

Basel, den 31. Januar 2008

Vernehmlassung zum Gesetz über die familienergänzende Kinderbetreuung

Vorlage an den Landrat/Vernehmlassungsentwurf vom 23. Oktober 2007

A. Hintergrund von F-NETZNordwestschweiz

F-NETZNordwestschweiz hat sich auf die Fahne geschrieben, mit der Stimme des Säuglings und des Kleinkindes am Ball zu sein. Das beinhaltet unter anderem,

- Gesellschaftliche Phänomene vor dem Hintergrund der aktuellen Erkenntnisse aus der interdisziplinären Säuglings- und Kleinkindforschung und der Hirnforschung zu reflektieren und
- mit Trägerinnen und Trägern von staatlichen und politischen Entscheidungen die Konsequenzen zu erörtern, die sich aus dem Wissen über die Entwicklung in der frühen Kindheit für die Gestaltung von öffentlichen Rahmenbedingungen ergeben.

Beide Co-Leiterinnen von F-NETZNordwestschweiz waren überdies zwischen 1992 und 2004 in den Basellandschaftlichen Projekten zur Prävention/Gesundheitsförderung im Frühbereich engagiert und 2004 massgeblich an der Ausarbeitung des Entwurfs der *Verordnung über die entwicklungsbegleitenden Dienstleistungen im Frühbereich* zu § 42 des Gesundheitsgesetzes „Die Gemeinde sorgen für die Beratung der Schwangeren und Mütter“ beteiligt.

Diese Verordnung ist am Widerstand der Gemeinden gescheitert und nicht in Kraft getreten. Ihr war die Idee zugrunde gelegt, entwicklungsbegleitende Angebote im Frühbereich als integrierenden Bestandteil einer kohärenten Familienpolitik zu begreifen und diese qualitativ den Gegebenheiten des 21. Jahrhunderts entsprechend weiter zu entwickeln. Diese Idee ist jetzt auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Ausarbeitung eines Gesetzes zur Prävention und Gesundheitsförderung auf Interesse gestossen.

Vor diesem Hintergrund erfolgt unsere Stellungnahme zur Vorlage zum Gesetzesentwurf über die familienergänzende Kinderbetreuung. Wir beschränken uns dabei auf Überlegungen zum Frühbereich.

B. Würdigung des Gesetzesentwurfs

Damit Entwicklung gelingen kann, brauchen Kinder ergänzend zur Familie zusätzliche Lebenswelten. In unserer Gesellschaft ist eine solche das Angebot familienergänzender Kinderbetreuung. Sie kann unter bestimmten Voraussetzungen einen unverzichtbaren Beitrag zur stärkenden und integrierenden Entwicklungsbegleitung von Kind, Mutter, Vater im Frühbereich leisten. Bei entsprechender Qualität kann das Angebot u.a. auch dazu beitragen, dass Mutter/Vater ihrerseits eine dem Wohl ihres Kindes angemessene Begleitung erst zu leisten vermögen.

So gesehen befürwortet F-NETZNordwestschweiz gesetzliche Grundlagen zur Organisation der Familienergänzenden Kinderbetreuung im Kanton. Es ist zu wünschen, dass die öffentliche Diskussion darüber längerfristig zum politischen Konsens führen wird, dass die Begleitung von Kindern, d.h. ihre Betreuung, Bildung und Erziehung, von Geburt an eine

gesellschaftliche Herausforderung darstellt und Beachtung einfordert wie Schule und Universität.

Das setzt jedoch voraus, dass Fragen familienergänzender Angebote aus der Optik unterschiedlicher Bereiche angegangen werden.

F-NETZNordwestschweiz schätzt am Gesetzesentwurf, dass davon ausgegangen wird, dass *„Mutter/Väter frei entscheiden können, wie sie die Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit aufteilen und ob und in welchem Umfang sie familienergänzende Betreuungsangebote in Anspruch nehmen wollen. Frauen ebenso wie Männern werden, wenn sie in die Familienphase eintreten, die Wahlfreiheit eingeräumt, entweder vollumfänglich die Betreuung selber an die Hand zu nehmen oder diese mit einer Erwerbstätigkeit zu verbinden“* (Vorlage S. 11).

Auch begrüßen wir die Subjektfinanzierung, d.h. dass nicht der Staat entscheidet, welche Einrichtungen er subventioniert und welche nicht, sondern dass er Beiträge an die Kosten der familienergänzenden Angebote direkt Müttern/Vätern gewährt. Damit erspart sich der Kanton Basel-Landschaft die Schwierigkeiten, die durch die staatliche Subventionierung ausgewählter Einrichtungen im Kanton Basel-Stadt entstanden sind.

C. Unsere Vorbehalte zur vorliegenden Vorlage:

- Das Gesetz ist einseitig auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ausgerichtet, begründet sich praktisch ausschliesslich über die volkswirtschaftliche und die wirtschaftspolitische Bedeutung. Beim Studium der Vorlage und des Gesetzesentwurfs drängt sich die Frage auf, ob es Sache des Staates sei, ein Gesetz zu erlassen, das sich so offensichtlich in den Dienst der Wirtschaft und unserer Leistungsgesellschaft stellt. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf das „Ligerzer Manifest“ der Schweizer Praxispädiater (Beilage 1).
- Auf Seite 4 der Vorlage ist unter Punkt 2. „Familiengesetz“ u.a. festgehalten, dass *„Der Erlass eines Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung einerseits und der Wechsel der FfF von der Finanz- und Kirchendirektion (FKD) zur JPMD andererseits (...) die Gelegenheit für eine Standortbestimmung betreffend die Ausrichtung eines kantonalen Familiengesetzes (bieten).“*

Im Folgenden vermissen wir bei dieser Standortbestimmung

- die Aufarbeitung der Ergebnisse aus der Projektarbeit „Gesundheitsförderung im Frühbereich“ (Erarbeitung der Verordnung über die entwicklungsbegleitenden Dienstleistungen im Frühbereich; Zusammenstellung und Systematisierung der Angebote im Frühbereich in den Gemeinden, im Kanton, in der Region im Verzeichnis „KleineKinderBaselland).
- Ausführungen dazu, in welchem Verhältnis das Gesetz über die Familienergänzende Betreuung des Kantons Basel-Landschaft zur Pflegekinderverordnung des Bundes (PAVO) steht. Dies insbesondere deshalb, weil nun nach abgeschlossener Vernehmlassung durch die Kantone der Bundesrat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt hat, die von den Kantonen in der Vernehmlassung aufgeworfenen Fragen zu prüfen und allenfalls eine Revision der Verordnung vorzubereiten. (vgl. Medienmitteilung EJPD, 16.01.2008, <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2008/2008-01-16.html>) Die PAVO bildet bis heute in Baselland die gesetzliche Grundlage auch für die Tagesbetreuung.
- Die Begründung des Gesetzes via familienpolitische Bedeutung missachtet, dass es bei der Familienpolitik nicht ausschliesslich ums Geld gehen kann und eine Familie nicht nur

aus Erwachsenen besteht, sondern dass da die Dritten im Bunde – die Kinder – auch etwas zu sagen haben.

Das Argument in der Vorlage *„Eine qualitativ gute familienergänzende Kinderbetreuung trägt wesentlich zur Entwicklung der Kinder bei, erleichtert den Übergang in die Schule und beeinflusst positiv den Schulerfolg“* kann in dieser Pauschalisierung nicht stehen bleiben.

Damit Begleitung, d.h. Betreuung, Bildung und Erziehung, in familienergänzenden Angeboten in der frühen Kindheit (0 bis 3) verantwortbar sind und oben aufgezählte Konsequenzen zeigt, müssen sehr viele Bedingungen erfüllt sein.

In der Beschreibung der Aufgaben von Krippen und Tagesheimen auf S. 23 der Vorlage sind einige dieser Bedingungen genannt. Diese können jedoch in der heutigen Realität noch längst nicht als gegeben betrachtet werden. Erfahrungen aus Deutschland zeigen, dass sich die Teams in den Kindertagesstätten die „professionelle Betreuung von Säuglingen und Kleinkindern und deren Wahrnehmung als aktiv Lernende“ in lang währenden Prozessen erarbeiten müssen: Es geht um die Auseinandersetzung mit dem „neuen Bild vom Kind“, d.h. um einen Paradigmenwechsel in bezug auf das Menschenbild überhaupt.

Was in der Aufzählung der Aufgaben aus unserer Sicht überdies zu ergänzen wäre:

„Säuglinge und Kleinkinder brauchen Erzieherinnen und Erzieher, die sich auf eine Beziehung mit ihnen einlassen und sich ihnen als Bindungsperson zur Verfügung stellen“.

Die Angabe auf S. 23 der Vorlage *„Bei Gruppen mit 10 bis 12 Kindern sollen mindestens zwei Betreuungspersonen anwesend sein“* ist auf jeden Fall für den Frühbereich nicht zutreffend, wenn die EU Empfehlungen beachtet werden (die sich auf wissenschaftlichen Studien und evaluierten Praxiserfahrungen abstützen).

Die EU-Empfehlungen zu den Personalschlüsseln und Gruppengrössen lauten:

Personalschlüssel		
Alter der Kinder	0 bis 24 Monate	24 bis 36 Monate
ErzieherIn/Kind	1:3	1: 3 – 5
Gruppengrösse		5 – 8 Kinder

D. Kommentare zu einzelnen Paragraphen

§ 1 Zweck und Regelungsbereich

¹ Dieses Gesetz bezweckt, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern. Dabei soll es die Kinder in ihrer Entwicklung fördern und ihre Integration verbessern.

² Es regelt

- a. die Beiträge an die Familien für die Benützung familienergänzender Kinderbetreuung im Früh- und Vorschulbereich
- b. die staatlichen Angebote familienergänzender Kinderbetreuung im Volksschulbereich.

Kommentare

- Wenn das Gesetz die kantonale Organisation der Familienergänzenden Betreuung im Fokus hat, und die Beiträge an die Familien für die Benützung familienergänzender Kinderbetreuung regeln soll, dann fragen wir uns, was der Satz *„Dabei soll es die Kinder in ihrer Entwicklung fördern und ihre Integration verbessern“* für eine Bedeutung hat. Das Gesetz sagt in der Folge nichts dazu, was darunter zu verstehen ist und wie das geregelt werden soll. Auch fällt dieser Teil des Zweckartikels nicht unter die *Gesetzgeberischen Schwerpunkte* in der Vorlage auf S. 16ff.
- Macht es zum jetzigen Zeitpunkt – Projekt HARMOS; Diskussion um Einführung der Basisstufe – Sinn, neben dem Frühbereich noch von einem Vorschulbereich zu sprechen,

wenn mit Vorschulbereich der Kindergarten gemeint ist? (vgl. auch Kommentare unter § 3 „Definitionen“)

§ 3 Definitionen

Kommentare

- Weshalb werden Kleinkinder definiert, nicht jedoch der Frühbereich und der Vorschulbereich? Im Zweckartikel ist vom Früh- und Vorschulbereich die Rede. Die Kleinkinder sind nirgends erwähnt.
- Die **Definition von Kleinkindern** ist nicht kongruent mit der fachlichen Definition, wonach Kinder im ersten Lebensjahr als Säuglinge und ab 1. Lebensjahr bis 3 Jahre als Kleinkinder bezeichnet werden. Die Differenzierung in Säuglinge und Kleinkinder ist jedoch für die Qualitätsdiskussion relevant.

Was wir bei den Definitionen vermissen:

Es wird durchgängig von Betreuung gesprochen und nicht definiert, was darunter verstanden wird. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse der letzten Jahre haben das Bild vom Kind grundlegend verändert. Das Kind wird ab Geburt als selbstaktiv und sich in der Interaktion mit dem emotionalen, sozialen und materiellen Umfeld als selbst bildend wahrgenommen. In der modernen Kleinkindpädagogik wird deshalb der Umgang mit dem Säugling, dem Kleinkind in Betreuung, Bildung und Erziehung differenziert, wobei unter den Begriff Betreuung die pflegerischen Aktivitäten fallen. Bildung meint die Selbstbildung des Kindes, die davon beeinflusst wird, was die Erwachsenen in den Prozess einbringen – die Erziehung. Das Gesetz erhebt den Anspruch, für die kommenden Jahre wegweisend zu sein. Wir raten deshalb dringend davon ab, von Betreuung zu sprechen, ohne zu differenzieren, was darunter verstanden wird. Der Begriff Betreuung würde den neuen Entwicklungen nicht gerecht werden und verstärkt implizit die Vorstellung des „Parkens“ und „Bewahrens“ von Kindern. F-NETZNordwestschweiz würde sich über eine differenzierte Auseinandersetzung mit den neuen Entwicklungen in diesem Bereich freuen. Sie würde die Offenheit gegenüber dem aktuellen Geschehen dokumentieren.

§ 4 Anerkennung von Tagesfamilienorganisationen

Müsste hier der Vollständigkeit halber nicht etwas stehen zur Anerkennung/Bewilligung von Kindertagesstätten durch den Kanton, z.B. „Wird mit der Verordnung über die Bewilligung und Beaufsichtigung von Heimen (Heimverordnung) geregelt.“ (SGS 850.14 || GS 34.0278 || Vom 25. September 2001 || In Kraft seit 1. Januar 2002; Inkrafttreten der letzten Änderung: 1. Januar 2008)

§ 5 Qualität

Hier fehlt unserer Meinung nach Grundsätzliches, was nicht erst in die VO gehört, sondern bereits verbindlich im Gesetz enthalten sein muss.

Seit Ende des letzten Jahrhunderts weisen neue Erkenntnisse der Hirnforschung, der Entwicklungs- und Sozialpsychologie und vielseitige Praxiserfahrungen auf einen Paradigmenwechsel in bezug auf das Bild vom Kind hin. Dieser lässt nicht mehr länger zu, dass Kinderbetreuung als Tätigkeitsfeld für gerade der Schule entlassene Jugendliche behandelt wird, es sich um eine blosser Hütefunktion handelt, die von jedermann/-frau wahrgenommen werden kann. Es handelt sich um ein kostenintensives Angebot, dem präventive Bedeutung zukommt und spätere Kosten verhindern kann. Es kann nicht mehr verglichen werden mit früheren Krippen-Institutionen.

Der Paradigmenwechsel erfordert eine Abkehr von individuellen, subjektiven Vorstellungen darüber, was hier zum Wohl des Kindes gereicht und was nicht.

Damit Begleitung (Betreuung, Bildung und Erziehung) in familienergänzenden Angeboten bei Kindern unter 3 Jahren überhaupt verantwortbar ist, müssen spezifische Bedingungen erfüllt

sein: geschultes Personal, individuelle Begleitung des Kindes in engster Zusammenarbeit mit Mutter/Vater, ein pädagogisches Konzept, das den besonderen Bedürfnissen dieser jüngsten Kindern Rechnung trägt: feste Bezugsperson, nicht mehr als 3 Kinder in ihrer Obhut, auf das Alter der Kinder abgestimmte flexible Rahmenbedingungen. In diesem Alter vollzieht sich eine für die ganze Zukunft entscheidende Persönlichkeitsentwicklung.

Wie die Entwicklungen in Deutschland und in den skandinavischen Ländern zeigen, bekommen KiTas in unserer Gesellschaft eine neue Wertigkeit und Wichtigkeit. Im Rahmen familienergänzender Angebote ist es bei entsprechender Fortbildung der Pädagoginnen beispielsweise denkbar, dass Mütter/Väter eine sehr praktische Form von „Elternbildung“ oder „Erziehungsberatung“ erfahren können. Die betreuenden Pädagoginnen erleben mit dem Kind den Alltag, sie kennen es und kommen dadurch in die Lage im Gespräch mit Mutter/Vater die Entwicklungsschritte des Kindes gemeinsam zu reflektieren und daraus Konsequenzen für die weitere Begleitung abzuleiten.

Wenn das Gesetz seinen Fokus so erweitert, dass es auch die Qualität (und/oder die Qualitätsentwicklung) der Angebote derart regelt, dass Säuglinge und Kleinkinder von Anfang an in der Erziehungspartnerschaft mit Mutter/Vater in gelingender Entwicklung begleitet werden (fördern ist nicht gleich zu setzen), dann könnten unter diesem Paragraphen die entsprechenden Prämissen subsumiert werden.

Dementsprechend gehört für F-NETZNordwestschweiz ins Gesetz ein „Gerüst“ für die Qualitätsbedingungen, die sich aus dem o. e. Paradigmenwechsel ergeben. Dieses könnte dann mittels einer Verordnung mit „Fleisch“ versehen werden.

E. Schlussbemerkung

F-NETZNordwestschweiz begrüsst es sehr, dass der kantonale Vollzug des Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung für alle drei Altersgruppen der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion übertragen wird.

In seinem Referat anlässlich der Medienkonferenz zum FEB-Gesetz am 31. Oktober 2007 hat Regierungsrat Urs Wüthrich seiner Freude darüber Ausdruck gegeben, *„dass die familienergänzende Betreuung im Kanton Basel-Landschaft vom Frühbereich bis hin zum Ende der obligatorischen Schulzeit einen pädagogischen Förderauftrag hat und wir damit einen Mehrwert an Bildung schaffen.“*

F-NETZNordwestschweiz würde sich freuen, wenn mit der Auseinandersetzung mit Inhalten und Qualität von familienergänzender Betreuung im Frühbereich der Auftakt gelänge zur Realisierung einer Bildungspolitik, die sich auf die Erkenntnis einlässt, dass Bildung bei der Geburt beginnt und die sich damit beschäftigt, welche öffentlichen Rahmenbedingungen nachhaltiges Gelingen von Entwicklungs- und Bildungsprozessen von Säuglingen und Kleinkindern in unserer heutigen Gesellschaft ermöglichen.

Der Blick in die Länder des nördlichen Europa, beginnend bei Deutschland, zeigt eindrücklich mögliche Wege zu einem solchen Aufbruch der bildungspolitischen Agenda auf.

Wir erlauben uns, unserer Stellungnahme zum Entwurf des FEB-Gesetzes, ein Exemplar der Zeitschrift „Frühe Kindheit“ der deutschen Liga für das Kind beizulegen. Sie ist dem Thema „Familie allein genügt nicht“ gewidmet und fasst die Beiträge zusammen, die an der Jahrestagung der deutschen Liga für das Kind im 06 zu eben diesem Thema vorgestellt worden sind.

Mit freundlichen Grüssen
F-NETZNordwestschweiz

Margrit Hungerbühler-Räber Kathrin Keller-Schuhmacher
Co-Leiterinnen

Beilagen: erwähnt