

Karin Gottschall / Karen Hagemann

**Die Halbtagsschule in Deutschland -
ein Sonderfall in Europa?!**

(erschieden in : 'Aus Politik und Zeitgeschichte', Beilage der Wochenzeitschrift 'Das Parlament', B 41/2002, 14. Oktober 2002)

1. Einleitung: PISA - ein lehrreiches Desaster?

'Halbtagsschule in Deutschland', dies ist ein Thema, dass noch vor einigen Jahren höchstens bei einigen Reformpädagogen und Frauenforscherinnen, vielleicht dem Familienministerium und vermutlich einigen erwerbstätigen Müttern Interesse gefunden hätte. Vor allem in den achtziger Jahren erschien das Thema Halbtagsschule mit dem dazugehörigen Gegenmodell der Ganztagsstagschule ideologisch belastet und allenfalls in randständigen politischen und wissenschaftlichen Diskursen relevant. Auch ein Blick über die Grenzen, gar mit der Absicht von den europäischen Nachbarn zu lernen, war in jener Zeit in der alten Bundesrepublik, die sich im Hinblick auf Bildung, Arbeits- und Sozialpolitik als 'Modell Deutschland' selbst genug war, nicht sehr verbreitet. Anfang der neunziger Jahre kam mit der Wiedervereinigung eine gewisse Bewegung in die Diskussion, zeigten doch die Probleme bei der Transformation des Erziehungssystems der DDR, dass die Ganztags-erziehung Ost möglicherweise nicht nur Nachteile sondern auch Vorteile gehabt hatte. Vor allem aber lässt die Ende 2001 veröffentlichte internationale Schulstudie PISA die deutsche Halbtagss-

schule in einem anderen Licht erscheinen: und zwar nicht etwa in zukunftsweisendem hellen Glanze sondern eher in rückständigem dumpfen Schein.¹

Die Ergebnisse der PISA-Studie für Deutschland sind alarmierend: In allen drei in der Studie getesteten Kompetenzbereichen (Lesen, Mathematik, Naturwissenschaften) schneiden deutsche Schüler und Schülerinnen mit einem Platz im unteren Drittel im Ländervergleich schlecht ab; nur Länder wie Russland, Portugal und Brasilien liegen in der Rangfolge dahinter. Weiter legt PISA offen, dass unser Schulsystem extrem ungerecht ist; in keinem vergleichbaren Land (auch nicht, wie viele vermutete hätten, in den USA oder Irland) bestimmt die soziale Herkunft so stark den Schulerfolg wie in Deutschland. Auch mögliche Ursachen für die Leistungsunterschiede werden untersucht. Und hier, so die Schlussfolgerungen aus der Studie, schneiden Länder mit Ganztagschulsystemen, die Unterricht und Freizeitgestaltung verbinden und nicht nur der Leistung, sondern auch dem Sozialverhalten eine hohe Bedeutung beimessen, deutlich besser ab, als diejenigen, die wie Deutschland Schule auf wenige Stunden Unterricht am Vormittag konzentrieren, Leistung in den Vordergrund stellen und ausschließlich in homogenen Lerngruppen arbeiten².

In der Interpretation dieser Befunde herrscht eine gewisse Einigkeit: Nicht nur nach Meinung von Eltern, Lehrern und der Medienöffentlichkeit, sondern auch nach Meinung der deutschen Kultusminister, legt PISA gewisse Schwächen des deutschen Bildungssystems bloß. Die Auffassungen über Reformmaßnahmen gehen dann freilich im Einzelnen wieder sehr auseinander. Zumindest in einem Punkt scheinen Politiker aller Couleur jedoch einig: nämlich in der Orientierung auf die Ganztagschule.

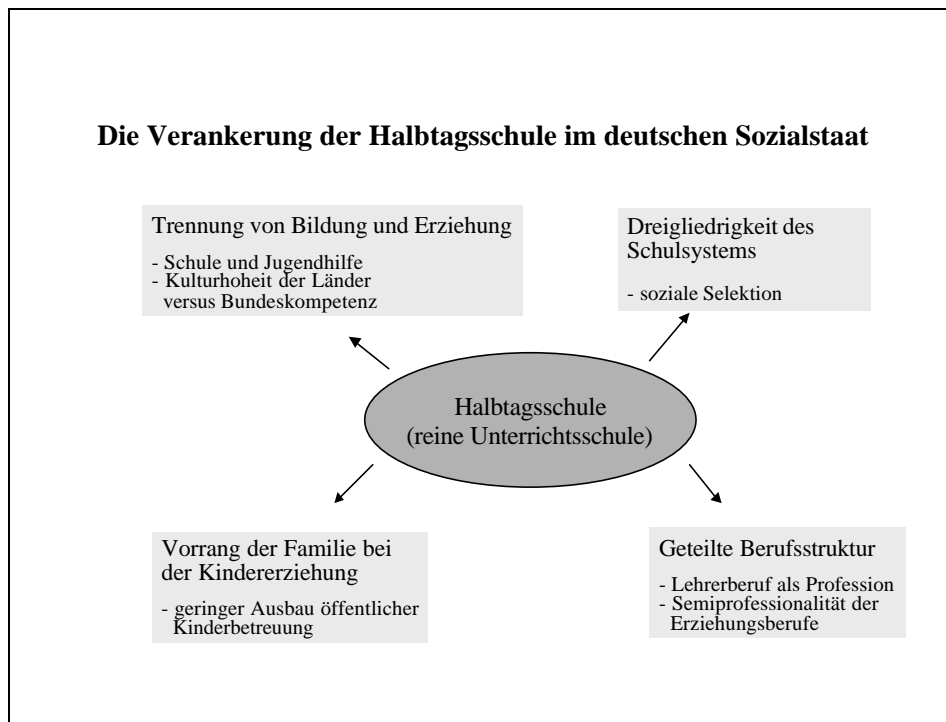
In der Tat legen die Ergebnisse von PISA nahe, dass sich Ganztagschulbetrieb von Halbtagschulen nicht nur in der Frage der in der Schule verbrachten Zeit unterscheidet, sondern mit weiteren vorteilhaften Strukturmerkmalen einhergeht: So sind Ganztagschulsysteme in der Regel weniger selektiv, d.h. sie kennen weder 'Sitzen bleiben' noch frühe und dauerhafte Kanalisierungen der Schüler in unterschiedliche Schultypen. Weiter, so wissen wir aus der ländervergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung, weisen Länder mit Ganztagschulsystemen höhere Frauenerwerbsquoten auf³.

¹ Bei der Untersuchung handelt es sich um die bisher umfassendste und anspruchsvollste internationale Schulstudie. Beteiligt sind 32 Staaten, darunter 28 OECD-Staaten; getestet werden 15-jährige Schüler und Schülerinnen in den Bereichen Lesen, Mathematik und Naturwissenschaften. Dabei kommt es weniger auf Faktenwissen als auf Anwendungsbezug und alltägliche Problemlösungskompetenz an. Für den internationalen Vergleich waren aus Deutschland in der ersten Testrunde 5000 Schüler aus 219 Schulen einbezogen; eine weitere nur auf Deutschland bezogene Stichprobe umfasst mehr als 50000 Schüler aus 1466 Schulen und wird, wenn die Ergebnisse im Sommer vorliegen, auch einen Vergleich zwischen den einzelnen Bundesländern ermöglichen. Vgl. Deutsches PISA-Konsortium (Hrsg.), Pisa 2001, Opladen 1999, S. 15ff.

² Vgl. Deutsches PISA Konsortium (Anm. 2).

³ Gerhard Bosch, Auf dem Weg zu einem neuen Normalarbeitsverhältnis? Veränderung von Erwerbsverläufen und ihre sozialstaatliche Absicherung, in: Karin Gottschall/Birgit Pfau-Effinger (Hrsg.), Zu-

Wenn also nun die Diskussion um die Halbtagsschule neu eröffnet und der Handlungsbedarf unumstritten ist, was spricht dann gegen zügige Reformen? Tatsächlich sind Reformen in diesem Feld aus verschiedenen Gründen nicht so einfach zu bewerkstelligen. Nicht nur, weil die aktuelle Einigkeit im Hinblick auf die Ganztagschule möglicherweise mehr von wahltaktischen Erwägungen als von nachhaltigem Reformwillen getragen ist. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Halbtagsschule in Deutschland eine vergleichsweise lange historische Tradition hat. Forderungen nach Einführung von Ganztagschulsystemen hat es schon seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts gegeben, in den Reformpädagogikbewegungen des Kaiserreichs und der Weimarer Republik wie auch in der Gesamtschulbewegung in den fünfziger und sechziger Jahren der alten Bundesrepublik. Diese Reforminitiativen konnten sich nie flächendeckend durchsetzen und dies, so die hier vertretene These, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass das Halbtagsschulsystem in Deutschland eng mit weiteren Strukturmerkmalen des deutschen Sozialstaats verknüpft ist, die bisher nicht nachhaltig in Frage gestellt wurden. Dies sind erstens die politisch getrennten Zuständigkeiten für Kinderbetreuung und Bildung, zweitens der verfassungsrechtlich festgelegte Vorrang der Familie bei der Kindererziehung, drittens die Dreigliedrigkeit des Schulsystems und viertens die unterschiedlichen Professionalisierungsgrade und Statusdifferenzen zwischen den Berufsgruppen der Lehrer und der Erzieher (vgl. Abbildung 1).



Das Halbtagsschulsystem in Deutschland ist sozusagen zentraler Bestandteil einer *soziopolitischen und soziokulturellen Gesamtkonstellation*, die sich vom Kaiserreich Ende des 19. Jahrhunderts bis in das wiedervereinigte Deutschland zum Ende des 20. Jahrhunderts fortgesetzt hat⁴. Dies soll im folgenden mit einem Blick auf die historische Entstehungskonstellation verdeutlicht werden (2). In einem weiteren Schritt geht es um gesellschaftliche Herausforderungen und Reformmaßnahmen im wiedervereinigten Deutschland (3). Zum Schluss komme ich auf die Debatte um die Ergebnisse der PISA Studie zurück und frage nach Kurzschlüssen und Veränderungspotentialen in der gegenwärtigen Diskussion (4).

2. Ein Blick zurück: Die historische Verankerung der Halbtagsschule im konservativen deutschen Sozialmodell

Die Unterrichtsschule als Ausgangspunkt

⁴ Karin Gottschall, *Erziehung und Bildung im deutschen Sozialstaat. Stärken, Schwächen und Reformbedarfe im europäischen Vergleich*, ZeS-Arbeitspapier 9, Bremen 2001.

Betrachtet man die historische Entwicklung des allgemeinbildenden Schulwesens in Deutschland so fällt auf, dass in Deutschland, wie in anderen Ländern auch, im 19. Jahrhundert zunächst eine ganztägige Organisation der Volksschulen, allerdings mit ausschließlicher Ausrichtung auf Unterricht, üblich war. Unterrichtet wurde vormittags von 8-12 Uhr und nachmittags von 14-16 Uhr, mit einer Mittagspause in der Lehrer und Schüler zum Mittagessen nach Hause gingen. Dies entsprach der Zeiteinteilung in der Arbeitswelt, insbesondere des Handwerks. Die uns heute geläufige *Vormittagsschule* setzte sich erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts zunächst im höheren Schulwesen, dann auch in den Volksschulen durch. Maßgebliche Gründe für die Ablösung der ursprünglichen Ganztagschule mit geteiltem Unterricht waren im Bereich der Volksschule die 'Rücksicht' auf die damals noch übliche Kinderarbeit und die wegen Klassenüberfüllung erforderliche Einführung von Schichtunterricht. Im höheren Schulwesen spielten dagegen eher die langen Wegzeiten eine Rolle wie auch das von Medizinern vorgebrachte Argument, die Schüler seien mit Vor- und Nachmittagsunterricht überfordert. Diese neu entstandene Halbtagschule, die wie die alte Ganztagschule eine reine Unterrichtsschule war, wurde auch in Polen und Österreich übernommen. In anderen Ländern, wie den USA und England, aber auch in Frankreich kam es dagegen zu einer anderen Entwicklung. Hier wurde nämlich die ganztägige Schulorganisation beibehalten und zu Beginn des 20. Jahrhunderts allmählich in eine *moderne Ganztagschule* umgewandelt⁵. Dabei übernahm die Schule zusätzliche, über den Unterricht hinausgehende Aufgaben im Bereich der Freizeiterziehung, in der Sozialpolitik (etwa durch den täglichen kostenlosen Mittagstisch) und auch im Hinblick auf die Herstellung von Chancengleichheit (etwa durch die Förderung schwacher Schüler).

Die deutsche Halbtagschule ist freilich auch im eigenen Lande nicht ohne Kritik geblieben. Im Kaiserreich und in der Weimarer Republik entstanden zahlreiche Reformbewegungen (vgl. z. B. das Modell der 'Arbeitsschule' von Kerschensteiner oder der 'Tagesheimschule' von Harless vom 'Bund der Entschiedenen Schulreformer'), die sich zum Teil am Vorbild der angelsächsischen Gesamtschulen orientierten. Bei aller Unterschiedlichkeit der Reformbewegungen war ihnen eine Orientierung an ganzheitlicher Menschenbildung gemeinsam. Sie strebten Schulen an, die neben Mittagsmahlzeit und Freizeitangeboten vor allem auch durch eine flexible Stundenplangestaltung, eine Öffnung der Schule zum 'Leben' und eine gewisse Schulautonomie und Schülerantwortung charakterisiert sein sollten.

⁵ Vgl. Harald Ludwig, *Moderne Ganztagschule als Leitmodell von Schulreform im 20. Jahrhundert. Historische Entwicklung und reformpädagogische Ursprünge der heutigen Ganztagschule*, in: Heinz Günther Holtappels (Hrsg.), *Ganztags-erziehung in der Schule*, Opladen 1995, S. 49-67.

Gleichwohl sind diese Reforminitiativen über einzelne Modellschulen hinaus nicht erfolgreich gewesen⁶. Dies hing nicht zuletzt damit zusammen, dass das etablierte Halbtagssystem zunehmend eine wichtige Funktion für die soziale Positionierung einzelner gesellschaftlicher Gruppen übernahm.

Die Dreigliedrigkeit des allgemeinbildenden Schulsystems

So wurde mit der Verallgemeinerung der Halbtagsschule in Deutschland zugleich auch eine sozial wirksame Gliederung des Schulsystems eingeführt. Bereits Ende des 19. Jahrhunderts existierte in Abgrenzung zur Volksbildung ein höheres Bildungswesen; als Berechtigungssystem ausgestaltet, diente es als Rekrutierungsfeld für Verwaltungslaufbahnen in der staatlichen Bürokratie. Diese Struktur wurde sukzessive in eine Dreigliedrigkeit überführt, indem das bestehende, vergleichsweise pluralistische und durchlässige Sekundarschulwesen bis zum Ende der Weimarer Republik in ganz Deutschland vereinheitlicht und hierarchisiert wurde. Damit entstanden zugleich verbindliche Definition von Schulabschlüssen und Zugangsberechtigungen zu weiterführenden Schulen⁷. Zwar hatte Deutschland (neben Frankreich) im 19. Jahrhundert mit einer relativ frühen Durchsetzung von Schulpflicht im Grundschulbereich und einem durchlässigen Sekundarschulwesen zunächst eine Vorreiterrolle in der Etablierung und Öffnung von öffentlicher Bildung in Europa gespielt. Ende des 19. Jahrhunderts setzte jedoch im Verhältnis zur rasch steigenden Bildungsnachfrage, vor allem im Hinblick auf die höhere Bildung, ein *Schließungseffekt* ein. Insbesondere Gymnasien, die zunächst Gesamtschulcharakter trugen, wurden u.a. über die Erhebung von Schulgeld zu Eliteeinrichtungen. Das aufstiegsorientierte Kleinbürgertum duldet diese Schließungseffekte nicht zuletzt aus einer politisch geschürten Angst vor einem 'akademischen Proletariat'. Auch Widerständen von Seiten der Unterschichten bzw. der Arbeiterbewegung und Sozialdemokratie konnte begegnet werden: mit der Einführung der Sozialversicherung wie auch mit der Etablierung von Facharbeiterausbildungen⁸, die auch Arbeiterfamilien Schutz vor Existenzbedrohung und eine gewisse Aussicht auf Aufstieg durch eine Facharbeiterausbildung der Kinder boten.

Die Dreigliedrigkeit des allgemeinbildenden Schulwesens bewirkte eine faktisch sehr frühe Sortierung der Schüler, die bereits nach dem Primarbereich einsetzte und aufgrund der geringen Durchlässigkeit der Schultypen gleichsam irreversibel war. Darüber hinaus strukturierte sie auch den *Zugang zum Arbeitsmarkt*, indem die Zertifikate im unteren und middle-

⁶ Vgl. Harald Ludwig (Anm. 6), S. 50ff.

⁷ Vgl. Ludwig von Friedeburg, *Bildungsreform in Deutschland, Geschichte und gesellschaftlicher Widerspruch*, Frankfurt a. M. 1989, S. 238ff.

⁸ Arnold J. Heidenheimer, *Education and Social Security Entitlements in Europe and America*, in: Peter Flora/Arnold J. Heidenheimer (Hrsg.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, New Brunswick 1981, S. 269-306.

ren Bildungsbereich zumindest für die *männlichen Jugendlichen* zu standardisierten Eintrittsqualifikationen für betriebliche Berufsausbildungen und Arbeitsplätze im industriellen Sektor wurden. Dabei setzte sich in Deutschland, wesentlich gefördert durch eine staatliche Mittelstandspolitik, anders als in England, Frankreich und den USA, mit der *dualen Berufsausbildung* ein an der handwerklichen Meisterlehre orientierter Ausbildungstypus durch. Er verband eine praktische Ausbildung in einem privaten Betrieb mit einem obligatorischen Besuch von zunächst noch privaten, später durchweg öffentlichen Berufsschulen. Demgegenüber entwickelten die Bildungssysteme anderer Länder höhere Durchlässigkeiten zwischen Allgemein- und Berufsbildung einschließlich geringer strukturierter Formen der Berufsausbildung.⁹

Von den genannten Vorteilen eines geregelten Übergangs von der allgemeinbildenden Schule in eine betriebliche Berufsausbildung konnten *weibliche Jugendliche* nicht in gleichem Maß profitieren. Denn für die Bereiche Kinder- und Krankenpflege, Hauswirtschaft und auch Erziehung/Sozialarbeit wurden nur Ausbildungsmöglichkeiten in Form von sogenannten weiterführenden Mädchenschulen geschaffen. Diese Ausbildungen sollten, anders als die am männlichen Familienernährer orientierten Facharbeiterausbildungen, auf Familienaufgaben vorbereiten oder aber im Fall der Nichtverheiratung auf Engagement im Bereich wohltätiger und öffentlicher sozialer Dienste.¹⁰

Zusammenfassend kann man zur Dreigliederigkeit des deutschen Schulwesens sagen, dass sie eine soziale Sortierung bewirkt, die sich über die Abkoppelung von höheren Berufslaufbahnen und die Trennung von dualer und vollzeitschulischer Berufsausbildung fortsetzt und damit eine langzeitwirksame Ungleichheit sowohl zwischen Schichten wie auch zwischen den Geschlechtern bewirkte. In historischer Perspektive ist daher auch die Funktion der Herstellung von Chancengleichheit im deutschen Bildungssystem geringer ausgeprägt als

⁹ In Frankreich und England etwa wurde die Berufsausbildung über die Organisation als private oder öffentliche fachschulische Ausbildung teils stärker im Bildungswesen verankert, und/oder als 'training on the job' stärker marktlich und betrieblich gebunden: Damit war einerseits eine Entlastung der Wirtschaft von Ausbildungskosten verbunden, gleichzeitig ergaben sich für diese Länder damit in enger Abhängigkeit von der Wirtschaftslage und dem Verhalten der Betriebe spezifische Probleme des Übergangs von Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Vgl. u.a. Arnold J. Heidenheimer (Anm. 9).

¹⁰ Demgegenüber wurde das über die duale Ausbildung generierte Berufsprinzip wie auch die darin inkorporierte Struktur hierarchisierter schulischer Bildungsabschlüsse in der Weimarer Republik und in der Nachkriegsbundesrepublik sukzessive in Betriebsverfassung und Sozialversicherung (Arbeitslosigkeit, Berufsunfähigkeit, Alterssicherung, Arbeitsförderung) verankert. Darüber hinaus wurde das Prinzip dualer Berufsausbildung, einschließlich gewerkschaftlicher Mitbestimmungsrechte in der Ausbildung, über das 1969 eingeführte Berufsbildungsgesetz rechtlich bundeseinheitlich geregelt. Damit konnte auch die im Bildungsföderalismus angelegte Heterogenität wirksam eingehegt werden. Vgl. Karin Hagemann, Ausbildung für die "weibliche Doppelrolle". Berufswünsche, Berufswahl und Berufschancen von Volksschülerinnen in der Weimarer Republik, in: Karin Hausen (Hrsg.), Geschlechterhierarchie und Arbeitsteilung. Zur Geschichte ungleicher Erwerbschancen von Männern und Frauen, Göttingen 1993, S. 214-235; Elke Kleinau/Claudia Opitz, Geschichte der Mädchen und Frauenbildung, Frankfurt a. M. 1996.

etwa in den USA, wo das Bildungswesen seit seiner Entstehung durchlässiger ist und Schulabschlüsse die Position im Arbeitsmarkt nicht so stark vorstrukturieren.

Kindererziehung als vorrangige Aufgabe der Familie

Das um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert etablierte Halbtagschulsystem hat nicht nur Folgewirkungen für den Arbeitsmarkt, sondern vor allem auch für die Familie. Denn die Halbtagschule enthielt keine Mittagsverpflegung. Darüber hinaus bedeutete die Konzeption einer auf wenige Stunden begrenzten Unterrichtsschule, dass im Unterricht Stoffvermittlung im Vordergrund stand und ergänzende Übungen in Form von Hausaufgaben außerhalb der Schule erfolgen mussten. Die Halbtagschule setzt also die nicht-erwerbstätige Hausfrau und Mutter voraus, die mittags für eine warme Mahlzeit sorgt und sich um die Hausaufgaben kümmert; sie impliziert weiter, dass es einen Ehemann und Vater gibt, der einen für die Familie ausreichenden Lohn nach Hause bringt. Tatsächlich kam in Kaiserreich und Weimarer Republik nur eine Minderheit von Familien diesem Ideal nahe; es wurde erst mit dem Ausbau des Sozialstaats und dem Wirtschaftswachstum der fünfziger und sechziger Jahre in der Bundesrepublik zu einem dominanten Modell. Allerdings gab es in Kaiserreich und Weimarer Republik starke politische Impulse, das Modell ‚Nur-Hausfrau und männlicher Familienernährer‘ dauerhaft zu etablieren. So kämpfte die Arbeiterbewegung für einen Familienlohn und gegen Frauenerwerbstätigkeit. Der Staat ebenso wie die Kirchen und Wohlfahrtsverbände postulierten, dass Kindererziehung vorrangige Aufgabe der Familie sei.

Dementsprechend war das *Angebot an öffentlicher Betreuung für Kleinkinder wie Schulkinder*, das in Deutschland, wie in den meisten anderen europäischen Ländern, im Verlauf des 19. Jahrhunderts überwiegend auf Initiative privater Wohltätigkeitsvereine entstand, eher gering. Dabei standen sich zwei konträre Richtungen gegenüber: Zum einen gab es das aus karitativen Gründen geschaffene Angebot ganztägig organisierter Kindertagesheime für Arbeiterkinder, die während der Erwerbstätigkeit ihrer Mütter (in der Landwirtschaft, als Dienstmädchen oder in der Fabrik) versorgt und so vor 'sitten- und gesellschaftszersetzender Verwahrlosung' geschützt werden sollten. Auf der anderen Seite stand das pädagogisch motivierte Angebot an Fröbelschen Halbtagskindergärten, die als familienergänzende Bildungseinrichtungen konzipiert waren und vor allem von Bürgerkindern besucht wurden. Von den bürgerlichen Schichten wie auch von der Arbeiterbewegung wurden die erstgenannten sog. Kinderbewahranstalten freilich nur als sozialer Notbehelf für die auf Erwerbsarbeit verwiesenen Ehefrauen und Mütter der Unterschichten akzeptiert. Als erstrebenswert galt das bürgerliche Familienmodell eines männlichen Familienernährers und einer weiblichen Hausfrau, verknüpft mit der Vorstellung, dass die Mutter die bestmögliche Erzieherin ihrer Kinder sei und von daher ins Haus gehöre. Auch die bürgerliche Frauenbewegung, deren Protagonistinnen sich ja in der Kinderfürsorge engagierten und hier Er-

werbsmöglichkeiten für gebildete Frauen schufen, teilte die Vorstellung von der Mutter als 'bester Erzieherin'¹¹.

Die Vorstellung, dass für die Erziehung vorrangig die Familie zuständig sei, und der Staat hier nur im Notfall ergänzend eingreifen sollte, fand also in Deutschland, anders als etwa in Frankreich, breite gesellschaftliche Zustimmung. Politischen Ausdruck fand diese Aufgabenteilung in der Weimarer Verfassung, die Erziehung als 'oberste Pflicht' und 'natürliches Recht' der Eltern festschrieb. Entsprechend wurde in dem seit 1924 gültigen Reichsjugendwohlfahrtsgesetz für die Jugendfürsorge das Subsidiaritätsprinzip verankert und die Verantwortung für außerschulische öffentliche Erziehung im Vor- und Grundschulbereich den kommunalen Jugendämtern übertragen¹².

Die Trennung von Bildung und Erziehung: Folgen für die Berufsstruktur

Verantwortung für Kindererziehung lag also in Deutschland vorrangig bei der Familie. Eine umfassende staatliche Verantwortung setzte erst bei der Schulbildung ein und beinhaltete hier über die Organisation als Halbtagsschule einen 'reinen', d.h. von Betreuung und Erziehung befreiten, Bildungsauftrag. Diese Trennung von Bildung und Erziehung schlug sich nicht nur in unterschiedlichen bundespolitischen Ressortzuständigkeiten für Bildung und Wissenschaft einerseits, Erziehung und Soziales andererseits sowie einen eher geringen Ausbau sozialer und haushaltsbezogener Dienstleistungen nieder¹³. Sie hatte vor allem auch Auswirkungen auf die Berufsstruktur.

Die Verortung der Kindererziehung in der Familie und als mütterliche Aufgabe hat darüber hinaus zu einer nur halbherzigen Verberuflichung von Erziehungsarbeit geführt. Die Ausbildung von Kindergärtnerinnen erfolgte von Anfang an über ein schulisches System. Fachschulische Ausbildungen, die sich i.d.R. in der Kulturhoheit der Länder befinden, sind jedoch im Unterschied zu Ausbildungen im dualen System nicht nur mit Kosten verbunden, sondern verfügen auch anders als die bundeseinheitlich geregelten Facharbeiterausbildungen

¹¹ Irene Stoehr, Organisierte Mütterlichkeit. Zur Politik der deutschen Frauenbewegung um 1900, in: Karin Hausen, Frauen suchen ihre Geschichte. Historische Studien zum 19. und 20. Jahrhundert, München 1983, S. 221-249; Ann Taylor Allen, Geistige Mütterlichkeit als Bildungsprinzip. Die Kindergartenbewegung 1840-1870, in: Elke Kleinau/Claudia Opitz (Anm. 11), S. 19-34.

¹² Vgl. u. a. Günter Erming/Karl Neumann/Jürgen Reyer, Geschichte des Kindergartens. Bd.1: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kindererziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart. Bd. 2: Institutionelle Aspekte - Systemische Perspektiven - Entwicklungsverläufe, Freiburg i. Br. 1987; Dieter Langewiesche/Heinz-Elmar Tenorth, Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte. Bd. 5: 1918-1945. Die Weimarer Republik und die nationalsozialistische Diktatur, München 1989.

¹³ Karin Gottschall, Zwischen tertiärer Krise und tertiärer Zivilisation, in: Berliner Journal für Soziologie, 11 (2001) 2, S. 217-235.

gen nicht über einen Qualifikationsschutz und geregelte Aufstiegswege¹⁴. Insbesondere der Durchstieg zu akademischen Ausbildungen, zu Aufstiegswegen in Pädagogik und Verwaltung war für Kindergärtnerinnen nicht vorgesehen. Zwar kam es in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre in der Bundesrepublik zu einer gewissen Aufwertung und Vereinheitlichung der Ausbildung von Kindergärtnerinnen und Hortnerinnen zu einer nunmehr dreijährigen Erzieherausbildung an neu eingerichteten Fachschulen für Sozialpädagogik¹⁵. Aber: Erzieherinnen verdienen nach wie vor etwa zwei Drittel des Gehalts von GrundschullehrerInnen und arbeiten nicht zuletzt aufgrund der Halbtagsöffnungsstruktur der meisten Einrichtungen in Teilzeit. Es gibt bis heute keine einheitlichen Qualitätsstandards für die Arbeit mit Kindern im Vorschulalter; eine wissenschaftliche Fundierung in Form von Frühpädagogik, wie sie sich in anderen Länder entwickelt hat, fehlt in Deutschland weitgehend¹⁶. Hier ist der Erzieherberuf ist ein historisch tradierter nicht- existenzsichernder, und nur semi-professioneller Frauenberuf geblieben¹⁷. In Abgrenzung dazu sind für die im Bildungsbereich tätigen LehrerInnen schon früh akademische Ausbildungswege und über den Beamtenstatus privilegierte soziale Sicherungen entstanden. Zwar erfolgt auch die Ausbildung von VolksschullehrerInnen ursprünglich, anders als die der Gymnasiallehrer, nicht über die Universitäten, sondern über Ausbildungsseminare, die ebenso wie die Ausbildung der Kindergärtnerinnen nur einen mittleren Bildungsabschluss voraussetzten. Aber nach 1945 wurde die Ausbildung der VolksschullehrerInnen aus den früheren Seminaren herausgenommen und allmählich auf Pädagogische Hochschulen übertragen. Durch den Einsatz von Politikern, Lehrerverbänden und Gewerkschaften konnte so ein Abbau von Statusunterschieden innerhalb der Lehrerschaft erreicht werden; der Unterschied zu den mit Kinderbetreuung befassten Kindergärtnerinnen blieb jedoch bestehen. Während die GrundschullehrerInnen durch die Orientierung ‚nach oben‘ eine Statusanhebung erreichen konnten, blieben die Erzieherinnen von der in den siebziger Jahren neu eingeführten Sozialpädagogikausbildung an Fachhochschulen und Universitäten abgekoppelt. Zu vermuten ist, das dies auch mit der relativen Geringschätzung von Kinderbetreuung als Familienaufgabe bzw. umgekehrt mit der relativen Wertschätzung von Bildung als Staatsaufgabe zu tun hat¹⁸.

¹⁴ Helga Krüger, Prozessuale Ungleichheit. Geschlecht und Institutionenverknüpfung im Lebenslauf, in: Peter A. Berger/Peter Sopp (Hrsg.), Sozialstruktur und Lebenslauf, Opladen 1995, S. 133-154.

¹⁵ Hilde von Balluseck, Die Ganztagsbetreuung von Grundschulkindern, in: Soziale Arbeit 11 (1994) 6, S. 182-200.

¹⁶ Wolfgang Tietze, Wie gut sind unsere Kindergärten?, Neuwied 1998, S. 343 ff.

¹⁷ Thomas Rauschenbach/Matthias Schilling, Soziale Dienste. Die Kinder- und Jugendhilfe. Der Arbeitsmarkt für soziale Berufe. Wohlfahrtsverbände als Arbeitgeber, in: Wolfgang Böttcher/Klaus Klemm/Thomas Rauschenbach (Hrsg.), Bildung und Soziales in Zahlen. Statistisches Handbuch zu Daten und Trends im Bildungsbereich, Weinheim-München 2001, S. 207-270.

Donata Elschenbroich, Weltwissen der Siebenjährigen. Wie Kinder die Welt entdecken können, München 2001.

¹⁸ Vgl. Hilde von Balluseck (Anm. 16), S. 193.

Als *Zwischenfazit zur historischen Entwicklung* lässt sich also festhalten, dass Deutschland bzw. Preußen im 19. Jahrhundert mit dem systematischen Aufbau von Schulbildung und einer frühen Einführung der Schulpflicht zwar zunächst eine Vorreiterrolle in Europa übernahmen. Mit der Einführung des Halbtagschulsystems und der Durchsetzung einer wenig durchlässigen dreigliederigen Schulstruktur beschränkte sich Deutschland dann in Kaiserreich und Weimarer Republik jedoch einen Weg, der nur von wenigen Nachbarländern (Polen, Österreich) geteilt wurde. Auch die damit einhergehende strikte Trennung von Bildung und Erziehung mit der Folge einer nur geringen Verbreitung und defizitären Professionalisierung von Erziehungstätigkeit stellt eine deutsche Besonderheit dar. Insbesondere die angloamerikanischen Länder und Frankreich stellten bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Weichen für eine Integration von Vorschulerziehung und Grundschulbildung, durch ein frühes Einschulungsalter und/oder öffentliche Angebote für ganztägige Kinderbetreuung.

Was ist mit nun aus diesem historischen Erbe in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts geworden?

3. Herausforderungen und Reformen in der Bundesrepublik

Bildungsreformdiskussion und Bildungsexpansion in der alten Bundesrepublik

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde in Westdeutschland institutionell und kulturell an die Weimarer Tradition angeknüpft. Die Trennung von schulischer Bildung und familialer Erziehung, ergänzt um ein begrenztes Angebot vorschulischer und außerschulischer Betreuung, wurde aufrechterhalten. Die Ablehnung von außerfamiliärer institutionalisierter Erziehung erschien auch aufgrund der spezifischen zeitgeschichtlichen Konstellation naheliegend: als Abgrenzung zum Nationalsozialismus, der über einen Ausbau öffentlicher Erziehung Kinder und Jugendliche zu instrumentalisieren suchte, wie auch als Abgrenzung zur neugegründeten DDR.¹⁹ Schließlich wirkten in Westdeutschland auch die akademischen

¹⁹ In der DDR wurde unter ökonomischen wie bevölkerungspolitischen Gesichtspunkten, orientiert am sowjetischen Modell eines zentral gelenkten sozialistischen Wohlfahrtsregimes, über Krippen und Kindertageseinrichtungen ein flächendeckendes und einheitliches System staatlicher Kinderbetreuung etabliert. Auch Schulkinder wurden über die Verbindung von Schule und Hort ganztägig 'versorgt'. Zugleich wurde die überkommene institutionelle Trennung von Jugendhilfe und Bildung aufgehoben und die Jugendfürsorge in das Ressort Volksbildung integriert. Damit erfuhr die Jugendhilfe eine stärkere pädagogische Ausrichtung. Parallel dazu wurde der kulturelle Einfluss der Kirchen auf die öffentliche Erziehung stark reduziert (vgl. Gaby Flösser u.a., Schule und Jugendhilfe. Standortbestimmung und Transformationsprozess, in: Gaby Flösser/Hans-Uwe Otto/Klaus-Jürgen Tillmann (Hrsg.), Schule und Jugendhilfe.

Disziplinen Psychologie, Kinderheilkunde und Soziologie legitimationsverstärkend: Hier finden sich zahlreiche Studien über die Wichtigkeit der mütterlichen Bezugsperson in den ersten Lebensjahren und über die Schädlichkeit mütterlicher Erwerbstätigkeit für die kindliche Entwicklung²⁰.

Nachhaltige Impulse zur Veränderung im Schulbereich wie auch bei der Betreuung gab es erst in den sechziger Jahren. Bereits in der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre setzte eine intensive öffentliche Diskussion um Formen ganztägiger Schulerziehung ein und wurden reformpädagogische Konzepte aus der Weimarer Republik, wie die sog. Tagesheimschule, wieder aufgegriffen. Standen hier noch pädagogische Erwägungen im Vordergrund, so gewannen in den sechziger Jahren Argumente, wie ein erhöhter Betreuungsbedarf durch die zunehmende Erwerbstätigkeit von Müttern und die Realisierung von mehr Chancengleichheit, an Bedeutung. Dabei erschien *die Gesamtschule mit Ganztagscharakter*, die ursprünglich wegen ihrer Nähe zum sozialistischen Gesellschaftsmodell heftig abgelehnt worden war, als ideale Lösung²¹. 1968 verabschiedete der Deutsche Bildungsrat Empfehlungen zur Erprobung von Gesamtschulen. Dies passte in die bildungspolitische Landschaft, in der ausgelöst u.a. durch eine Artikelserie von Georg Picht unter dem Titel 'Die deutsche Bildungskatastrophe', ohnehin eine Expansion vor allem des höheren Schulwesens gefordert wurde. Picht hatte argumentiert, dass das Bildungsniveau deutscher Schüler geringer sei als in vergleichbaren Industrieländern, dass das deutsche Bildungssystem sozial selektiv sei und die Begabungsreserven unterer Schichten nicht ausschöpfe und last but not least auch das Niveau der Bildungsausgaben in Westdeutschland international nicht konkurrenzfähig sei²².

Neuorientierung im deutsch-deutschen Übergang, Opladen 1996, S. 8-29). Auch in Polen erfolgte nach 1945 ein Bruch mit der Tradition, der allerdings deutlich weniger ausgeprägt war als in Ostdeutschland. So blieb das staatliche Angebot an Kinderbetreuung im Vorschul- und Grundschulbereich quantitativ begrenzt und halbtagsorientiert. Hier spielt neben einem fortwirkendem Einfluss des Katholizismus und einer tradierten kulturellen Dichotomie zwischen 'Mensch' und 'Institution' auch die geringere Industrialisierung eine Rolle: Auf der Basis noch stärker agrarisch und handwerklich strukturierter Arbeits- und Lebensformen konnte auf die Hilfsleistungen der älteren Generation bei der Kinderbetreuung zurückgegriffen werden. (vgl. Stefania Szlek Miller, Solidarity Trade Union, Gender Issues, and Child Care in Poland, in: Canadian Slavonic Papers 30 (1988) 4, S. 417-437; Natali Stegmann, Von "Müttern der Nation" und anderen Frauen. Zum Stand der historischen Frauenforschung Polen, in: Jahrbücher für Geschichte Osteuropa 46 (1998), S. 269-275.

²⁰ Yvonne Schütze, Mütterliche Erwerbstätigkeit und wissenschaftliche Forschung, in: Ute Gerhard/Yvonne Schütze (Hrsg.), Frauensituation. Veränderungen in den letzten zwanzig Jahren, Frankfurt a. M. 1998, S. 114-138; Karin Gottschall, Erwerbstätigkeit und Elternschaft als Gegenstand soziologischer Forschung, in: Zeitschrift für Frauenforschung 17 (1999) 3, S. 19-32.

²¹ Carl-Heinz Evers, Beitrag zur Diskussion um die Gesamtschule, in: Die Deutsche Schule (1968) 60, S. 579-582.

²² Georg Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe, Olten 1964.

So kam es im Verlauf der siebziger Jahre nicht nur zur Einführung von Gesamtschulen, sondern vor allem generell zu einer enormen Expansion des höheren Schulwesens – freilich mit gemischten Ergebnissen.

Unbestritten hat die Bildungsexpansion der sechziger und siebziger Jahre zu einer erheblichen Anhebung des Allgemeinbildungsniveaus der jüngeren Generationen geführt: die Pflichtschulzeit wurde bis zum 10. Schuljahr verlängert, breite Schülerströme wurden auf mittlere Schulabschlüsse gelenkt und der Bereich des höheren Schulwesens einschließlich der Hochschulbildung wurde enorm ausgebaut²³. In der Folge kam es zu einer Abschwächung konfessioneller und regionaler Ungleichheiten und vor allem auch zu einem Zugewinn an Chancengleichheit für Mädchen, die insbesondere bei den höheren Bildungsabschlüssen gleichgezogen haben. Allerdings haben sich die Zugewinne der Mädchen nur zum Teil in berufliche Besserstellungen übersetzt. Dies hängt nicht zuletzt mit den mit den bereits angeführten historisch gewachsenen Strukturunterschieden in der beruflichen Bildung zusammen: Viele Sozial-, Erziehungs- und Gesundheitsberufe sind nicht in das duale System der Berufsausbildung überführt, sondern als vollzeitschulische Ausbildungen organisiert, die deutlich weniger ertragreich sind.

Im Hinblick auf den Abbau schichtspezifischer Ungleichheit (bei Jungen wie bei Mädchen) war die Bildungsreform freilich weniger erfolgreich. Parallel zum generellen upgrading bleiben herkunftsbezogene soziale Differenzen bestehen. Vor allem aber kennt die Bildungsexpansion nicht nur Gewinner, sondern auch *Verlierer*. Dies sind die Jugendlichen, die das Bildungssystem ohne Schul- und Ausbildungsabschluss verlassen und die man als 'Bildungsarme' bezeichnen kann. Deren Größenordnung ist beträchtlich: 1996 betrug der Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss in den alten Bundesländern im Durchschnitt 9%²⁴. Dabei sind die neuen Benachteiligten vor allem Kinder der Arbeitsemigranten²⁵. Dies verweist auf ein *Erziehungsdefizit im Primar- und Sekundarbereich*, das offensichtlich insbesondere jene benachteiligt, deren Elternhaus nicht der dominanten einheimischen Kultur folgt: Die Konzentration des Lehrstoffs auf einen halben Tag und die Konstitution des Lehrerberufs in Abgrenzung von Erziehung und Sozialarbeit befördern eine kognitivistische Ausrichtung des Unterrichts und lassen kaum Raum für eher projektförmige Lernformen. Diese strukturellen Defizite können kaum durch besonderes individuelles Engagement der LehrerInnen ausgeglichen werden. Hier liegen, so die Meinung von Bildungsexperten, vielmehr Herausforderungen für den Bereich der Lehrerausbildung, die

²³ Klaus Klemm, Bildungsexpansion, Erfolge und Misserfolge sowie Bildungsbeteiligung. Der Verlauf der Bildungsexpansion. Chancenverteilung in der Bildungsexpansion, in: Wolfgang Böttcher/Klaus Klemm/Thomas Rauschenbach (Anm. 18), S. 331-342.

²⁴ Jutta Allmendinger, Bildungsarmut. Zur Verschränkung von Bildungs- und Sozialpolitik, in: Soziale Welt 50 (1999), S. 35-50; Jutta Allmendinger/Stefan Leibfried, Bildungsarmut im Sozialstaat, in: Günter Burkart/Jürgen Wolf (Hrsg.), Lebenszeiten. Erkundungen zur Soziologie der Generationen, Opladen 2002, S. 287-316.

²⁵ Klaus Klemm (Anm. 18), S. 335 ff.

normative Orientierung an einem kulturell einheitlichen bürgerlichen Lebensmodell aufzugeben und sich auch für den Erwerb interkultureller Kompetenzen zu öffnen.

Fragt man schließlich neben Folgen der Bildungsausweitung auch nach dem Schicksal der Bildungsreform in Form der *Gesamtschulentwicklung*, so ist auch hier die Bilanz gemischt. Bis in die achtziger Jahre wurden in Westdeutschland ca. 300 Ganztagschulen im allgemeinbildenden Schulwesen eingerichtet. Diese Größenordnung bleibt weit hinter den ursprünglich im Bildungsgesamtplan von 1973 avisierten Zielgrößen von einem Anteil von 15-30 % zurück; allenfalls Berlin und Nordrhein-Westfalen erreichen bei den Gesamtschulen mit Ganztagscharakter einen Anteil von über 10%.²⁶ Obwohl verlässliche Daten über die Leistungsbilanz von Gesamtschulen nie systematisch erhoben wurden, wurde in den achtziger Jahren der Ausbau nicht fortgesetzt. Das politische Interesse an dieser Schulform sank und insbesondere in aufstiegsorientierten und bürgerlichen Elternhäusern erfolgte eine Absetzbewegung von der Gesamtschule²⁷. Die damit verstärkte soziale Selektion der Schülerschaft ebenso wie die Politik, Gesamtschulen verstärkt in sozialen Brennpunkten anzusiedeln, verschlechterte dann die Erfolgsmöglichkeiten dieses Schultyps vor allem im Vergleich zu traditionellen Gymnasien. Lehrer oder Lehrerin an einer Gesamtschule, das wurde vielerorts zu einer Art Entwicklungshilfe, die nur noch mit sehr viel Idealismus und Kämpfergeist zu bewältigen ist.

Nach der Wiedervereinigung: Probleme und Handlungsbedarfe im Bereich der Kinderbetreuung

Das politische Desinteresse und die relative Abwertung der Gesamtschulen korrespondieren freilich nicht mit einer generellen Ablehnung von Ganztagsbetreuung durch die Eltern. Hier zeigt sich vielmehr seit den 60er Jahren, dass westdeutsche Eltern von Grund- und Hauptschulkindern sowohl ganztägige Betreuung als auch Elemente wie das Mittagessen und den Wegfall von Hausaufgaben als Vorteile dieser Schulform ansehen. Repräsentative Studien aus den achtziger und neunziger Jahren belegen eine gleichbleibende und vglw. hohe Akzeptanz von verlässlichen pädagogischen Betreuungsangeboten für Schulkinder über die Halbtagschule hinaus²⁸. Hinzu kommt, dass über steigende Frauenerwerbstätigkeit und veränderte private Lebensformen auch objektiv der Bedarf an öffentlichen Erziehungsangeboten gestiegen ist. Zwar ist die Familie nicht, wie vielfach dramatisierend behauptet, von

²⁶ Genauere und aktuelle Zahlen sind nur begrenzt verfügbar (vgl. z.B. Tino Bargel, Bestands- und Bedarfsanalysen zur Ganztagschulen und Ganztagsangeboten, in: Heinz Günther Holtzappels (Anm. 6) S. 67-80), da weder über die Definition von Ganztagschulen Einigkeit herrscht noch eine Bundesländer übergreifende einheitliche Statistik geführt wird (Gabriele Bellenberg/Wolfgang Böttcher/Klaus Klemm, Schule und Unterricht, in: Wolfgang Böttcher/Klaus Klemm/Thomas Rauschenbach (Anm. 18) 93-126.

²⁷ Tino Bargel (Anm. 27), S. 73.

²⁸ Vgl. Tino Bargel (Anm. 27), S. 71 ff.; Heinz Günther Holtzappels (Anm. 6), S. 35 ff.

Erosion bedroht; vielmehr haben Partnerschaft wie auch Elternschaft Bestand und erfüllen nach wie vor wichtige sozialisatorische Funktionen für Kinder. Aber das Zusammenleben von Kindern und Erwachsenen findet heute in vielfältigeren Formen statt: in Ein-Elternfamilien, mit nicht-leiblichen Eltern, als Einzelkind und in einem sozialen Umfeld, in dem Haushalte mit Kindern eher in der Minderheit sind. Private und nachbarschaftliche Netzwerke sind nicht mehr in allen Lebenslagen selbstverständlich verfügbar. Hinzu kommt, dass sich durch Arbeitslosigkeit und eine einseitig eheorientierte Ausrichtung von Steuersystem und staatlichen Sozialleistungen die finanzielle Lage von Haushalten mit Kindern im Vergleich zu Haushalten ohne Kinder bekanntlich deutlich verschlechtert hat²⁹. Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Familienpolitik in der Bundesrepublik im Unterschied etwa zu Frankreich immer schon eher 'symbolischen' Charakter hatte³⁰. Insofern kann man von einem *sinkenden und auch nicht beliebig wiederherstellbaren Wohlfahrtspotential von Familien* sprechen, dem freilich kaum gesellschaftliche Hilfe zuwächst. Betroffene Eltern ebenso wie wissenschaftliche Experten betonen, dass dem Bildungssystem eine Orientierung an den gewandelten Bedürfnissen und Handlungsmöglichkeiten von Familien fehle³¹.

So richtig in das politische Bewusstsein ist das westdeutsche Defizit an ganztägiger Betreuung von Schul- wie von Kleinkindern jedoch erst mit der *Wiedervereinigung* gerückt. Die unterschiedliche Ausgangslage in Ost und West und die hohe Akzeptanz öffentlicher Erziehung in der Bevölkerung der DDR erlaubte im Bereich der Kinderbetreuung keine einfache Anpassung an die westlichen Verhältnisse, eher wurde im wiedervereinigten Deutschland in den neunziger Jahren über verschiedene zaghafte Reformen eine allmähliche Annäherung versucht.

- So betont das 1991 novellierte KJHG neben der Betreuungsfunktion auch die Bildungsfunktion der öffentlichen Tagesbetreuung; erstmals wird hier ein bedarfsgerechtes Versorgungsangebot auch für Kinder im Krippen- und im Schulalter gefordert. Allerdings

²⁹ Vgl. u. a. Irene Dingeldey, Familienbesteuerung in Deutschland. Kritische Bilanz und Reformperspektiven, in: Achim Truger (Hrsg.), Rot-grüne Steuerreform, Marburg im Erscheinen.

³⁰ Franz-Xaver Kaufmann/ Anton Kuijsten/Hans-Joachim Schulze u. a. (Hrsg.), Family Life and Family Politics in Europe. Vol. 2: Problems and Issues in Comparative Perspective, Oxford 2001.

³¹ Medienwirksame Problemdiagnosen, die orientiert an schichtspezifischen Phänomenen wie der sog. 'Wohlstandsverwahrlosung', ein generelles Versagen von Eltern unterstellen (vgl. u.a. Susanne Gaschke, Die Erziehungskatastrophe. Kinder brauchen starke Eltern, DVA 2001), scheinen angesichts der genannten strukturellen Veränderungen dann doch nur bedingt wirklichkeitsnah. Vgl. beispielsweise HIS Hochschul-Informationen-System Kurzinformation, Symposium. Familienorientierung des Bildungssystems. Dokumentationen, Hannover 1995; Matthias Grundmann/Johannes Huinink, Der Wandel der Familienentwicklung und der Sozialisationsbedingungen von Kindern. Situation, Trends und einige Implikationen für das Bildungssystem, in: Zeitschrift für Pädagogik 37 (1991) 4, S. 529-554; Helga Krüger/René Levy, Masterstatus, Familie und Geschlecht. Vergessene Verknüpfungslogiken zwischen Institutionen des Lebenslaufs, in: Berliner Journal für Soziologie 10 (2000) 3, S. 379-401; Armutsbericht, Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2001.

gibt es keine verbindliche Definition der Bedarfsgerechtigkeit und es bleibt angesichts des Fehlens von landesgesetzlichen Regelungen dem Ermessen und finanziellen Rahmen der örtlichen Jugendhilfeträger überlassen, inwieweit diese Anforderung eingelöst wird.

- *Rechtsanspruchs auf einen Halbtagskindergartenplatz 1996* (vgl. §24 KJHG)³² die Versorgungsquote der 3- bis 6-Jährigen im Durchschnitt auf annähernd 80-100% gestiegen. Eine institutionelle Betreuung der Kinder unter drei Jahren war Mitte der neunziger Jahre in den alten Bundesländern mit 8% und einer Ganztagsbetreuung von Schulkindern mit 9% nach wie vor sehr gering. (Die entsprechenden Zahlen für die neuen Bundesländer liegen dagegen trotz erheblichen Abbaus von Krippen und Horten jeweils noch bei ca. 60%)³³.
- Auch im Bereich der Schule, und hier insbesondere im Primarbereich, zeichnen sich seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre gewisse Reformen ab. Über die sog. *vollen Halbtagschulen* soll eine verlässliche Betreuung der Grundschüler zumindest in dem Zeitraum von 8 bis 13 Uhr gewährleistet werden. Freilich sind diese Veränderungen bisher länderspezifisch sehr unterschiedlich weit fortgeschritten und bleiben zum Teil inkrementalistisch, weil sie die Möglichkeiten einer gezielten Verbindung von Hort und Schule wie auch Synergiepotentiale mit weiteren Trägern von Jugendarbeit, wie etwa den Sportvereinen und Jugendzentren, in der Regel nicht systematisch in Betracht ziehen. Groß ist anscheinend mancherorts auch die Versuchung angesichts leerer Länder- und Gemeindekassen, die Reform kostenneutral zu realisieren. Dann entsteht, wie schon beim Ausbau der Kindergartenplätze, ein konkurrierender Verschiebehof, in dem vorhandene Hortkapazitäten und besondere Betreuungsangebote in sozialen Brennpunkten zugunsten der flächendeckenden Halbtagschuleinrichtung finanziell und personell ausgedünnt werden. Dies verweist auf

Politisch-institutionelle und professionelle Herausforderungen

Tatsächlich zeigen die bisherigen Erfahrungen mit vollen Halbtagschulen, dass hier Chancen für eine allmähliche Integration von Erziehung und Bildung wie auch für einen Übergang zur Ganztagsbetreuung für Vorschul- und Schulkinder liegen. Allerdings ist ein solcher Weg in Deutschland nicht einfach. Er bedeutet bezogen auf die historische Tradition ein Umsteuern und er ist nicht als kurzfristige, wahltaktisch gut zu verkaufende und gar

³² Diese Reform war erst im Gefolge der Novellierung des §218 politisch mehrheitsfähig (vgl. Traute Meyer, *Ausgerechnet jetzt. Über die Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz in der Krise des Sozialstaates*, in: *Diskurs* (1996) 2, S. 62-67).

³³ DJI - Deutsches Jugendinstitut, *Tageseinrichtungen für Kinder. Pluralisierung von Angeboten. Zahlen Spiegel*, München 1998, S. 25f.

noch kostenneutrale Reformmaßnahme zu haben. Eher ist davon auszugehen, dass hier ein neuer, breiter gesellschaftlicher Konsens notwendig ist, der öffentlicher Erziehung mittelfristig Prioritäten vor anderen Zielen einräumt.

Dabei geht es zum einen um die *Finanzierung*: In der Tat kostet Ganztagsbetreuung mehr Geld als das Halbtagschulsystem. Spielte dies in der politischen Diskussion um Ganztagschulen in sechziger Jahren angesichts der ökonomischen Prosperität kaum eine Rolle, so fungiert es heute als ernstzunehmendes Gegenargument. Allerdings hilft auch hier ein Blick über die Grenzen des Bildungsbereichs auf die gesamten Sozialausgaben ebenso wie ein Blick über die Ländergrenzen. Im OECD- Ländervergleich waren die Bildungsausgaben der Bundesrepublik (im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) bis in die achtziger Jahre aufgrund enormer Steigerungsraten überdurchschnittlich; in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre lagen sie mit 5,9 % jedoch nur noch im Durchschnitt, und damit in Westeuropa deutlich hinter Ländern wie Frankreich (6,3%) und Schweden (6,7%)³⁴. Betrachtet man gleichzeitig die Gesamtstruktur des Sozialbudgets, so sieht man, dass die Bundesrepublik erhebliche Sozialbudgetleistungen mit eher geringem Zukunftsprofil (dazu gehört vor allem die Alterssicherung) mit vglw. geringen zukunftsorientierten Leistungen (dazu gehören u.a. Bildung und Forschung) verbindet. Demgegenüber weisen Länder wie Kanada, Australien, Neuseeland und die USA zwar ein deutlich geringeres Sozialbudget auf, aber diese Budgets sind mit relativ hohen Ausgaben für Bildung und Forschung durch eine deutlich stärkere Zukunftsorientierung gekennzeichnet als der Sozialhaushalt der Bundesrepublik³⁵. Vermutlich nicht zufällig haben diese Länder in der PISA Studie gut abgeschnitten. Dass eine solide Finanzierungsbasis für einen Ausbau von Ganztagschulen als 'Qualitätsmodell' Voraussetzung ist, wird gegenwärtig in den Bundesrepublik vor allem in dem Ganztagschulreformprogramm in Rheinland-Pfalz reflektiert.

Eine weitere spezifische politische Herausforderung liegt in der *Annäherung von Schule und Jugendhilfe*. Beide Bereiche sind institutionell getrennt, es gelten unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen, unterschiedliche Aufsichtsbehörden und Finanzierungsweisen, unterschiedliche Berufswege und last but not least auch unterschiedliche gesellschaftliche Wertschätzungen. Diese historisch gewachsenen Konkurrenzen und Animositäten sind vermutlich nicht einfach durch guten Willen der Beteiligten zu überwinden. Praktiker wie Experten fordern hier vielmehr bereits seit längerem eine Unterstützung durch institutionelle und rechtliche Rahmenbedingungen, die etwa den Bildungsauftrag der Schule in Richtung Erziehung erweitern und umgekehrt die bisherige Erzieher Tätigkeit durch fachwissenschaftliche Fundierung und die Einführung von curricularen Qualitätsstandards auf-

³⁴ BMBF - Bundesministerium für Bildung und Forschung, Innovationen im deutschen Hochschulsystem. Dokumentation von Praxisbeispielen, Bonn 1998.

³⁵ Manfred G. Schmidt, Das politische Leistungsprofil der Demokratien, in: Michael Th. Greven (Hrsg.), Demokratie - eine Kultur des Westens? 20. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, Opladen 1999, S. 181-1999.

werten³⁶. Dabei kann die qualitative Heterogenität und chronische Unterausstattung im Bereich öffentlicher Erziehung vermutlich nur über eine nachhaltige bundeseinheitliche Finanzierung abgebaut werden. Auch wäre mit Blick auf andere Länder zu fragen, ob der Beamtenstatus für Lehrer weiterhin notwendig ist³⁷. Im Hinblick auf die Annäherung von Bildung und Erziehung jedenfalls könnten die Entwicklungen in der ehemaligen DDR zumindest eine Anregung sein: Hier wurde die Verantwortlichkeit für Bildung und Erziehung auf Ministeriumsebene zusammengeführt; auch die Aus- und Weiterbildung der für die Ganztagsbetreuung zuständigen Hortnerinnen wurde professionalisiert³⁸.

Auch die *föderale Verfassung* der Bundesrepublik wirft Probleme für eine nachhaltige und weitreichende Reform im Bildungsbereich, wie es der Übergang zur Ganztagschule wäre, auf. Die Kulturhoheit der Länder hat hier in der Vergangenheit weniger zu einer Vereinheitlichung als vielmehr zu einer starken Differenzierung in der Verteilung der Schultypen und, wie manche vermuten, auch in der Qualität der Abschlüsse geführt. Dabei spielen neben der unterschiedlichen Finanzkraft der Länder auch politisch ideologische Präferenzen eine Rolle. Zu fragen wäre, ob es hier über eine stärkere Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes und eine Umverteilung der Finanzierungslasten, wie sie gegenwärtig ja auch für die Finanzierung der Kinderbetreuung im Gespräch ist, zu einer gewissen Einheitlichkeit kommen könnte. Immerhin hat die zuständige Bundesministerin auf der jüngsten Sitzung der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK) zugesagt, die Länder beim Ausbau der Ganztagschulen zu unterstützen und dafür für die kommenden vier Jahre vier Milliarden Euro in Aussicht gestellt³⁹. Im Hochschulbereich zumindest konnte in der Vergangenheit der Föderalismus über Lasten und Zuständigkeitsteilung zwischen Bundes- und Landesebene eingehegt werden, ohne dass es zu einem nachhaltigen Verlust an Vielfalt gekommen ist.

Schließlich dürfte der Übergang zu einer Ganztagsbetreuung an deutschen Schulen auch insofern ein besonderes Gepräge haben, als es hier historisch gewachsen eine Vielzahl *freier Träger* für Erziehungsaufgaben und Freizeitgestaltung gibt, die in eine solche Neuorientierung eingebunden werden müssten, wenn man Synergiepotentiale nutzen will. Bisher fehlen weitgehend Konzepte, wie eine solche Einbindung aussehen könnte. Vor allem sind hier vermutlich vor Ort zunächst Kommunikationsstrukturen notwendig, die eine Verständigung der potentiellen Träger ermöglichen. Auch müsste hier ein neues Gleichgewicht zwischen bürgerschaftlichem Engagement und professioneller Arbeit gefunden werden; mit der schlichten Indienstnahme von ehrenamtlicher Arbeit, so zeigen die bisher vorliegenden

³⁶ Gaby Flössler u. a. (Anm. 20); Klaus Hurrelmann, Beide Seiten profitieren. Vorteile bei der Kooperation von Jugendarbeit und Schule, in: Sozialmagazin (1996) 1, S. 16-21.

³⁷ Kurt Bohr/Rüdiger Pernice, Abstieg in die zweite Liga?, in: Frankfurter Rundschau vom 13. Januar 2002, Dokumentation.

³⁸ Hilde von Balluseck (Anm. 16).

³⁹ Süddeutsche Zeitung, Nr. 102 vom 3. Mai 2002.

Untersuchungen, wird jedenfalls eine Orientierung auf Ganztagschulen nicht zu realisieren sein. Immerhin liegen aus Rheinland Pfalz Beispiele für Kooperationsvereinbarungen zwischen Freien Trägern und Ganztagschulen vor.

4. Fazit: Gegen Kurzschlüsse in der aktuellen Diskussion – Plädoyer für ein erweitertes Verständnis von Bildung

Wir haben argumentiert, dass die Halbtagschule als reine Unterrichtsschule in Deutschland seit gut hundert Jahren historisch verankert und bis heute im Sozialsystem und dem politischen System der Bundesrepublik fest 'vertäut' ist. Gleichwohl gibt es gute Gründe von diesem einmal eingeschlagenen Pfad abzuweichen. Denn nicht erst das schlechte Abschneiden deutscher Schüler und Schülerinnen in der PISA Studie, auch weitere Gründe signalisieren, dass Deutschland hier im Vergleich zu anderen Ländern einen Modernisierungsrückstand hat: dies sind der Wandel der Lebensformen, die erhöhte Erwerbsbeteiligung von Frauen, die zunehmende Multikulturalität unserer Gesellschaft, die Angleichungserfordernisse nach der Wiedervereinigung. Allerdings, so das hier vorgetragene Argument, bedarf eine solche Umorientierung struktureller Veränderung in und zwischen verschiedenen Politikbereichen, einschließlich neuer Abstimmungen zwischen kommunaler, Länder- und Bundesebene. Sie eignet sich daher nicht für kurzfristige politische Erfolge. Sicher bietet es sich an, die durch die PISA-Studie erreichte öffentliche Aufmerksamkeit für Reformen im Bildungsbereich zu nutzen. Aber statt vollmundiger Versprechen schneller Veränderungen sollte man vielleicht eher dafür sensibilisieren, dass es hier um das langfristige Bohren dicker Bretter geht.

In der aktuellen Diskussion erfolgt darüber hinaus der Ruf nach Reformen im Bereich von Bildung und Erziehung oft in einem verkürzten Interpretationshorizont. Im Vordergrund stehen nicht selten der wirtschaftliche Nutzen und der effiziente Einsatz von Bildungsressourcen. Wenn von der Befähigung durch Bildung die Rede ist, dann werden häufig im selben Atemzug Markt, Konkurrenz und der Standort Deutschland genannt. Anders gesagt: Bildung wird mit marktgängigem Wissen gleichgesetzt. Dabei geht freilich verloren, dass es eine grundsätzliche Differenz zwischen Ökonomie und Bildung, zwischen Geld und Geist, zwischen Marktprozessen und Lernprozessen gibt. Zwar ist es richtig, dass Schule auf das Leben und damit auch auf die Behauptung auf dem Arbeitsmarkt vorbereiten soll; auch kann es sinnvoll sein, Arbeiten und Lernen näher aneinander zu rücken. Dennoch bleibt Bildung ein Lernprozess, in dem es um die Entwicklung von Persönlichkeit geht und dies ist nicht vergleichbar mit einem Marktprozess, in dem man eine Dienstleistung erbringt. Es ist ja gerade ein Charakteristikum der Moderne und eine soziale Errungenschaft dazu, dass die Sphären der Erwerbsarbeit auf der einen, und die der Bildung und des Lernens auf der

anderen Seite unterschiedlichen Prinzipien folgen und in der Regel räumlich, zeitlich und institutionell getrennt sind.

Nicht nur ökonomische und soziale Gründe sprechen dafür, bei dieser Trennung und zugleich auch bei einer *öffentlichen Verantwortung für Bildung und Erziehung* zu bleiben. Denn öffentliche Erziehung erfüllt nicht nur die Aufgabe, die Arbeitskräfte von morgen, sondern auch die Väter und Mütter, die Bürger und Bürgerinnen von morgen auszubilden. Eine demokratische Gesellschaft ist in Zeiten enger Verteilungsspielräume und großer sozialer Spannungen nicht nur auf 'Menschen als Humankapital', sondern auch auf 'Menschen, die zu Gemeinschaft und Solidarität fähig', sind angewiesen. Was wir brauchen ist daher weniger eine Vermarktlichung der Bildung als vielmehr eine 'bildungsgesättigte' Marktgestaltung, d.h. eine Gestaltung von Gesellschaft, die an gleichen Teilhabechancen und an Verständigung orientiert ist.