

Manuel Achten

Von der Tagesbetreuung zur non-formalen Bildung

Die Entwicklung der Kindertagesbetreuung in Luxemburg und zukünftige Herausforderungen

In Luxemburg gab es in den letzten Jahren wie in vielen anderen Ländern einen massiven Ausbau im Bereich der außerfamiliären und außerschulischen Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern bis 12 Jahre. Die vielfältigen Benennungen für „Kindertageseinrichtungen“ wie z. B. Kindertagesstätte, *Foyer de jour*, *Crèche*, *Garderie*, *Foyer scolaire*, *Maison relais*, Tageseltern, *Ecole maternelle* weisen u. a. auf die große Dynamik, das breite Angebot und die vielen Veränderungen im Sektor der Kindertagesbetreuung hin. Obwohl diese Einrichtungen den gleichen Auftrag haben, nämlich eine gute „Betreuung“ (*Accueil, Garde*) der Kinder außerhalb der Familie und der Schule, verstecken sich hinter diesen Bezeichnungen unterschiedliche pädagogische und politische Konzepte. Dieser Artikel soll eine kurze Rückblende, eine aktuelle Bestandsaufnahme der Kindertagesbetreuung in Luxemburg sein und einen Ausblick geben, um so zur Debatte über die Herausforderungen, die Qualität und die Intensität der öffentlich geförderten Kinderbetreuung beizutragen (wie viel und welche außerfamiliäre und außerschulische Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern bis 12 Jahre wollen wir?).

Kurze Rückblende

Anfang der achtziger Jahre entstanden die ersten „konventionierten“ Kindertagesstät-

ten (*Foyers de jour*), die vor allem die Unterstützung von allein erziehenden Eltern und die Förderung von sozial schwachen Kindern und Familien zum Ziel hatten.

Wie viel und welche außerfamiliäre und außerschulische Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern bis 12 Jahre wollen wir?

Eingetragene Vereine ohne Gewinnzweck (ASBL) unterzeichneten mit dem Staat (Familienministerium) einen Kooperationsvertrag (Konvention)¹, in dem die Finanzierung der Einrichtung, die Personal- und Gruppenstrukturen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern geregelt wurden. „Soziale“ Kriterien waren ausschlaggebend für die Aufnahme von Kindern in diese staatlich geförderten, gemeinnützigen Kindertageseinrichtungen.

Neben diesen staatlich geförderten Kindertagesstätten bildeten Tagesmütter und wenige kommerziell orientierte, gewerbliche Kinderkrippen (*Crèches*) den überschaubaren Sektor der Kindertagesbetreuung. Erst mit dem Rahmengesetz² von 1998 und der großherzoglichen Verordnung zur Kindertagesbetreuung von 2001³ wurden die gesetzlichen und strukturellen Rahmenbedingungen für die Betreuung der Kinder

in unterschiedlichen Einrichtungstypen (*Crèche, Foyer de jour, Garderie*) geschaffen.

Waren bis Ende der 1990er Jahre hauptsächlich „soziale“ Kriterien für die Aufnahme von Kindern in den von der öffentlichen Hand geförderten Kindertagesstätten ausschlaggebend, rückten mit der Sozial- und Wirtschaftspolitik der Europäischen Union (EU) marktorientierte und volkswirtschaftliche Ziele – genauer Gleichberechtigungs- (60 % Frauenerwerbsquote) und Beschäftigungsziele – in den Vordergrund. Während dieser Jahre wuchs auch der Beschäftigungsmarkt in Luxemburg stark. Die luxemburgische Regierung förderte den Auf- und Ausbau der Betreuungsstrukturen, um möglichst allen Eltern zu ermöglichen, ihre Erwerbstätigkeit mit der Erziehung ihrer Kinder zu vereinbaren (Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wie es in der „Lissabon-Strategie“ (2000-2010) der EU vorgesehen war).

Mit der Einführung der *Maisons relais* 2005⁴ hat die Regierung das Fundament für die Schaffung eines auf kommunaler Ebene angesetzten, flächendeckenden Modells der Kindertagesbetreuung gelegt. Auch das Schulgesetz von 2009⁵ sieht vor, dass die Gemeinden für die schulpflichtigen

Manuel Achten ist Diplom-Pädagoge und „conseiller de direction“ im Ministerium für Familie und Integration.

Kinder eine außerschulische Betreuung (*Encadrement périscolaire*) anbieten sollen. Diesbezügliche Modalitäten und Rahmenbedingungen definiert eine gemeinsam vom Bildungs- und Familienministerium erarbeitete großherzoglichen Verordnung.⁶ Zu den Aufgaben der Gemeinden gehört nun auch für ein verlässliches außerschulisches Betreuungs- und Bildungsangebot zu sorgen.

Aufgrund der großen Nachfrage und des begrenzten Angebots an Kindertagesstättenplätzen, entwickelte sich ein unüberschaubarer und nicht regulärer Markt an Tagesmüttern. Im November 2007 wurde daher via Gesetz die Betreuung von Kindern bei Tageseltern geregelt.⁷

Die Einführung im März 2009 des *Chèque-Service accueil* (CSA), d. h. des Systems der Dienstleistungsgutscheine für die Kinderbetreuung, war ein weiterer innovativer Baustein, der zum schnellen Ausbau des Kinderbetreuungsangebots führte.⁸ Premierminister Jean-Claude Juncker meinte in seiner Rede zur Lage der Nation am 22. Mai 2008: „anstatt für die allgemeine Erhöhung der Familienzulagen für jedes Kind zu optieren, führen wir nächstes Jahr Dienstleistungsgutscheine für die Kinderbetreuung für Familien ein. [...] Mit den Dienstleistungsgutscheinen kann eine bestimmte Anzahl an Stunden in Kinderkrippen, Kinderhorten und *Maisons relais* erworben werden. Auf diese Weise werden die Kosten für Kinderbetreuung niedriger. Kurzum, es ist mir klar, dass die Kinderbetreuung in Luxemburg kostenlos sein muss. [...] Die schrittweise Einführung der kostenlosen Kinderbetreuung erfolgt im Rahmen der budgetären Möglichkeiten des Staates. Die Entwicklung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten wird fortgeführt.“⁹ Die CSA, deren direkter Empfänger das Kind ist, sind politisch als erster Schritt auf dem Weg zu einer kostenlosen Kinderbetreuung zu sehen.¹⁰

Die Regierungserklärung von 2009 stellte wesentliche Weichen für den weiteren kontinuierlichen quantitativen Ausbau aber auch für die qualitative Weiterentwicklung der Betreuung, Erziehung und Bildung der Kleinkinder und Schulkinder. Nicht nur die enge Zusammenarbeit und erzieherische Kohärenz zwischen *Maison*

relais und Schule werde unterstützt, sondern: „l'objectif prioritaire de la politique familiale restera la réalisation d'une meilleure conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, notamment par le biais d'une extension de l'offre des structures d'accueil, caractérisées par un mode de fonctionnement flexible, un niveau de qualité élevé et des prix abordables.“¹¹

Einige Zahlen zur Entwicklung

2006 erklärte der Premierminister in seiner Rede zur Lage der Nation, dass die Regierung die damals existierenden 8 000 Betreuungsplätze bis 2013 auf 30 000 Plätze ausbauen wolle. Dieses anspruchsvolle Ziel, nämlich eine Vervierfachung des 2006 bestehenden Angebots, konnte bereits im Jahre 2010 erreicht werden – dank hoher Investitionen in strukturelle Ressourcen und engagiertem Handeln vieler Akteure. Innerhalb von nur wenigen Jahren wurde durch große gemeinsame Anstrengungen aller Beteiligten (die privaten Träger, der Staat, insbesondere aber die Gemeinden) ein flächendeckendes Netz an *Maisons relais* für 4- bis 12-jährige Kinder geschaffen, wie die folgenden Zahlen belegen (siehe die Tabellen 1 und 2).

Ausblick

Wie in anderen Ländern der EU fokussierte sich auch in Luxemburg die öffentliche und politische Debatte in den letzten Jahren

stärker auf den quantitativen Ausbau und weniger auf die Qualität des Betreuungsangebots. Im März 2012 hinterlegte Familienministerin Marie-Josée Jacobs in der Abgeordnetenversammlung zwei Gesetzesprojekte¹³ zusammen mit fünf großherzoglichen Verordnungen, um den gesetzlichen Rahmen für die Qualitätsentwicklung und -sicherung im „non-formalen Bildungsbereich“ zu schaffen und eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung zu gewährleisten. Mit dem „non-formalen Bildungsbereich“ ist der öffentliche Bildungs-, Erziehungs- und Betreuungsbereich für Kinder und Jugendliche gemeint, der sich zwischen dem öffentlichen Bereich „Schule“ und dem privaten Bereich „Familie“ ansiedelt. Die Teilnahme an den Angeboten des non-formalen Bildungsbereiches ist freiwillig – im Gegensatz zur Schulpflicht. Es obliegt also der freien Entscheidung der Eltern, ob ihr Kind das non-formale Bildungsangebot wahrnimmt. Zum non-formalen Bildungsbereich werden alle gewerblichen, kommunalen und gemeinnützigen Kinderbetreuungseinrichtungen (*Crèches, Maisons relais, Tageseltern*) gezählt.

Die neuen Gesetzesprojekte stellen das Kind bzw. den Jugendliche in den Mittelpunkt. In den Texten wurden die unterschiedlichen Einrichtungstypen und -logiken überwunden (kind- anstatt institutionszentriertes Denken). Kindertages- und Jugendeinrichtungen werden als Bildungsorte verstanden, in denen Kinder

Anzahl an Betreuungsplätzen (zum 31.12)	Konventionierte Einrichtungen	Gewerbliche Einrichtungen	Tageseltern	Total
2009	20 246	2 369	1 606	24 221
2010	25 777	4 425	2 140	32 342
2011	29 470	5 793	2 570	37 833

Tabelle 1: Entwicklung der Betreuungsplätze¹² in den konventionierten und gewerblichen Einrichtungen

Jahr	Budget in Euro	Kosten der CSA in Euro
2009	84 000 000	18 200 000
2010	136 700 000	32 600 000
2011	164 700 000	51 900 000
2012 (geplant)	228 500 000	81 255 000

Tabelle 2: Budget des Familienministeriums für die Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern bis zu 12 Jahren für die Jahre 2009–12. Diese Zahlen beinhalten den Beitrag des Staates an den Kosten für die „konventionierten“ Einrichtungen sowie die Kosten der Dienstleistungsgutscheine (CSA). Die Infrastrukturkosten sowie der finanzielle Beitrag der Gemeinden und der privaten Träger sind nicht berücksichtigt. Die Zahlen sind abgerundet.

bzw. Jugendliche nicht nur betreut, sondern in denen auch vorsätzlich Bildungsziele verfolgt werden. Die hier geleistete Arbeit mit Kindern und Jugendlichen wird als non-formale Bildung¹⁴ definiert. Das Bild vom Kind bzw. vom Jugendlichen ist Ausgangspunkt für die Gestaltung der Lernangebote in der non-formalen Bildung. Den Gesetzesprojekten liegt das Bild eines Kindes zugrunde, das aktiv ist, an den Vorgängen der Welt teilhat und seine Umwelt entdecken und erforschen möchte. Kinder suchen Herausforderungen und Aufgaben, an denen sie wachsen. Lernen wird als eine kommunikative und kooperative Aktivität verstanden, bei der sich Kinder gegenseitig Wissen erschließen. Kinder und Jugendliche werden als einzigartige Individuen und gleichwertige Bürgerinnen und Bürger der Gesellschaft angesehen.

Die im neuen Kinder- und Jugendgesetzesprojekt vorgesehene Qualitätssicherung¹⁵ beruht auf mehreren Säulen. So ist u. a. die Einführung eines nationalen Rahmenplans für non-formale Bildung vorgesehen, der die Lebensphasen der frühen Kindheit, des Schulkind- sowie des Jugendalters umfasst und eine Laufdauer von mindestens drei Jahren haben soll. Auf Basis dieses Rahmenplans sollen die unterschiedlichen Einrichtungen – von der Kleinkinderinrichtung bis zum Jugendhaus, ob gewerblich, gemeinnützig oder kommunal organisiert – ihre spezifischen pädagogischen Konzepte (*Concept d'action général*) entwickeln. In einem kontinuierlichen Prozess sollen die Einrichtung ihre eigene pädagogische Praxis reflektieren, weiterentwickeln und dokumentieren (*Journal de bord*). Die jeweilige Einrichtung wird als lernendes System verstanden, in dem die Lernprozesse aller Mitglieder, also der Kinder, des Erzieher-teams aber auch der Eltern, zu berücksichtigen, zu fördern und weiterzuentwickeln sind. Neben der Selbstevaluation ist auch eine externe Evaluierung vorgesehen. Die pädagogische Arbeit der Einrichtungen soll offen für den Blick von externen Sachverständigen sein, die in Form von regelmäßigen Gutachten ihre fachliche Analyse der in der Einrichtung geleisteten pädagogischen Arbeit der Einrichtungsleitung, dem Familienministerium und gegebenenfalls der Kommune mitteilen. Desweiteren evaluieren externe wissenschaftliche Institute den Verlauf der Qualitätssicherungspro-

zesse auf der Makroebene. Diese Ergebnisse und Analysen können anschließend in die Entwicklung des nächsten Rahmenplans für non-formale Bildung einfließen.

Das Fachpersonal hat bei der Erziehung und Bildung von Kindern eine zentrale Position. Die persönlichen und fachlichen Kompetenzen der Fachkräfte bestimmen wesentlich, inwieweit Kinder ihre Potenziale entfalten können. Besonders der non-formale Bildungsbereich, der sich durch partnerschaftliches, prozess-orientiertes und entdeckendes Lernen¹⁶ sowie durch seine Offenheit auszeichnet, stellt hohe fachliche Anforderungen an das pädagogische Team. Eine hohe Qualität des pädagogischen Angebots kann also nur durch hoch qualifiziertes Personal¹⁷, durch regelmäßige und zielgerichtete Weiterbildungen¹⁸ sowie Fachberatung und Supervision gewährleistet werden. Neben der direkten Arbeit mit den Kindern sind Vor- und Nachbereitungszeit zur Planung und Reflexion der pädagogischen Angebote vorzusehen. Ebenso ist der regelmäßige Austausch mit Kollegen und Eltern erforderlich. In den neuen Gesetzesprojekten sind diesbezügliche Voraussetzungen geschaffen worden.

Wie unsere Gesellschaft ist die außerfamiliäre und außerschulische Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in einem stetigen und schnellen Wandel. Es geht längst nicht nur mehr um die Betreuung von Kindern, sondern um den sozialen Zusammenhalt unserer multikulturellen Gesellschaft.¹⁹ Dabei spielt der „non-formale Bildungsbereich“ eine Schlüsselrolle, wie es ein abschließendes Zitat des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen zeigt: „Der zentrale Punkt ist, dass eine Politik des allgemeinen Zugangs zu qualitativ hochwertiger Tagesbetreuung für Kinder zwischen null und sechs Jahren zwei Fliegen mit einer Klappe schlägt. Sie trägt offensichtlich dazu bei, das Problem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu lösen, mit dem sich arbeitende Mütter herumschlagen. Und sie ist ein effektives Mittel im Krieg gegen die Vererbung sozialer Nachteile. Anders gesagt: Sie ist nicht nur eine ‚Win-win‘-Politik, sondern auch eine effektive Investition in die Lebenschancen von Kindern und die zukünftige Produktivität unserer Gesellschaften.“²⁰ ♦

1 Siehe Manuel Achten, Paul Schmit, „Trägerschaft und Finanzierung sozialer Dienstleistungen. Die verschiedenen Modelle der Organisation und der Finanzierung von sozialen Diensten“, in *forum* 183, 1998, S. 23-27.

2 Loi du 8.9.1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique (dite loi ASFT).

3 Règlement grand-ducal du 20.12.2001 portant exécution des articles 1^{er} et 2 de la loi du 8.9.1998 réglant les relations entre l'État et les organismes œuvrant dans les domaines social, familial et thérapeutique pour ce qui concerne l'agrément gouvernemental à accorder aux gestionnaires de structures d'accueil sans hébergement pour enfants.

4 Règlement grand-ducal du 20.7.2005 concernant l'agrément à accorder aux gestionnaires de maisons relais pour enfants.

5 Loi du 6.2.2009 portant organisation de l'enseignement fondamental. Chap. I, Sec. 6, l'encadrement périscolaire, art. 16-17.

6 Règlement grand-ducal du 16.3.2012 portant exécution de l'article 16 de la loi du 6.2.2009 portant organisation de l'enseignement fondamental, relatif à l'encadrement périscolaire.

7 Loi du 30.11.2007 portant réglementation de l'activité d'assistance parentale.

8 Règlement grand-ducal du 13.2.2009 instituant le «chèque-service accueil».

9 Déclaration gouvernementale de Monsieur le Premier ministre du 22.5.2008.

10 Mehr Informationen unter www.kannerbetreuung.lu.

11 Programme gouvernemental de 2009.

12 Ministère de la Famille et de l'Intégration. Rapports d'activité des années 2009, 2010 et 2011.

13 Projet de loi portant modification de la loi du 4.7.2008 sur la jeunesse. www.mfi.public.lu/legislation/Projets/index.html

14 Siehe zur non-formalen Bildung die Publikationen unter www.enfancejeunesse.lu/documents.

15 Projet de règlement grand-ducal concernant l'assurance de la qualité dans les services d'éducation et d'accueil pour enfants et dans les services pour jeunes.

16 Ministère de la Famille et de l'Intégration u. Service national de la jeunesse, *Non-formale Bildung im Kinder- und Jugendbereich. Lernen im außerschulischen Kontext*, 2012, www.enfancejeunesse.lu/documents.

17 OECD, *Starting Strong II. Early childhood education and care*, 2006.

18 Vgl. Programme gouvernemental 2009.

19 Vgl. Programme gouvernemental 2009.

20 Gøsta Esping-Andersen, „Herkunft und Lebenschancen. Warum wir eine neue Politik gegen soziale Vererbung brauchen“, in Schronen, Danielle & Urbé, Robert, *Sozialalmanach 2008. Schwerpunkt: Kinderarmut & Bildung*, Confédération Caritas Luxembourg, 2008.