



**COMMISSION SUISSE POUR L'UNESCO
SCHWEIZERISCHE UNESCO-KOMMISSION
COMMISSIONE SVIZZERA PER L'UNESCO
CUMISSIUN SVIZRA PER L'UNESCO**

Projektgruppe Frühkindliche Bildung in der Schweiz – www.unesco.ch
c/o Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, CH-3003 Bern

Bern, den 6. Dezember 2010

**Stellungnahme zum Vorentwurf für eine Verordnung über die
ausserfamiliäre Betreuung von Kindern (KiBeV,
Kinderbetreuungsverordnung)**

Grundsätzliches

Zur Grundlage unserer Stellungnahme verweisen wir auf unsere erste Stellungnahme vom 31. August 2009 sowie auf die von der Schweizerischen UNESCO-Kommission in Auftrag gegebene Grundlagenstudie¹, die noch immer, teilweise bestätigt und ergänzt durch weitere Untersuchungen², den Stand des Wissens zusammenfasst. Die Studie belegt, dass die Schweiz im Bereich der frühkindlichen Bildung grossen Aufholbedarf aufweist und im internationalen Vergleich bestenfalls Mittelmasse ist.

Die Schweizerische UNESCO-Kommission begrüsst sehr, dass der Entwurf zur KiBeV folgende wichtige, in der Studie erwähnte Problembereiche aufgreift und thematisiert:

- Lücken bei der Qualitätssicherung
- Fehlende Statistiken und Daten
- Keine einheitlichen Standards und Praktiken
- Mangelnde Professionalisierung beim Betreuungsangebot
- Mangelhafte Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für Betreuende

Im Bereich der notwendigen Qualifikationen zur Führung einer Tageseinrichtung sowie die dafür notwendigen Bewilligungen sind wir mit den Vorschlägen, welche die Verordnung enthält, einverstanden und begrüssen insbesondere die Schaffung der kantonalen Fachstellen für die Beratung sehr. Im Rahmen der föderalen Aufgabenteilung ist die Ansiedlung von Bewilligung und Aufsicht bei den Kantonen ebenfalls zu begrüssen.

¹ Stamm, Margrit (2009). Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Departement für Erziehungswissenschaften der Universität Fribourg. Zu beziehen über www.fruehkindliche-bildung.ch.

² Vgl. z. B.: Frühe Förderung : Forschung, Praxis und Politik im Bereich der Frühförderung : Bestandesaufnahme und Handlungsfelder / Mathilde Schulte-Haller. - Bern : EKM, 2009. (Materialien zur Migrationspolitik)

Ebenfalls dankbar sind wir für die genauen Begriffsdefinitionen. Frühkindliche Bildung trifft in der Schweiz nur dann auf vehementen Widerstand, wenn sie mit der Vorverlegung schulischer Inhalte in den bis anhin bildungsfreien Vorschulraum verknüpft wird. Die Schweizerische UNESCO-Kommission will diese enge Perspektive aufbrechen und spricht deshalb von frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE).

Fördern statt hüten: Bildung als Begriff integrieren

Wir begrüßen, dass für die Erteilung einer Bewilligung die Entwicklungsförderung der Kinder eine notwendige Bedingung ist (Art. 5, Abs. 1). Betreuung erfolgt erst dann qualitativ und im Interesse des Kindes, wenn der Bildungsaspekt berücksichtigt wird. Wir schlagen wie bereits in der ersten Vernehmlassung vor, dass der Begriff der frühkindlichen Bildung in der Verordnung dort gemeinsam mit dem Begriff der Betreuung verwendet wird, wo es um die bewusste Anregung der kindlichen Aneignungstätigkeit durch Erwachsene geht. Eine frühe Förderung entspricht dem angeborenen Drang des Kleinkindes, sich Wissen anzueignen und sich ein Bild von der Welt zu machen. Frühkindliche Bildung ist demnach ein pädagogisches Gesamtkonzept, das die gesundheitliche und physische Entwicklung von Vorschulkindern, deren emotionales Wohlbefinden, den positiven Zugang zum Lernen, die Kommunikationsfähigkeit sowie das kognitive und allgemeine Wissen umfasst. Dies bedeutet, dass ausserfamiliäre Betreuung nicht nur als Ersatz der Familie fungiert und eine Pflege- und Hütefunktion einnimmt, sondern auch mit einer gezielten Förderung und einem starken Engagement verbunden ist und sein sollte. Diesem Ansatz folgt unseres Erachtens auch der Vorentwurf der Verordnung. Er könnte noch verstärkt werden, indem eine Tageseinrichtung bei der Einreichung des Gesuchs um eine Bewilligung auch nachzuweisen hat, dass sie in ihrem Konzept den Stand der Forschung zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung Rechnung trägt. Eine solche Vorschrift könnte in Art. 21, Bst. c integriert werden.

Datenerhebung: Entweder richtig oder gar nicht

Wir unterstützen ausdrücklich die Bemühungen, das notwendige Zahlen- und Datenmaterial zu beschaffen und so Grundlagen für eine «Evidence based policy» zu legen. Mehr und bessere Daten sind nicht nur für wissenschaftliche Zwecke nötig, sondern auch aus Sicht einer zukunftsgerichteten und realitätsbezogenen Politikgestaltung erforderlich. Wir sind jedoch überzeugt, dass mit der im Entwurf vorgesehenen Datenerhebung nur lückenhafte und vermutlich nur sehr beschränkt einsetzbare Daten zur Verfügung stehen werden. Aus diesem Grund schlagen wir vor, entweder auf die Vorschriften zur Datenerhebung konsequenterweise ganz zu verzichten, oder dann die Vorschriften zur Datenerhebung so zu gestalten, dass nicht nur der Bewilligungspflicht unterstehende Personen und Einrichtungen in der Tages- und Vollzeitbetreuung erfasst werden.

Nur mit aussagekräftigen Daten sind die wissenschaftlichen Grundlagen zur Frühförderung aufzuarbeiten und insbesondere auch mit medizinischen (Gehirnforschung, Ernährung) und entwicklungspsychologischen Erkenntnissen (Resilienz) anzureichern. Dadurch könnte die Argumentationsbasis über die positiven Returns on Investment, die Stärkung der Rechte der Kinder sowie die besseren Schulerfolgsquoten hinaus ergänzt werden. Die Frage, ob frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung nützt, soll keinehaltungsfrage sein, sondern im Rahmen

eines wissenschaftlichen Diskurses diskutiert und beantwortet werden. Dazu wäre insbesondere die lange Tradition der Schweiz in der pädagogischen und psychosozialen Forschung vermehrt aufzunehmen.

Interkantonale Zusammenarbeit bei der Qualitätssicherung

Wir begrüßen die Verpflichtung der Kantone, Massnahmen zur Gewährleistung einer qualitativ hochstehenden ausserfamiliären Betreuung von Kindern zu treffen (Art 4). Es braucht einheitliche Qualitätsstandards für alle Einrichtungen der Tagesbetreuung und es werden kohärente, der sprachlichen und kulturellen Vielfalt entsprechende Bildungspläne und –konzepte mit einer klaren Regelung der Übergänge in die Schulpflicht benötigt. Gemeinsam mit dem Netzwerk Kinderbetreuung Schweiz hat die Schweizerische UNESCO-Kommission dazu die Erarbeitung eines frühpädagogischen Bildungsplanes für die Schweiz lanciert. Dieser national ausgerichtete Orientierungsrahmen für den frühkindlichen Bereich wird voraussichtlich Ende 2011 vorliegen.

Wir möchten an dieser Stelle auch den grossen Stellenwert der interkantonalen Zusammenarbeit betonen und wie bereits in unserer ersten Stellungnahme vorschlagen, dass bereits in der Verordnung eine Pflicht zur Zusammenarbeit der Kantone stipuliert wird. Dies könnte beispielsweise über das bewährte Gefäss einer interkantonalen Konferenz der verantwortlichen kantonalen Behörden geschehen. Diese Konferenz sollte die Zusammenarbeit und den Austausch mit Institutionen und Organisationen suchen, welche Einrichtungen betreiben, ein nationales Zertifizierungssystem entwickeln, sich für die Interessen der Eltern und Kinder einsetzen oder Aus- und Weiterbildungen anbieten. Die Vernetzung der Akteure sorgt für einen positiven Wissenstransfer und vermag so empirisch ausgewiesene Defizite auszugleichen. Hinzu kommt, dass durch das Aufzeigen von Good practice-Beispielen von bereits vorhandenen Konzepten profitiert werden kann. Dieses Vorgehen drängt sich umso mehr auf, als dass die von der SODK in Aussicht gestellten Empfehlungen an die Kantone weiter auf sich warten lassen.

Über einen institutionalisierten interkantonalen Erfahrungsaustausch kann auch sichergestellt werden, dass die sprachregionalen Unterschiede, welche im Bereich der Tagesbetreuung existieren und zu gewaltigen Qualitätsunterschieden und Angebotslücken führen, fruchtbar genutzt werden können. Hier könnte die Verordnung eine aktive Rolle des Bundes vorsehen (z.B. über eine neu einzufügende Norm im 7. Kapitel, das neu zu «7. Kapitel: Statistik und Erfahrungsaustausch» gemacht werden könnte).

Frühkindliche Bildung funktioniert am besten in enger Zusammenarbeit mit den Eltern

Die frühkindliche Bildung ist nicht nur Aufgabe der Gesellschaft und damit auch des Staates, sondern in erster Linie der Familie. In Anlehnung an den Bereich der beruflichen Ausbildung wird auch bei der frühkindlichen Bildung ein duales System angestrebt: Sowohl die Familie als auch die Gesellschaft bringen ihre Stärken ein, um den Kindern früh zu bestmöglicher Förderung und Unterstützung zu verhelfen. Die Rolle der Familie muss gesamtgesellschaftlich gestärkt und die Qualifizierungs- und Beratungsangebote für Eltern müssen niederschwellig und nahe bei der Nachfrage ausgebaut (als sogenannte Bring-Angebote) sowie besser vernetzt werden.

Verschiedene Studien haben immer wieder darauf hingewiesen, dass eine optimale Förderung in den Tageseinrichtungen durch ein positives und förderndes Familienleben nachhaltig verstärkt wird³ und dass insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten stark von einer frühkindlichen Bildung profitieren.⁴ Zur Stärkung des Potenzials der Familie gehört auch dass ihr die Kompetenz zugesprochen wird, bei der Betreuungswahl die richtige Lösung zu finden. Allzu restriktive Bewilligungsverfahren bergen das Risiko in sich, einen auch mit volkswirtschaftlichen und sozialen negativen Konsequenzen verbundenen Rückgang der Privatanbieter in Bereich der Tagesbetreuung auszulösen.

Wir könnten uns vorstellen, dass für die Erteilung einer Bewilligung für eine Tageseinrichtung die Vernetzung mit lokalen Elternbildungseinrichtungen nachgewiesen werden muss (z.B. in den einzureichenden Konzepten gemäss Art. 21. Bst. c und d) oder dass die zentralen kantonalen Behörden diese Vernetzung als Aufgabe zu erfüllen haben.

Aktueller Bezugsrahmen der Schweizerischen UNESCO-Kommission

Die dreitägige UNESCO-Konferenz «Building the Wealth of Nations», die vom 26. bis 29. Oktober 2010 in Moskau statt fand und an der eine Schweizer Delegation teilnahm⁵, sollte die frühkindliche Bildung weltweit stärken, denn Bildung, Betreuung und Erziehung⁶ in den ersten Lebensjahren eines Kindes sind Schlüsselfaktoren für die weitere Entwicklung der Kinder. Dass dem so ist, bleibt in der wissenschaftlichen Community unwidersprochen; insbesondere die Neuropsychologie hat wichtige Beiträge zur Bedeutung des Umfelds für die kognitive und soziale Entwicklung von Kindern geleistet. Ein in Moskau prominent diskutierter Aspekt waren die dringend benötigten Schnittstellen der frühkindlichen Bildung zu Gesundheitsversorgung, Ernährung und Kinderschutz: Die frühkindliche Bildung wurde in vielen Diskussionen und Stellungnahmen immer wieder direkt in den Kontext des generellen «well being» von Kindern gesetzt, wird aber politisch noch oft davon getrennt behandelt und konzipiert. Dabei liegt viel Evidenz dafür vor, dass eine systemische Betrachtungsweise, welche das ganze Umfeld der Kinder und alle mit den physischen, psychischen, sozialen und emotionalen Entwicklung verbundenen Faktoren einbezieht, am erfolgreichsten ist.

In der Vorbereitung der Konferenz wurde eine Reihe von regionalen Berichten zur Situation von Early Childhood Education Care and Education (ECE) erarbeitet und publiziert. Im Bericht zu Europa und Nordamerika⁷ wurde dabei auch die Situation in der Schweiz berücksichtigt. Weltweit, aber insbesondere auch in den industrialisierten Ländern und besonders in der Schweiz, muss vor allem noch mehr für die Qualität und die Chancengleichheit in der frühkindlichen Bildung getan werden. Seit mehreren Jahren verfolgt die UNESCO weltweit das Thema der Early Childhood Education Care and Education. In ihrer Erklärung von Dakar im Jahr 2000 hat sich die UNESCO zum Ziel gesetzt, die Betreuung und Bildung in der frühen Kindheit weltweit zu verbessern.

* * *

³ Vgl. Stamm 2009, S. 65

⁴ Vgl. Stamm 2009, S. 54-64.

⁵ Ein Bericht der Delegation wird Mitte Dezember 2010 vorliegen.

⁶ Frühkindliche Bildung = Early Childhood Care and Education (ECE).

⁷ vgl. <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001892/189211E.pdf>

Koordiniert mit den Handlungsempfehlungen anderer ausserparlamentarischer Kommissionen erhebt die Schweizerische UNESCO-Kommission grundsätzlich fünf zentrale Forderungen (siehe auch Beilage):

- Die Familie muss gestärkt werden, damit sie ihre Potenziale realisieren kann.
- Familienergänzende Betreuungsangebote müssen zu Bildungsorten werden.
- Forschung und Lehre zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung müssen in der Schweiz markant ausgebaut werden.
- Eine Neubeurteilung der politischen Zuständigkeiten für die frühkindliche Bildung ist notwendig, weil es um mehr geht als reine Sozialpolitik.
- Die Investitionen in die frühkindliche Bildung sind zu erhöhen.