

Zur Rendite frühkindlicher Bildungsqualität und ihrer Bedeutung für die Finanzierung der Kindertagesbetreuung □

Vortrag auf der Infoveranstaltung „Aufbewahrung oder Bildung in Kitas – Welche Zukunft für Kinder in Schleswig-Holstein?“ der Landes-Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein

17.06.2011

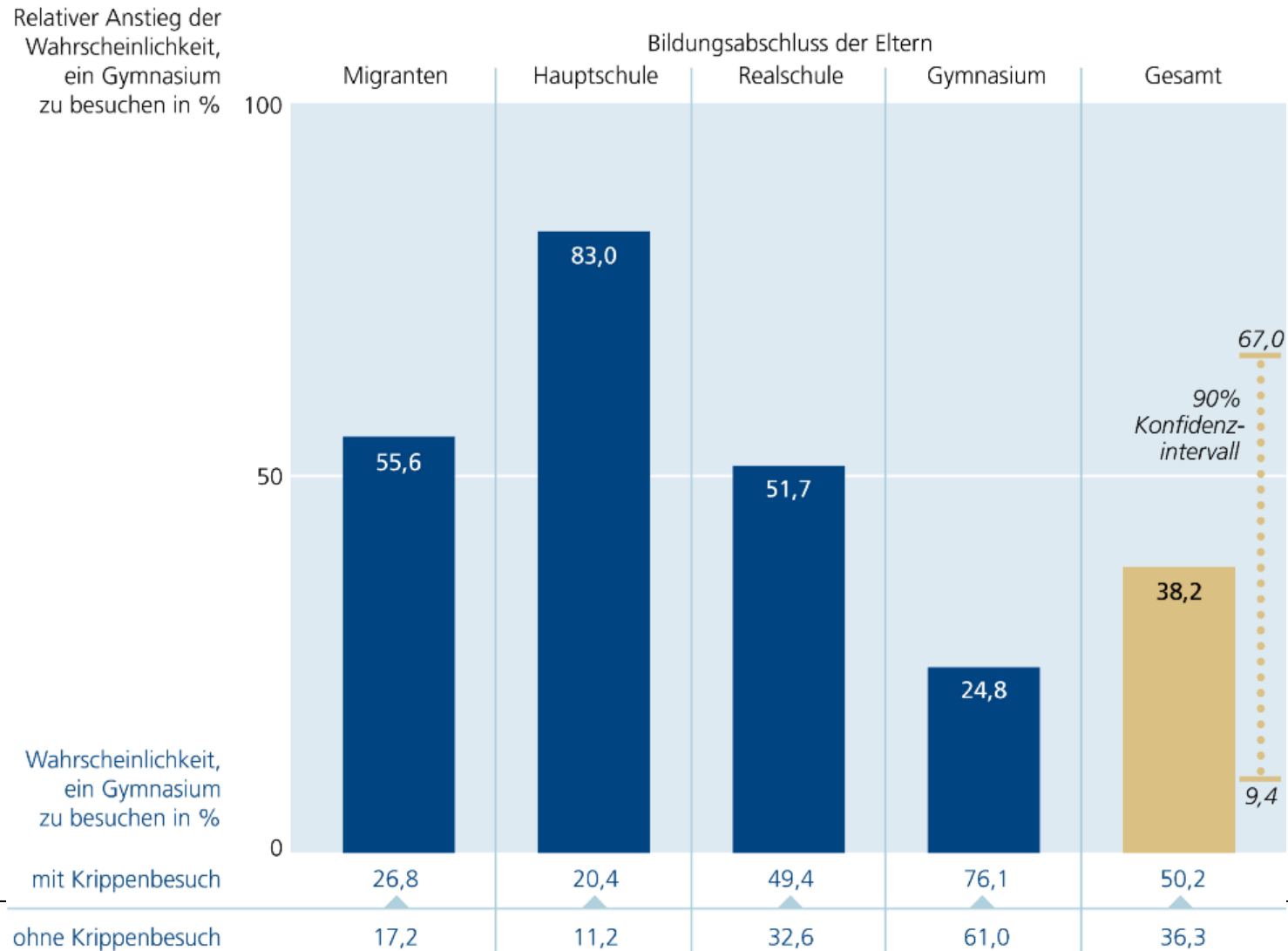
Kiel



Fritschi/Oetsch (2008) Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland.

Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern

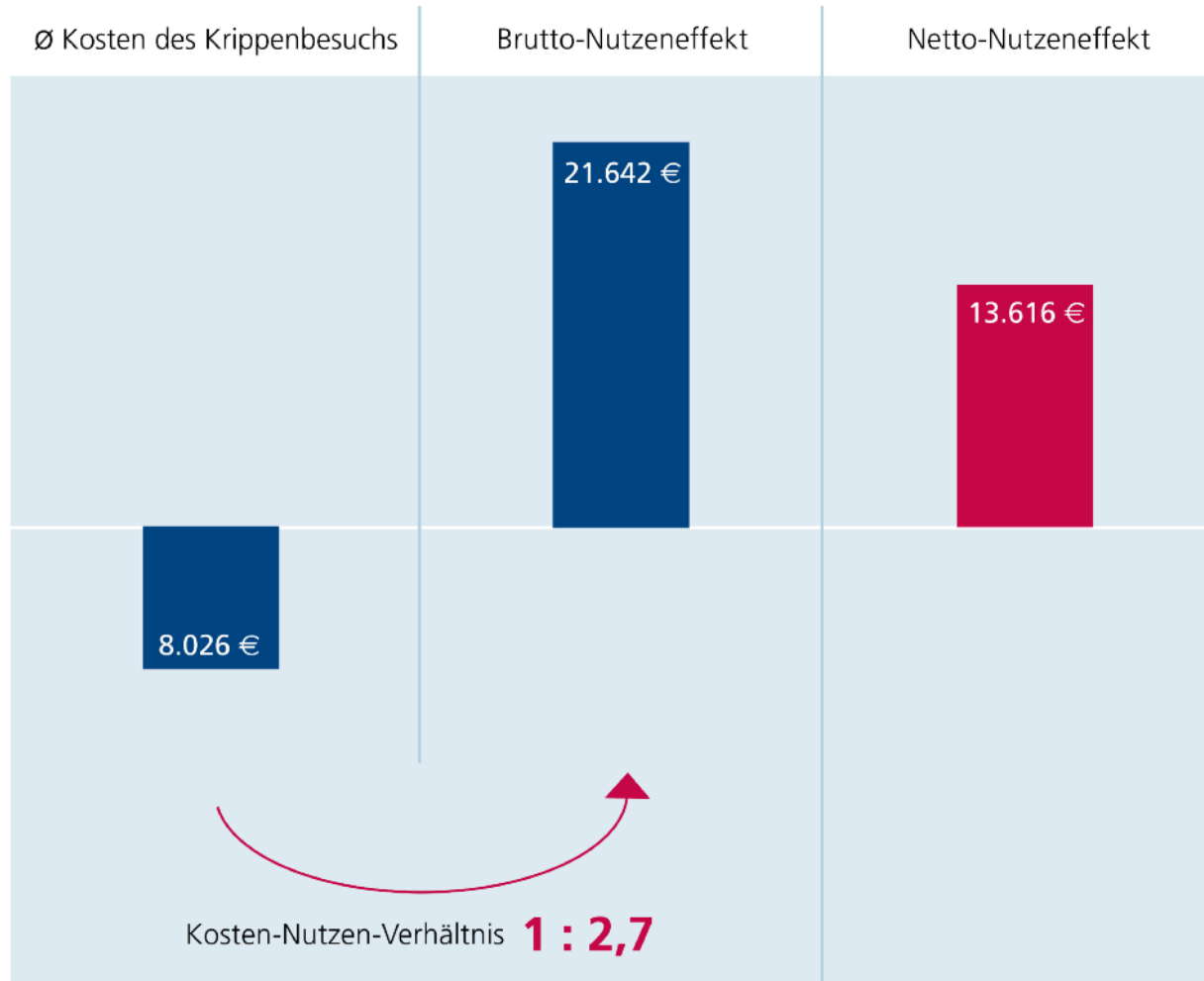
Erhöhung der Wahrscheinlichkeit, das Gymnasium zu besuchen



Fritschi/Oetsch (2008) Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland.

Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern

Kosten-Nutzen-Verhältnis gemessen am zusätzlichen Lebenseinkommen eines Kindes in Relation zu den entstandenen Krippenkosten



Der Nettonutzen entspricht einer **langjährigen Verzinsung der Investitionen** in Form von Krippenkosten zu **jährlich 7,3 Prozent**. Weitere Nutzeneffekte, die das Verhältnis der Nutzen zu den Kosten bzw. die volkswirtschaftliche Rendite zusätzlich erhöhen, sind beispielsweise die zusätzlichen Einkommen, die bei den Eltern entstehen.



Zum Einstieg: Eine ökonomische Sichtweise auf unser Thema

Friedhelm Pfeiffer und Karsten Reuß (2008):
Ungleichheit und die differentiellen Erträge frühkindlicher
Bildungsinvestitionen im Lebenszyklus, Discussion Paper No. 08-
001, Mannheim: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung



Eine ökonomische Sichtweise auf unser Thema

„Die Eigenschaften der Selbstproduktivität und der direkten Komplementarität in Verbindung mit einer hohen Lernleistung in der Kindheit sorgen dafür, dass für den Erwerb von Fähigkeiten über den Lebenszyklus die Kindheit die entscheidende Phase der Humankapitalbildung ist. Aufgrund von sowohl kritischen wie auch sensiblen Phasen der (Gehirn-) Entwicklung im Säuglings- und Kleinkindalter gilt für optimierte Investitionen in die Fähigkeiten: **je früher, je mehr und je stetiger, desto besser für die Humankapitalbildung.**

Zur Entwicklung der Fähigkeiten von Kindern ist eine langfristige Perspektive erforderlich. Bereits in der frühen Kindheit werden, überwiegend in der Familie, die Kapazitäten aufgebaut, welche eine wichtige Voraussetzung für den Schul- und Arbeitsmarkterfolg schaffen. Weitere lebenslange Investitionen sind notwendig, um Fähigkeiten und Kompetenzen im Lebenszyklus zu entwickeln. **Deren Ertrag ist umso höher, je günstiger die Voraussetzungen zur Kapazitätsbildung in der Kindheit sind.** Insofern setzen die politischen Bemühungen um mehr Investitionen für Kinder im Vorschulalter an der richtigen Stelle an.

Aufgrund des **Fähigkeitenmultiplikators** der frühen Kindheit übersteigen die zu erwartenden Erträge von Investitionen, die im richtigen Umfang und zur rechten Zeit getätigt werden, im Lebenszyklus die Kosten **um ein Vielfaches.**“



Eine ökonomische Sichtweise auf unser Thema

→ Zwar sind die Erträge von Bildungsinvestitionen umso höher, je früher sie im Lebenszyklus getätigt werden. Die Wirkungen kompensierender staatlich initiiertes zusätzlicher Investitionen sind jedoch a priori kaum eindeutig, da sie von den Investitionen der **Familie** abhängen. Eine der wichtigsten Phasen der Humankapitalbildung, die frühe Kindheit, liegt in den Händen von Müttern, Vätern und anderen Betreuungspersonen.

Aufgrund von Unterschieden in den Fähigkeiten und Möglichkeiten der etwa 11 Millionen Familien in Deutschland, ausreichende Betreuung und Investitionen in Kinder bereitzustellen, sind auch **erhebliche Heterogenitäten** in der Entwicklung der Kinder zu erwarten.



Eine ökonomische Sichtweise auf unser Thema

Der **Ertrag frühkindlicher Investitionen** hängt

→ erstens von der **Art**, dem **Umfang**, dem **Zeitpunkt** und der **Dauer** dieser Anstrengungen ab.

→ Zweitens spielen die **bereits vorhandenen Fähigkeiten der Kinder** und somit ihr **Familienhintergrund** für die Wirksamkeit einer Investition eine wichtige Rolle.

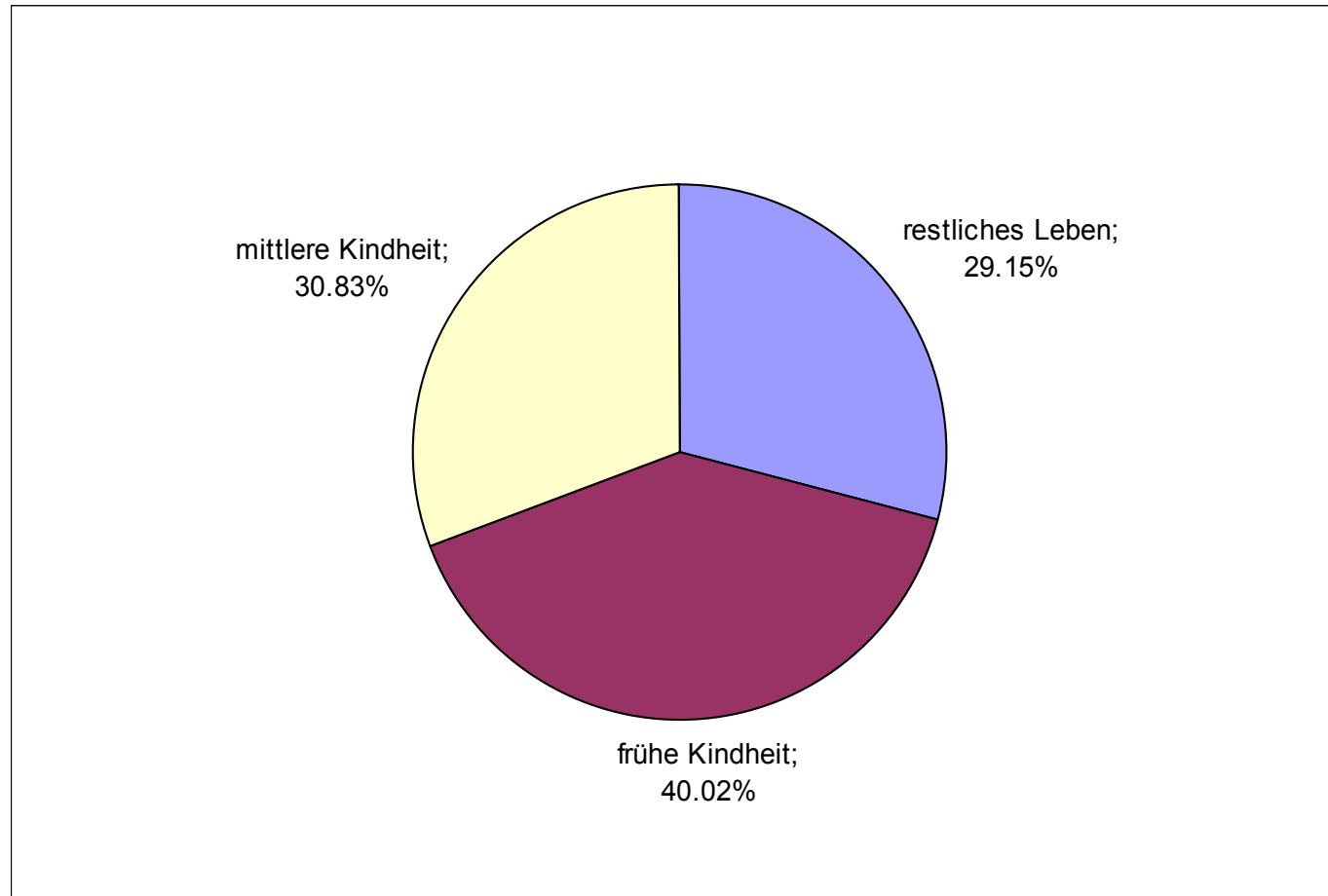
→ Drittens können die **Ziele** und die **Finanzierung** der institutionalisierten Bildungsanstrengungen vielfältig sein, mit weiteren Konsequenzen auch für deren Erträge.

So können solche Bildungsanstrengungen etwa dazu dienen, **kompensierend** für benachteiligte Kinder zu wirken oder aber dazu, Kindern, die bereits von ihrem Familienhintergrund her eine gute Entwicklung aufweisen, **weitere Impulse** zu verschaffen, etwa zur Stärkung der sprachlichen oder sozialen Kompetenzen. Die optimale Förderung beider Zielgruppen wird sich unterscheiden.



Eine ökonomische Sichtweise auf unser Thema

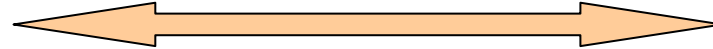
Bedeutung verschiedener Lebensphasen für das
Lebenseinkommen (frühe Kindheit vom 1. bis 6. Lebensjahr;
Kindheit vom 7. bis 12. Lebensjahr)



Quelle der Abbildung: Pfeiffer/Reuß (2008: 11)



Polarisierung von Kindheit und Jugend im Gefolge der Polarisierung der Familien



Einfluss Familienhintergrund und Bildungseinrichtungen auf die Humankapitalentwicklung:^{a)}

2

zu

1

a) Studien von Pfeiffer et al. (ZEW) und anderen Bildungsökonomien



Logik-Studie: 20 Jahre lang beobachteten Forscher die Entwicklung von 200 Kindern

► „Wir hatten nicht erwartet, dass so viel in der Entwicklung **bereits sehr früh festgelegt** ist. Wir haben die intellektuellen Fähigkeiten der Kinder ebenso untersucht wie ihr soziales Verhalten, haben die Feinmotorik geprüft und nach dem Moralverständnis gefragt. Und über fast alle Persönlichkeitsbereiche hinweg stellte sich heraus, dass die **Unterschiede** zwischen den Kindern, die wir mit **3 oder 4 Jahren** gemessen haben, mit 23 Jahren immer noch weitgehend bestanden.“

(Schneider 2006)

► **„Wir müssen die frühe Phase des Lebens sehr viel ernster nehmen. Die Jahre vor der Schule sind die prägendsten für die Entwicklung eines Menschen. Hier müssen wir Defizite erkennen, hier muss Förderung einsetzen. Geschieht das nicht, scheinen die Pfade des Lebens ziemlich vorbestimmt.“**

(Schneider 2006)



Welche Empfehlungen können uns BildungsökonomInnen geben?

„Erstens: staatliche Mittel sollten so eingesetzt werden, dass sie über den gesamten Lebenszyklus den höchsten Ertrag für den einzelnen und die Gemeinschaft erwarten lassen. Wenn sich die Politik von diesem Prinzip leiten ließe, würden mehr staatliche Mittel für die Förderung in der Kindheit ausgegeben.

Zweitens sollten die Mittel so eingesetzt werden, dass die Summe aus privaten und staatlichen Bildungsinvestitionen bis etwa zum Alter von 10 Jahren für jedes Kind annähernd gleich wird. Nach unseren Forschungen erhalten derzeit die Jugendlichen, die geringe Leistungen in PISA erbringen nur 26 Prozent der Investitionen, die die Jugendlichen erhalten, die im Mittelfeld der Leistungsskala rangieren. Die staatliche Bildungspolitik agiert nach dem Prinzip, die Mittel so einzusetzen, dass jedes Kind etwa gleich viel staatliche Unterstützung erhält. Die Ungleichheit in den privaten Investitionen ist aber, wie die Zahlen zeigen, viel größer. Daher hat die Herkunft bei uns noch immer den entscheidenden Einfluss auf den Schul- und den Lebenserfolg.“

(Quelle: Pfeiffer 2010)



Und noch eine Studie: Die EPPE-Studie aus Großbritannien

→ In der „**The Effective Provision of Pre-school Education**“-Studie, der ersten groß angelegten Langzeitstudie in Europa, die den kognitiven und sozialen Entwicklungsprozess von Kindern in einem Alter von drei bis sieben Jahren in ganz England verfolgt hat (1997-2003), wurde die Wirkung von Vorschulbildung auf Drei- und Vierjährige untersucht, unter Berücksichtigung der Einrichtungen/ Angebote, die sie besucht haben sowie des elterlichen Hintergrunds

Einige Befunde aus der Studie:

- Die **Dauer** des Vorschulbesuchs spielt eine wichtige Rolle: Ein früher Beginn korreliert mit einer besseren kognitiven sozialen Entwicklung sowie mit verstärkter Selbstständigkeit, Konzentration und einem besseren Sozialverhalten
- Keine Unterschiede zwischen Ganztags- oder Teilzeitinanspruchnahme
- Sozial benachteiligte Kinder** können **besonders stark** von qualitativ guten Einrichtungen profitieren – und zwar **in besonderem Maße** von Einrichtungen, die von Kindern verschiedener sozialer Herkunft besucht werden
- Die am Anfang vorhandenen Geschlechterunterschiede blieben bis Schulbeginn unverändert



Welche Konsequenzen lassen sich aus den ganzen Befunden ableiten?

→ Bei der **Gestaltung der Rahmenbedingungen** für eine erfolgreiche Arbeit in den Kindertageseinrichtungen ergeben sich zwei zentrale **Steuerungsansätze**:

Finanzierung der Einrichtungen und das **Personal** (→ Quantität und Qualität)

→ Wenn man wirklich in die Nähe von kompensierenden Effekten durch den Besuch von Kindertageseinrichtungen kommen will, dann müssten die Einrichtungen **für unterschiedliche Kinder unterschiedlich finanziert** werden:

→ Die **Finanzierung der Kitas** müsste über einen **kindbezogenen Ansatz**

- 1.) den **pädagogischen und sozialen Schweregrad** in den Kitas differenziert sowie
- 2.) den mit dem **unterschiedlichen Alter der Kinder** einhergehenden **unterschiedlichen Personalbedarf** nach den Fachstandards abbilden.
- 3.) Für die enorm wichtige **Arbeit mit den Eltern** müssten zusätzliche und eigenständige Ressourcen bereitgestellt werden



Arbeitszeit ist nicht gleich Zeit mit/für Kinder – eigentlich banal, aber ...

<p>Ausfallzeiten</p> <ul style="list-style-type: none">• Urlaub (29-30 Tage)• Krankheit (Ø 13 Tage)	<p>17%¹⁾ 1) + 3% bei Berücksichtigung von Krankheit des eigenen Kindes und Inanspruchnahme von Bildungsurlaub => 20% der jährlichen Arbeitszeit</p>
<p>Mittelbare pädagogische Arbeit</p> <ul style="list-style-type: none">• 10% der wöchentlichen Arbeitszeit sollten ohne Kontakt zum Kind sein²⁾• zusätzliche Berücksichtigung der gestiegenen fachlichen Anforderungen, vor allem hinsichtlich der Umsetzung der Bildungspläne bzw. –empfehlungen <p>²⁾ Empfehlung des EU-Kinderbetreuungsnetzwerks aus dem Jahr 1996.</p>	<p>=> 20% (der jährlichen Arbeitszeit)</p> <ul style="list-style-type: none">• <u>10%</u> für z.B. Beobachtung und Dokumentation sowie Vor- und Nachbereitungszeit in allen Einrichtungen• <u>10%</u> für konzeptionelle Arbeiten wie beispielsweise Stadtteilarbeit oder Elternarbeit



Wie viel darf/soll es denn sein? Das Problem fehlender Standards

Die verwirrende Vielfalt an zirkulierenden Bestimmungen der mittelbaren pädagogischen Arbeitszeit: Eine Auswahl

23%

Erhebungen eines Trägerzusammenschlusses in **Berlin**: 23% der Arbeitszeit, um die fachlichen Anforderungen des Berliner Bildungsprogramms einlösen zu können (2008)

20%

Berechnungen des **Paritätischen Wohlfahrtsverbandes** (Standards der Rahmenbedingungen in Kindertageseinrichtungen 2008): 20% der Gesamtjahresarbeitszeit zusätzlich zu den Zeiten für Urlaub, Krankheit und Fortbildung

10%

Evaluierungsstudie zur Personalausstattung in sächsischen Kitas (**Tietze et al. 2008**) kommt zu der Empfehlung, mindestens 10% „kinderdienstfreie“ Zeiten für die Erzieher/innen bereit zu stellen

25%

Bertelsmann-Stiftung: 25% für die mittelbare pädagogische Arbeit, aber zusammen mit den Abzügen für Ausfallzeiten und Hinweis, dass ein Gesamtanteil von 25% als absolutes Minimum betrachtet werden müsse

Sell



Gruppengrößen (§ 6 GEHT)

Altersgruppe I: Kinder im Alter
zwischen 0 und 24 Monaten

⇒ **max. 7 Kinder**

Altersgruppe II: Kinder im Alter
zwischen 24 und 36 Monaten

⇒ **max. 10 Kinder**

Altersgruppe III: Kinder im Alter
zwischen 36 Monaten bis Schul-
eintritt und länger

⇒ **max. 18 Kinder**

Fachkraft-Kind Relation (§ 8 GEHT)

Altersgruppe I: Kinder im Alter
zwischen 0 und 24 Monaten

⇒ **1 : 3,5**

Altersgruppe II: Kinder im Alter
zwischen 24 und 36 Monaten

⇒ **1 : 5**

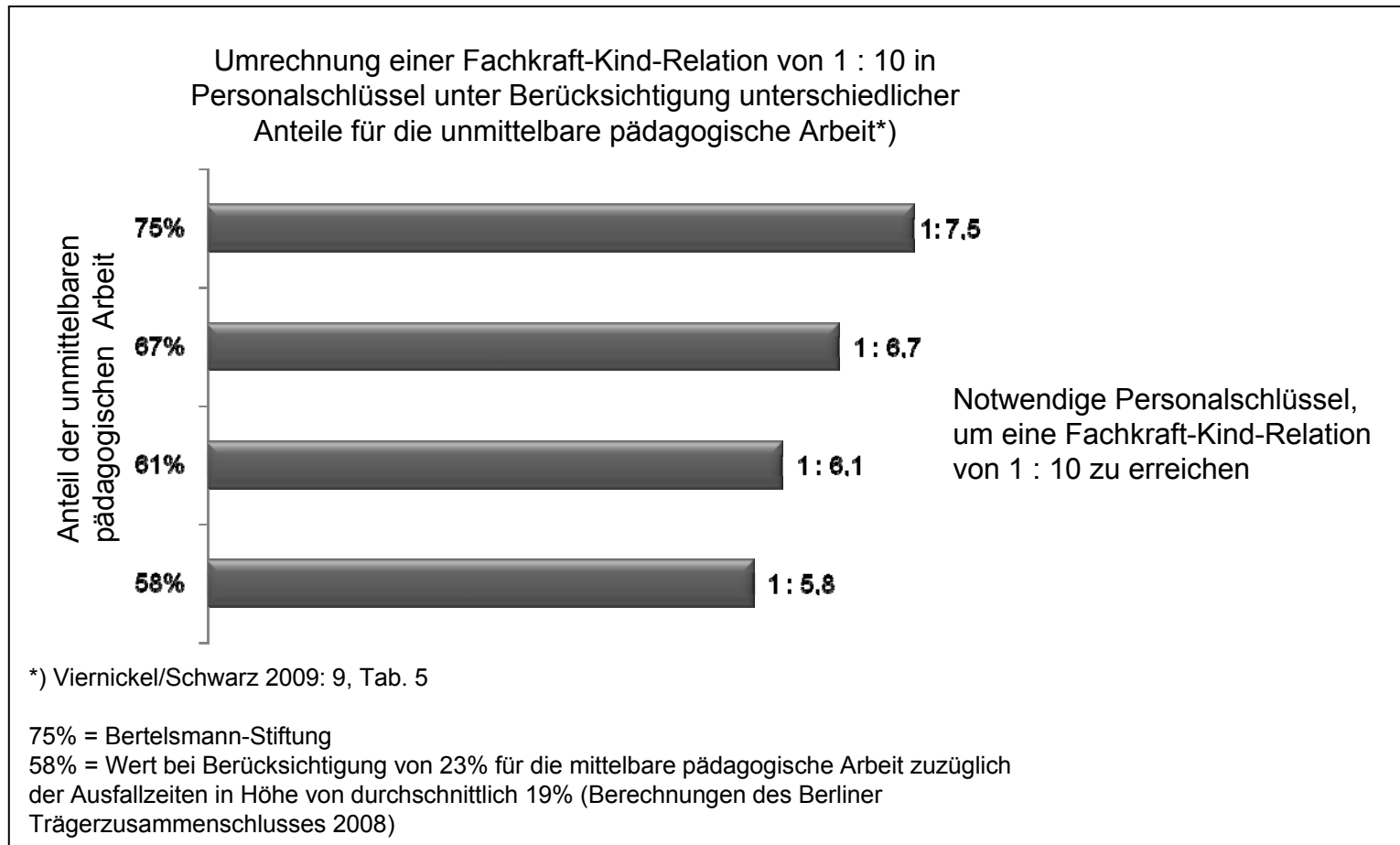
Altersgruppe III: Kinder im Alter
zwischen 36 Monaten bis Schul-
eintritt und länger

⇒ **1 : 9**



Aber in der Umsetzung darauf achten:

Personalschlüssel ist nicht gleich Fachkraft-Kind-Relation



Wo besteht in Schleswig-Holstein Handlungsbedarf und welche Empfehlungen können ausgesprochen werden?

Kita-Gesetz des Landes

- verbindliche Normierung von Standards für den Personalbereich, auch hinsichtlich der Fachberatung, im Gesetz

- Empfehlung: Kita-Gesetzentwurf für NRW als Referenzwerk verwenden für die Personalschlüssel und die Gruppengrößen



Wo besteht in Schleswig-Holstein Handlungsbedarf

und welche Empfehlungen können ausgesprochen werden?

Finanzierung der Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege

- Zukunft der **Elternbeiträge** und bei Fortführung dieser Finanzierungsquelle eine landeseinheitliche Fixierung der Gebührenbelastung für die Familien

- **Landesanteil**
 - Budgetierungseffekte aus der Vergangenheit in Rechnung stellen
 - Wahrnehmung, dass derzeit (nur) die bereits zugesagte Landesbeteiligung am Krippenausbau im Zusammenhang mit den Bundesmitteln umgesetzt werden soll
 - Berücksichtigung der Konnexitätsanforderungen (vgl. NRW-Urteil hinsichtlich der Finanzierung des Krippenausbaus)
 - „Paradigmenwechsel bei der Finanzierung“ im Kontext des FAG entlastet nicht von der grundsätzlichen Frage, mit welcher Steuerungsintensität die Landesmittel ausgebracht werden sollen und wie die tatsächliche Nachfrage der Eltern unter Bedingungen eines individuellen Rechtsanspruchs finanzseitig bei den Landesmitteln in Zukunft abgebildet werden kann



Wo besteht in Schleswig-Holstein Handlungsbedarf und welche Empfehlungen können ausgesprochen werden?

Kreise und kreisfreie Städte

- kontraproduktiv, nicht ökonomisch und auch nicht gerecht ist das Finanzierungsdurcheinander innerhalb des Landes zwischen den Kreisen und kreisfreien Städten → macht es wirklich Sinn, dass hier unterschiedliche Systeme fortgeschrieben bzw. neu zusammengesetzt werden?
- Ziel sollte ein landeseinheitliches System der Kitafinanzierung über die Ebene der Gebietskörperschaften hinweg sein
- notwendig wäre auch eine möglichst abgestimmte, einheitliche Bestimmung der „leistungsgerechten Vergütung“ für die Kindertagespflege angesichts der Bedeutung der Tagespflege für den U3-Ausbau



Wo besteht in Schleswig-Holstein Handlungsbedarf und welche Empfehlungen können ausgesprochen werden?

Berücksichtigung **zusätzlicher** Finanzmittel

→ für die **Systementwicklung**

sowie für die

→ notwendige **Fachkräftegewinnung**

Von großer Bedeutung für die kommenden Jahre:

→ **Unterschiedliche Szenarien** für die Zeit mit einem individuellen Rechtsanspruch

hinsichtlich der Bedarfs- und Nachfrageentwicklung bei den Familien

wie auch hinsichtlich der Personalfrage rechnen → Kinder- und Jugendhilfeplanung!

Das Land und die Kommunen müssen viel stärker auf eine **grundlegende Reform der Lastenverteilung im System der Kindertagesbetreuung zwischen Kommunen-Land-Bund** drängen und eine dauerhafte sowie spürbare Kostenentlastung der kommunalen Ebene zuungunsten des Bundes und der Sozialversicherungen herbeizuführen versuchen.

