

Der Präsident des Landtags Nordrhein-Westfalen
Herrn Eckhard Uhlenberg
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Wirksame Bildungsinvestitionen
Kathrin Bock-Famulla
Telefon 05241 81-81 173
Telefax 05241 81-681 173
E-Mail kathrin.bock-famulla
@bertelsmann-stiftung.de
Internet www.bertelsmann-stiftung.de

Gütersloh, 17. Januar 2012

Sachverständigenanhörung des Haushalts- und Finanzausschusses zum Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans des Landes Nordrhein-Westfalen für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz 2012) Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 15/3400

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung am 19. Januar 2012 und die Übersendung der Unterlagen danken wir Ihnen. Die Gelegenheit zur Stellungnahme nehmen wir gern wahr.

Wir konzentrieren uns dabei auf die Fragen für den Bereich „Familie, Kinder, Kultur, Sport (Einzelplan 07)“.

Mit freundlichen Grüßen,



Kathrin Bock-Famulla

Stellungnahme der Bertelsmann Stiftung zum Bereich „Familie, Kinder, Kultur, Sport (Einzelplan 07)

13. Tragen die Abschaffung von Studiengebühren sowie die Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr zu einer Verbesserung der Bildung bei?

14. Sind Sie der Auffassung, dass sich im Zuge der von der Landesregierung verfolgten „neuen Finanzpolitik“ jeder neu geschaffene Kindergartenplatz bereits nach zwei Jahren selbst amortisiert, weil mehr Frauen berufstätig werden können und somit Steuern und Sozialversicherungsabgaben zahlen?

Eine Vielzahl von entwicklungspsychologischen und bildungsökonomischen Studien zeigen die positiven Wirkungen für die (spätere) individuelle Entwicklung des einzelnen Kindes sowie die hohen volkswirtschaftlichen und gesamtgesellschaftlichen Effekte institutioneller frühkindlicher Bildung und Betreuung¹. Nicht zuletzt diese Erkenntnisse haben die Anerkennung von KiTas als erster Stufe des öffentlichen Bildungssystems mit befördert. Auch um herkunftsbedingte Bildungsbenachteiligungen zu reduzieren, sollen alle Kinder – unabhängig von ihrem sozio-ökonomischen Hintergrund – vergleichbare Teilhabechancen an solchen Angeboten haben. Beitragsfreiheit für den Besuch einer KiTa, finanziert durch zusätzliche öffentliche Ausgaben, legitimiert sich durch diesen meritorischen Charakter früher Bildungsinvestitionen.

Entscheidungen für bzw. gegen die Einführung von Beitragsfreiheit erfordern allerdings weitere differenziertere Betrachtungen der jeweiligen Ausgangslage und der verfolgten Zielsetzungen für das jeweilige frühkindliche Bildungssystem.

Grundsätzlich ist zunächst zu berücksichtigen, dass die positiven Wirkungen von frühkindlicher Bildung nach allen vorliegenden wissenschaftlichen Studien abhängig sind von den jeweiligen Rahmenbedingungen dieser Angebote, wie z. B. angemessene

¹ **Becker, Birgit** (2006): „Der Einfluss des Kindergartens als Kontext zum Erwerb der deutschen Sprache bei Migrantenkindern“. *Zeitschrift für Soziologie* (35) 6. 449-464.

Heckman, James; Masterov, Dimitriy V. (2007): „The Productivity Argument for Investing in Young Children“. *Discussion Paper No 2725*. Bonn.

Hickman, Lisa N. (2006): „Who Should Care for Our Children? The Effects of Home Versus Center Care on Child Cognition and Social Adjustment“. *Journal of Family Issues* (27) 5. 652-684.

Fritschi, Tobias und Tom Oesch (2008): *Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Personalressourcen oder Bezahlung des Personals sowie die mit diesen Rahmenbedingungen realisierbare Bildungsqualität (vgl. Viernickel/Schwarz 2009, S. 13f.). Demnach behindern fehlende bzw. unzureichende Rahmenbedingungen in Kitas qualitativ hochwertige Bildungsprozesse und können somit zu negativen Entwicklungs- und Bildungsverläufen bei Kindern führen. Eine Politik, die Prävention in den Vordergrund stellen bzw. „Reparaturarbeiten in der Zukunft“ minimieren will, muss nachhaltiger zur Kenntnis nehmen, dass die erwarteten und in Studien nachgewiesenen Effekte von institutioneller frühkindlicher Bildung, z. B. auf die kognitiven oder sozialen Kompetenzen von Kindern, auch negativ sein können. So zeigen beispielsweise Studien, dass ungünstige Fachkraft-Kind-Relationen zu häufigerem konfliktbeladenem Verhalten, weniger engagiertem und konzentriertem Spiel bei vierjährigen Kindern oder auch niedrigeren kommunikativen Kompetenzen bei Kleinstkindern führen (vgl. Viernickel/Schwarz 2009, S. 16).

Es ist plausibel davon auszugehen, dass die Bildungs- und Entwicklungsverläufe von Kindern mit solchen ungünstigen Bildungssettings weniger erfolgreich sind und ggf. im weiteren Verlauf ihrer Biographie kompensatorische Angebote brauchen. Mit solchen „Reparaturmaßnahmen“ können negative Wirkungen schlechter Bildungsangebote möglicherweise wieder ausgeglichen werden. Allerdings zeigt auch hier die Forschung, dass solche Maßnahmen nicht so erfolgreich sind, wie die Effekte einer guten institutionellen frühkindlichen Bildung und Betreuung. In jedem Fall entstehen auf diese Weise auch volkswirtschaftliche Folgekosten, die wiederum von den öffentlichen Haushalten getragen werden müssen.

Beitragsfreiheit im (letzten) Kindergarten(jahr) und die Verbesserung der Bildung kann vor diesem Hintergrund nicht unmittelbar in einem positiven Zusammenhang gesehen werden. Grundsätzlich gibt es Hinweise darauf, dass Beitragsfreiheit zu einer Erhöhung der Bildungsbeteiligung führen kann. Allerdings besteht bei den 5jährigen Kindern in NRW bereits in den letzten Jahren eine sehr hohe Teilhabequote (2008: 96,4%; 2009: 98,6%; 2010: 98,3% (Länderreport 2011²)). Durch die Beitragsfreiheit sind demnach nur noch minimale „Zusatz“-Effekte im letzten Kindergartenjahr von der Schule in NRW erzielbar. Zumal auch wissenschaftliche Erkenntnisse vorliegen, dass die Eltern, die ihre Kinder nicht

² **Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme.** Transparenz schaffen – Governance stärken(2011): Kathrin Bock-Famulla; Jens Lange. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

in die KiTa bringen, eine durchaus heterogene Motivlage für ihre Entscheidung haben und hier nicht allein ökonomische Gründe zu identifizieren sind (vergl. auch Hüsken u. a.³).

Unter Berücksichtigung dieser Ist-Situation ist zu überlegen, welche Effekte Beitragsfreiheit auf die Qualität der Bildungsangebote und damit letztlich auf die Bildungs- und Entwicklungsverläufe der Kinder aktuell in NRW erzielen könnte bzw. erzielt. Dabei ist auch zu bedenken, dass die aktuelle Haushaltslage bzw. Haushaltsplanungen erkennen lassen, dass aufgrund der öffentlichen Ausgaben für die Finanzierung der Beitragsfreiheit weniger zusätzliche Mittel für den Qualitätsausbau des frühkindlichen Bildungssystems, z. B. für mehr Personal oder bessere Gehaltsstrukturen, zur Verfügung stehen.

Geht man von der plausiblen Annahme aus, dass in Nordrhein-Westfalen gegenwärtig noch eine Unterfinanzierung des Systems der frühkindlichen Bildung besteht, da erhebliche zusätzliche öffentliche Ausgaben z. B. für Qualitätsverbesserung beim U 3-Ausbau oder der Angebote für Kinder ab drei Jahren erforderlich sind, entstehen Entscheidungsdilemmata für die Ressourcenallokation, wenn keine Erhöhung der Finanzmittel möglich ist. Hilfreich für die Entscheidungsfindung sind hier die Erkenntnisse aus den erwähnten Studien, dass bei einer unzureichenden Bildungsqualität der Angebote im KiTa-Bereich negative Bildungs- und Entwicklungseffekte zu erwarten sind bzw. bildungspolitische Zielsetzungen, z. B. bei der Förderung der kognitiven oder sozialen Kompetenzen, nicht realisiert werden können.

Auch bereits getätigte Ausgaben können in einer solchen Situation zu „Fehlinvestitionen“ werden, da aufgrund der unzureichenden Bildungsqualität im späteren Bildungs- und Lebensverlauf „Reparaturkosten“ anfallen können, die in einer volkswirtschaftlichen Gesamtbilanz zu berücksichtigen sind. Damit ist nicht plausibel, dass die Beitragsfreiheit im letzten Kindergartenjahr in NRW zu einer Verbesserung der Bildung führt.

Im Ergebnis bedeutet dies, dass zwar Beitragsfreiheit für den Kindergartenbesuch langfristig wünschenswert ist, um die kostenfreie Teilnahme am öffentlichen Bildungssystem insbesondere zu Beginn der Bildungsbiographie für jedes Kind zu gewährleisten. Allerdings ist in Phasen der Weiterentwicklung eines Systems der frühkindlichen Bildung und Betreuung zu berücksichtigen, welche öffentlichen Mittel insgesamt zur Verfügung stehen

³ **Hüsken, Katrin, Katharina Seitz, Petra Tautorat, Petra Michael Walter, und Karin Wolf** (2008): *Kinderbetreuung in der Familie. Abschlussbericht*. München.

und wie diese auf die verschiedenen Ausgabenbereiche verteilt werden sollen. Folgt man der Argumentation, dass in NRW prioritär kostenintensive Qualitätsverbesserungen in Kitas erforderlich sind, weil ansonsten mittel- und langfristig volkswirtschaftliche Folgekosten zu erwarten sind, sollte aus volkswirtschaftlicher Sicht kurzfristig von einer Beitragsfreiheit abgesehen werden.

Von den Bildungseffekten von Kitas können theoretisch die Betreuungseffekte abgegrenzt werden. Diese entstehen durch die Berufstätigkeit von Müttern und Vätern, die ihnen durch die institutionelle Kinderbetreuung ermöglicht wird. In nationalen Studien zum volkswirtschaftlichen Ertrag von frühkindlicher Bildung und Betreuung sind diese Effekte auch für Deutschland monetär bewertet worden. Dabei werden primär die zusätzlichen Steuer- und Sozialversicherungsbeitragszahlungen ermittelt, die z. B. durch Vollzeit erwerbstätige Mütter erzielt werden, die ihnen nur durch die institutionelle Kinderbetreuung möglich ist. Allerdings ist hier zu beachten, dass die Steuereffekte zu 85% von Bund und Ländern sowie nur zu 15% von den Kommunen erzielt werden. In der Regel und dies gilt auch für Nordrhein-Westfalen tragen somit die Kommunen einen wesentlich höheren Kostenanteil als sie Erträge über Steuereffekte erhalten.

Die vorliegenden Berechnungen zeigen, dass diese monetären Effekte durchaus in einer Größenordnung sind, dass positive volkswirtschaftliche Erträge durch die realisierbare Erwerbstätigkeit entstehen. So konnte eine Untersuchung zeigen, dass die Nutzung von Halbtagsbetreuung durch erwerbstätige verheiratete Mütter zu einer Kosten-Ertrags-Relation von 1:3,3 oder von Halb- oder Ganztagsbetreuung durch erwerbstätige alleinerziehende Mütter zu einer Kosten-Ertrags-Relation von 1:6, jeweils berechnet für das Jahr 1999, geführt hat (Bock-Famulla 2000⁴). Als Erträge sind hierbei auch die Einkommenseffekte des pädagogischen Personals sowie gesparte Ausgaben für Sozialtransfers bei Alleinerziehenden definiert worden (ebd.). Allerdings bleibt bei dieser Berechnung unberücksichtigt, ob durch die genutzte Bildungsqualität bei den Kindern positive oder negative Wirkungen erzielt wurden und welche volkswirtschaftlichen Effekte dadurch entstanden sind bzw. entstehen.

⁴ **Bock-Famulla, Kathrin** (2000): *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Gutachten im Auftrag der GEW*. Bielefeld.

Längsschnittstudien aus dem internationalen Kontext ermitteln zudem auch beachtliche volkswirtschaftliche Erträge, die allerdings durch gute frühkindliche Bildungsprogramme erzielt wurden⁵. Insbesondere die besonders guten Rahmenbedingungen und ergänzenden Maßnahmen, wie z. B. spezielle Elternprogramme, dieser Bildungsprogramme und die daraus resultierende hohe Qualität der frühen Förderung der Kinder wird häufig unzureichend berücksichtigt, wenn basierend auf diesen Ergebnissen für den (quantitativen) Ausbau der frühkindlichen Bildung plädiert wird.

Unter Berücksichtigung der bislang vorliegenden Evidenz kann man deshalb zu der vorsichtigen Einschätzung kommen, dass sich jeder Kindergartenplatz (Kinder von 3 bis Schuleintritt) innerhalb eines Zeitraums von ein bis zwei Jahren amortisiert – wenn man nur die Betreuungsfunktion von Kitas zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrachtet. Allerdings sind hier auch Einflussfaktoren seitens des Arbeitsmarktes, Gehaltsstrukturen etc. jeweils zu berücksichtigen. Zudem werden hierbei nur die Ausgaben für die laufenden Betriebskosten berücksichtigt und nicht die Investitionskosten für den Bau eines KiTa-Platzes. Weiterhin konnten für Deutschland – mangels empirischen Materials – bislang nicht die volkswirtschaftlichen Erträge der (nicht) erzielten Bildungseffekte kalkuliert werden. Käme eine solche Studie zu dem Ergebnis, dass aufgrund schlechter Bildungsqualität negative volkswirtschaftliche Erträge entstehen, müssten entsprechend Maßnahmen ergriffen, selbst wenn positive Erträge durch die Erwerbstätigkeit der Mütter erzielt werden. Insbesondere bei der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen verfolgten „neuen Finanzpolitik“ ist eine solche „Gesamtbilanz“ dringend zu empfehlen.

⁵ **Barnett, Steve W. und Ellen Frede** (2010): „The Promise of Preschool. Why we need early education for all“. *American Educator*, 21–29.

15. Inwiefern halten Sie eine Elternbeitragsfreiheit – vor allem unter den bereits gegebenen Voraussetzungen zur Elternbeitragsbemessung (soziale Staffelung) – für ein sinnvolles Instrument der frühen Förderung?

Aufgrund der hohen volkswirtschaftlichen Wirkungen guter Bildungsangebote zu Beginn der Bildungsbiographie ist Gebührenfreiheit insbesondere für diese Stufe des öffentlichen Bildungssystems mittelfristig wünschenswert. Bestehen allerdings – und von dieser Situation ist für Nordrhein-Westfalen auszugehen – Zielkonflikte hinsichtlich der Investitionsbedarfe, sind Prioritäten zu setzen. Beitragsfreiheit sollte dann gegenüber dem Ausbau von Platzkapazitäten (z. B. U3-Plätze) und guter Angebotsqualität (z. B. gute Personalschlüssel) nachrangig realisiert werden. Im Sinne der Chancengerechtigkeit ist dann allerdings die Bemessung der Elternbeiträge bedeutsam. Denn die Elternbeitragsbemessung darf nicht zu einer Zugangsbarriere für Kinder aus ökonomisch benachteiligten Kontexten werden und so Chancengerechtigkeit verhindern. Vergleichbare Bildungschancen erfordern deshalb landeseinheitliche Regelungen für die Bemessung der Elternbeiträge, die durch – einheitliche - soziale Staffellungen eine zusätzliche Benachteiligung aufgrund des jeweiligen Wohnortes verhindern.