Vorschulgesetz von 1994 und damit noch vor Schweden, das 1996 folgte. Seit Ende der 90er Jahre greifen Curricula (Finnland 1996 und 2003, Schweden 1998, Norwegen 1996 und 2005, Island 1999, Dänemark 2004). Sie haben einen unterschiedlichen, in der Tendenz steigenden Verbindlichkeitsgrad. Island weist den primär von Kommunen betriebenen Spielschulen z.B. die Aufgabe zu, den Entwicklungsstand jedes Kindes jährlich mit den Eltern genau zu besprechen. Kinder, bei denen Entwicklungsprobleme festgestellt werden, haben das Recht auf spezielle Förderung (Vorschulgesetz, Artikel 15). Dazu existiert ein psychologischer Service. Ein hoher Grad an formeller Institutionalisierung existiert in Schweden. Mit dem Schulgesetz von 1998 wurden die Vorschulen in ein nationales Curriculum eingebunden. Lizenzierte Einrichtungen der privaten Tagespflege für Kinder von 0 bis 3 Jahren unterliegen nun den gleichen hohen Anforderungen wie öffentlich betriebene Krippen.[7] Durch die Schaffung von Vorschulklassen an regulären Schulen wurde zudem ein gleitender Übergang von der Ebene der Frühförderung in den Primarschulbereich geschaffen. Derartige Brücken existieren auch in den anderen skandinavischen Ländern, wobei die Pädagogik ein geringes Maß an Verschulung vorsieht. Finnland hat die Elementarbildung seit dem Jahr 2000, Norwegen und Dänemark erst in jüngster Zeit durch ein Lerncurriculum mit dem Schulsystem (ISCED 0) verzahnt. Vorangegangen war eine längere Phase, wo die Sozial-, Gesund-

---

7 Bei Betreuungseinrichtungen für Kinder von 0 – 3 Jahren unterscheidet die OECD vier verschiedene Regulierungsniveaus. Beim höchsten Regulierungsstand (Niveau 4) werden jährliche Checks durchgeführt. Betreuer benötigen dort bestimmte Qualifikationen, Lerncurricula finden Anwendung und es sind laufende Supervisionen vorgeschrieben. Von den 9 seitens der OECD (2006, S. 130f.) untersuchten Ländern erfüllt nur Schweden als Repräsentant des skandinavischen Wohlfahrtsmodells sowohl bei lizenzierten Einrichtungen der Tagespflege wie auch bei Krippen und sonstigen Einrichtungen öffentlicher Frühförderung dieses Niveau.

heits- und Bildungsministerien gemeinsam große Anstrengungen unternahmen, um alle relevanten Akteure von den Eltern bis zu den Kommunalpolitikern zu Mitgestaltern in diesem Veränderungsprozess zu machen. Für das Monitoring hat Finnland eine vereinheitlichte Datenbasis geschaffen.

6. Organisation, Steuerung und Finanzierung

Bei der Gestaltung der Elementarbildung wie im Anschluss auch des Schulsystems kommt den Kommunen erhebliche Verantwortung zu. Alle skandinavischen Länder haben die Bildungsverantwortlichkeiten kommunalisiert und gewähren den einzelnen Schulen große Freiräume. Kommunen gestalten die lokale Bildungslandschaft selbständig aufgrund weitgreifender Kompetenzen und von finanziellen Ressourcen, die das Vielfache von dem betragen, was in deutschen Kommunen investiert wird. Die übergeordnete Steuerung definiert den Rahmen, die grundlegenden Prinzipien und die zu erreichenden Ziele. Zu erwarten, dass Kompetenzen nur dezentralisiert werden müssen, um ohne Einbußen bei Qualität und Bildungszugang auch mit geringeren Finanzmitteln auszukommen, hat sich als illusionär erwiesen. Dies lehrt Schweden, wo die Dezentralisierung von Kompetenzen und Verantwortlichkeiten weit über das in den anderen skandinavischen Ländern praktizierte Maß hinaus getrieben wurde. Selbst die Aushandlung der Lehrergehälter wie auch die Verantwortung für die Weiterbildung des pädagogischen Personals wurde bei ihnen angesiedelt. Wie auch von der OECD kritisch festgestellt (OECD 2006, S. 52) besteht der Preis für die zu weit getriebene Dezentralisierung in der Zunahme von Ungleichheit im Bildungszugang und bei der Qualität von Bildungsangeboten. Ob die Korrektur der Fehlentwicklung gelingt, ist offen.

Generell verfügen skandinavische Kommunen über eine weit höhere Finanzkraft als deutsche Kommunen. Im Gegenzug haben sie nicht nur ein breiteres Aufgabenfeld, sondern müssen auch höhere Qualitätsstandards erfüllen. Die Steuerung über von der Forschung definierte Qualitätsstandards gehört zu den wesentlichen Merkmalen skandinavischer Good Governance. Im Bereich der Elementarbildung liegen die mit geringen Abweichungen realisierten Personalschlüssel bei 1:4 (Kinder unter 3 Jahren) und 1:7 (Kinder zwischen 3 und 6 Jahren), wobei mindestens ein Drittel des Personals über eine akademische Ausbildung verfügt. Kostenträger der pflichtigen Erfüllung von qualitätsgesicherten Rechtsansprüchen bei früher Bildung, Pflege und Fürsorge sind die Kommunen. Staatliche Zuschüsse übernehmen dabei einen Teil der Finanzierungslast. Zudem sind Kommunen berechtigt, unter Einhaltung von Höchstbeträgen (Schweden seit 2001) Eltern an der Finanzierung von Kindertagesstätten zu beteiligen. Die Elternbeiträge liegen auf einem mit Deutschland vergleichbaren Niveau, stellen an den Kosten wegen der höheren Ausstattungsstandards jedoch einen relativ geringeren Anteil. Für die Durchführung von zeitlich befristeten Programmen, etwa für zusätzliche Aktivitäten in benachteiligten Stadtvierteln (analog dem deutschen Programm „Soziale Stadt"), erhalten Kommunen zweckgebundene Sondermittel.

Bei der Betreiberstruktur dominieren öffentliche Anbieter. Nur in Schweden (Anteil von rd. 17 Prozent) und Norwegen (rd. 54 Prozent) spielen private Einrich-

tungen (Elternkooperativen, vor allem) eine größere Rolle. Sie sind hinsichtlich Rechten (Erhalt von Staatszuschüssen, z.B.) und Pflichten (Personalschlüssel, Qualitätsstandards, max. Elternbeiträge) öffentlichen Einrichtungen gleichgestellt.

7. Deutsche Entwicklungshemmnisse

Deutschland gehört nicht (mehr) zu den führenden Bildungsnationen und erreicht auch beim Kindeswohl und in der Familienpolitik im OECD-Vergleich nur unterdurchschnittliche Ergebnisse. Dagegen: Skandinavische Länder erreichen Spitzenwerte.[8] Im Bereich der Elementarbildung stellen sie das Spitzenfeld (vgl. OECD 2006 und OECD 2007). Obwohl die zukunftsweisende Sicherung des deutschen Wohlstandsniveaus entscheidend davon abhängig ist, ob es gelingt, den Entwicklungsrückstand zügig abzubauen, leisten die in Gang gekommenen vielfältigen Reformen genau dieses nicht. Worin liegen die zentralen Entwicklungshemmnisse? Ist es ein antiquierter Bildungsbegriff, an dem unbeirrt festgehalten wird? Oder ist es der Faktor, dass die öffentliche Hand gemessen am BIP viel zu wenig in Bildung investiert? Ist die frühe Selektion und die einer überholten Begabungsideologie folgende Struktur das Kernproblem oder sind es bürokratische Gängelung, fehlende Kooperationskultur und gespaltene Zuständigkeiten, die dem Anspruch, Bildungsprozesse aus einem Guss heraus zu gestalten, unüberwindbare Hemmnisse in den Weg stellen? Wie meist haben wir es mit einem Geflecht von Faktoren zu tun. Dies gilt insgesamt und im Speziellen auch für den Elementarbereich. Hier ist nicht der Platz für eine ausgiebige Erörterung. Die Studie „Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter" (Heintze 2007b) zeigt, dass die Logik des deutschen Bildungssystems primär auf die Sicherung von Bildungsprivilegien und nicht darauf angelegt ist, der Bevölkerung in der Breite möglichst hohe Bildungsabschlüsse und ein lebenslanges Lernen zu ermöglichen. Statt Chancengleichheit herrscht das „Matthäus-Prinzip" („Wer hat, dem wird gegeben"). Es

---

8 Die OECD-Indikatoren reichen von der Geburtenrate über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bis zur Kinderarmut. 6 Indikatoren wurden untersucht. Dänemark und Island liegen als einzige Länder bei allen Indikatoren im grünen Bereich, die anderen skandinavischen Länder überwiegend. Deutschland dagegen erreicht bei keinem Indikator den grünen Bereich. Bei 4 Indikatoren ist es schlechter als der OECD-Durchschnitt; bei zwei erreicht es mittlere Werte. Zum Kindeswohl legte Unicef im Februar 2007 erstmals eine Studie mit einem mehrdimensionalen Ansatz vor. Statt wie bisher nur die materielle Situation von Kindern zu beleuchten, wird nun das Kindeswohl in 21 reichen Ländern über sechs Dimensionen abgebildet. Neben der materiellen Lage, Gesundheit und Bildung wurden die Beziehungen zu Eltern und Freunden, die (Gesundheits-)Risiken im Alltag und das subjektive Wohlbefinden untersucht. Die fünf Spitzenplätze nehmen die Niederlande, drei skandinavische Länder (Schweden, Dänemark, Finnland) und Spanien ein. Deutschland konnte sich hier noch im Mittelfeld platzieren. Berücksichtigt werden muss dabei, dass die Studie sich bei der materiellen Kinderarmut auf Daten von 2000/2001 stützt. Da materielle Kinderarmut seither in Deutschland dramatisch anstieg, ist ein zukünftig besseres Abschneiden bei Fortsetzung der derzeitigen Politik wenig wahrscheinlich.

nimmt bei der Elementarbildung, die als öffentliches Gut bislang nur schwach ausgeprägt ist, seinen Anfang. Da die Kommunen Hauptakteure der Familienpolitik sind, könnte die deutsche Bildungsmisere über die kommunale Ebene vorwärtsweisende Impulse erhalten. Dies ist die große Chance, zumal verschiedene Studien zeigen, dass Kinder, die eine Krippe besuchen, gegenüber Nicht-Krippenkindern einen Entwicklungsvorsprung haben und später in höherem Umfang ein Gymnasium besuchen. Ob die Chance genutzt wird, hängt zum einen von der Fähigkeit der Kommunen ab, ihren Beitrag entschlossen zu leisten und die von ihnen selbst betriebenen wie steuerbaren lokalen Institutionen in der Ausrichtung an Zielen, die die ganzheitliche Entwicklung von Kindern in den Mittelpunkt rücken, wirksam miteinander zu verzahnen.

Zum anderen aber: Es bedarf eines Richtungswechsels in der Finanzpolitik. Geld ist nicht alles, ohne ehrgeizige Ziele bei der Verbesserung der personellen und finanziellen Ressourcenausstattung wird Deutschland seinen auch qualitativen Entwicklungsrückstand jedoch nicht beheben können. Selbst Bundesländer mit quantitativ guter Kita-Versorgung wie Sachsen und Sachsen-Anhalt rangieren beim Indikator Kita-Beschäftigte pro 1000 Einwohner weit unter skandinavischem Niveau. Im Jahr 2002 kamen im Bundesdurchschnitt nur 4,5 Kita-Beschäftigte (Vollzeit und Teilzeit) auf 1000 Einwohner. Kita umfasst dabei den ganzen Bereich von Krippen bis Hort. Nur auf Kinder bis 5 Jahre bezogen lag dagegen in den 3 näher untersuchten skandinavischen Ländern Dänemark, Norwegen und Island die Dichteziffer „rechnerische Vollzeitkräfte pro 1000 Einwohner" 2004/2005 einheitlich bei über 13 vollzeitäquivalent Beschäftigten (vgl. Heintze 2007b, S. 259 und Abbildung auf der Homepage www.dds-home.de). Zielmarge sollte die OECD-Empfehlung sein, für die Institutionen der Frühförderung mindestens ein Prozent des BIP an öffentlichen Mitteln aufzuwenden. Einschließlich der Vorschulklassen liegen die skandinavischen Aufwendungen (0 – 6-jährige Kinder) zwischen rd. 1,6 (Finnland) und 2,3 Prozent (Dänemark) des BIP, während Deutschland weniger als 0,5 Prozent aufwendet (OECD 2006, 105ff.). Bezogen auf die heutige Wirtschaftskraft entspräche 1-BIP-Prozentpunkt einem Finanzvolumen von p.a. gut 23 Mrd. Euro. Die insgesamt 4 Mrd. Euro, mit denen der Bund bis 2013 den Ausbau der frühkindlichen Betreuung (Investitions- und Betriebskosten) fördern will und die in Aussicht genommene Anschlussförderung von jährlich 0,77 Mrd. Euro nehmen sich daran gemessen gering aus. Auch die Finanzplanungen der Bundesländer zeigen keine Bereitschaft, der OECD-Minimalvorgabe zu entsprechen. Damit ist die Gefahr groß, dass die auf lokaler Ebene gestaltete Elementarbildung schon wegen unzulänglicher Rahmenbedingungen nicht zu einer qualitativ hochwertigen ersten Säule des Bildungssystems mit transparenten und verlässlichen Strukturen heranwächst, sondern sich verliert in fragmentierten (Netzwerk-)Strukturen, die von Kommunen nur ausnahmsweise verlässlich im Sinne eines kooperativen Verbundes steuerbar sind. Aus eigener Kraft wird kommunale Bildungspolitik nicht ausbügeln können, was in Deutschland bei der Ausgestaltung von Bildung als einer öffentlichen Aufgabe insgesamt schief läuft.

8. Schlussbemerkung

In Bertolt Brechts Lehrstück vom „Kaukasischen Kreidekreis" trifft der Dorfrichter Azdak ein weises Urteil. Er entscheidet den Streit zweier Frauen um ein Kind zugunsten derjenigen, die ihre Ansprüche lieber zurückstellt, als dass das Kind zerrissen und ihm dadurch Schaden zugefügt wird. Die Botschaft ist klar: Es geht nicht um abstrakte Prinzipien, nicht darum, wer Recht hat. Entscheidend ist das Wohl des Kindes als einer Ganzheit. Die ganzheitliche Ausrichtung von Politik am Wohl von Menschen, die schon als Kinder eigenständige Träger von Rechten sind, gelingt in Skandinavien erstaunlich gut. In Deutschland wird mittlerweile zwar die Bedeutung früher Bildung anerkannt und es deutet sich ein Paradigmenwechsel dahingehend an, dass die Frage: Was nutzt den Kindern am besten? in den Mittelpunkt der Betrachtung rückt. Allerdings, damit allein ist es nicht getan. Wohl sind die Kommunen zentrale Träger von Familien- und Elementarbildungspolitik, benötigen für die integrierte Gestaltung dieses Politikfeldes jedoch auskömmliche Ressourcen. Die Erwartung, Politik könne der Falle, in die sie sich mit dem starren Festhalten am Spar-Paradigma selbst begeben hat, dadurch entgehen, das sie von fragilen Netzwerken und Ad-hoc-Projekten das erwartet, was sie zu leisten selbst nicht bereit ist, dürfte sich als Illusion erweisen.

Literatur

Deutscher Städtetag 2007: Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt" am 22./23. November 2007.

Deutsches Jugendinstitut e. V. (2006): Projektbericht „Lokale Bildungslandschaften" (Verfasser: Wolfgang Mack, Anna Harder, Judith Kelö, Katharina Wach), München: http://www.dji.de/bibs/Projektbericht%20Bildungslandschaften_Mack.pdf (Zugriff: 4.4.2008).

Heintze, C. (2007a): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: Berliner Debatte Initial 18 (2007), H. 3, S. 79 – 94.

Heintze, Cornelia (2002): Die Zukunfts-Blockade. Klimawandel, BSE, Armut, Terrorismus – Warum in der Gesellschaft kollektives Vorsorgelernen misslingt. Berlin: Logos.

Heintze, C. (2007b): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3. August 2007: <http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-918-4-1.pdf>.

OECD (2006): Starting Strong II – Early Childhood Education and Care. Paris: OECD

OECD (2007): Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life. Paris: OECD

Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2007): Internationale Bildungsindikatoren im Ländervergleich. Wiesbaden.

UNICEF (2007): Child Poverty in Perspective. An overview of child well-being in rich countries (Innocenti Report Card 7, 2007). Florence: Unicef Innocenti Research Centre.

Cornelia Heintze, geb. 1953 , Dr. rer. pol., Dipl.Pol., Stadtkämmerin a. D. und Coach.
Anschrift: Cöthner Str. 64, 01455 Leipzig
E-Mail: Dr.Cornelia.Heintze@t-online.de