

Christina Anger / Axel Plünnecke

Frühkindliche Förderung

Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Christina Anger / Axel Plünnecke

Frühkindliche Förderung

Ein Beitrag zu mehr Wachstum und Gerechtigkeit

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24132-3

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2008 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon 0221 4981-452
Fax 0221 4981-445
div@iwkoeln.de
www.divkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Einleitung – Effekte einer besseren frühkindlichen Förderung | 4 |
| 2 | Einflussfaktoren auf die Zielgrößen | 9 |
| 2.1 | Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum | 9 |
| 2.2 | Einflussfaktoren auf die Startchancengerechtigkeit | 12 |
| 2.3 | Einflussfaktoren auf den Lohnabstand von Frauen | 17 |
| 2.4 | Zwischenfazit | 18 |
| 3 | Reformvorschläge für die frühkindliche Förderung | 19 |
| 3.1 | Ausbau der frühkindlichen Förderung | 20 |
| 3.2 | Elternbeiträge neu ordnen | 24 |
| 3.3 | Gutscheinfinanzierungsmodell einführen | 28 |
| 4 | Ökonomische Effekte einer besseren frühkindlichen Förderung | 32 |
| 4.1 | Zusätzliche Wachstumsimpulse | 32 |
| 4.2 | Weniger Kinder- und Bildungsarmut | 34 |
| 4.3 | Geringerer Lohnabstand von Frauen | 35 |
| 5 | Zusammenfassung | 37 |
| | Literatur | 39 |
| | Kurzdarstellung / Abstract | 43 |
| | Die Autoren | 44 |

1

Einleitung – Effekte einer besseren frühkindlichen Förderung

In vielen Bereichen der Wirtschaftspolitik bestehen Konflikte zwischen Gerechtigkeits- und Effizienzzielen. So verschlechtert beispielsweise eine zunehmende Umverteilung die Wachstumsperspektiven einer Volkswirtschaft. Auch in der Bildungspolitik existieren solche Konflikte. Investitionen in die Weiterbildung sind zum Beispiel bei den Personen besonders effizient, die bereits hohe Qualifikationen aufweisen und deshalb aus einem in die Weiterbildung investierten Euro besonders hohe Erträge generieren können.

Lediglich im Bereich der frühkindlichen Bildung besteht eine Zielharmonie zwischen Effizienz und Gerechtigkeit. Der Hauptgrund dafür liegt in der Dynamik von Bildungsinvestitionen im Lebenslauf. Durch erworbene Fähigkeiten treten neue zutage, Motivation fördert Motivation. In dynamischer Betrachtung bewirken Investitionen in die frühkindliche Bildung eine positive Externalität, da die Produktivität des Lernens in späteren Lebensphasen erhöht wird (Cunha/Heckman, 2007). Durch Investitionen in die frühkindliche Förderung können sowohl Effekte auf die Effizienz als auch auf die Gerechtigkeit erzielt werden:

1. Erhöhung des Wirtschaftswachstums.
2. Erhöhung der Startchancengerechtigkeit.
3. Verringerung des Lohnabstands von Frauen.

Diese drei Größen werden derzeit durch die im Folgenden kurz skizzierten Faktoren beeinträchtigt. Daran anschließend wird in Kapitel 2 erläutert, welchen Beitrag eine bessere frühkindliche Förderung zur Erreichung dieser drei Zielgrößen leisten kann. Die Ausführungen bilden die Grundlage für die Ableitung von Reformvorschlägen bezüglich der frühkindlichen Förderung (Kapitel 3). Die Beschreibung der gesamtwirtschaftlichen Effekte dieser Maßnahmen erfolgt in Kapitel 4. Die Analyse schließt mit einer Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse.

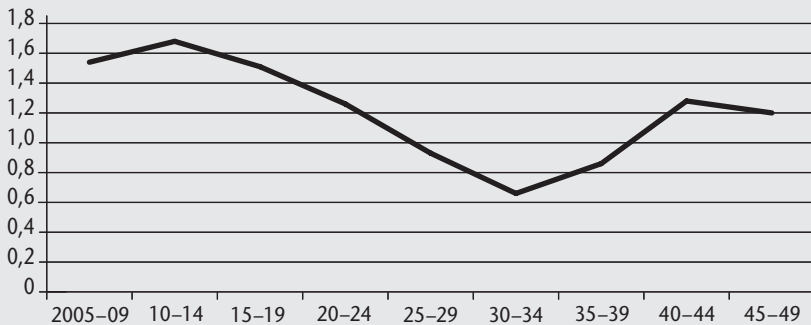
Herausforderung Nr. 1: Demografischer Wandel und Wachstumsschwäche

Der demografische Wandel wird das Wachstumspotenzial in Deutschland in den kommenden Jahrzehnten stärker beeinträchtigen als in vielen anderen Volkswirtschaften. Dies verdeutlicht eine Szenario-Rechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (Plünnecke, 2007). Besonders der stark sinkende Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter zwischen den Jahren 2025 und 2035 – verursacht durch das Ausscheiden der geburtenstarken Jahrgänge aus dem Erwerbs-

Wachstum des Produktionspotenzials in Deutschland

Abbildung 1

durchschnittliche Veränderung zum Vorjahr, in Prozent (Szenariorechnung)



Quelle: Plünnecke, 2007

leben – belastet das Wirtschaftswachstum. Insgesamt ist damit zu rechnen, dass in diesem Zeitraum – bei gleichbleibender Fertilitätsrate unter sonst gleichen Bedingungen – eine Halbierung der Wachstumsdynamik des Produktionspotenzials im Vergleich zu den aktuellen Werten erfolgen wird (Abbildung 1).

Um dies auszugleichen gilt es, die Wachstumskräfte durch Maßnahmen in verschiedenen Reformfeldern zu stärken (IW Köln, 2005). In diesem Sinne sind Reformen im Bereich der frühkindlichen Förderung vorzunehmen, damit es gelingt, die Humankapitalausstattung zu verbessern und die Erwerbstätigkeit zu fördern.

Herausforderung Nr. 2: Bildungs- und Kinderarmut

Um dem demografischen Wandel angemessen begegnen zu können, wird es zunehmend wichtiger, die nachfolgenden Generationen möglichst gut auszubilden, damit sie die aus dem Arbeitsmarkt ausscheidenden Personen adäquat ersetzen können. Gegenwärtig werden jedoch nicht alle Bildungspotenziale ausreichend genutzt. Dies wird unter anderem daran deutlich, dass laut PISA-Test aus dem Jahr 2006 rund 20 Prozent der Schülerinnen und Schüler in Deutschland zur Risikogruppe im Bereich Lesen gehören. Sie erreichten im Test höchstens die Kompetenzstufe 1 und können damit als bildungsarm bezeichnet werden (Anger et al., 2006). Dies bedeutet, dass ihre Lesekompetenzen für das Erlernen eines Berufs ohne besondere Hilfestellung nicht ausreichen. Im internationalen Vergleich befindet sich Deutschland mit diesem Ergebnis auf Platz 14 von 26 der hier betrachteten Länder und damit im Mittelfeld der OECD (Tabelle 1).

PISA 2006: Risikogruppe im Bereich Lesen nach Ländern

Tabelle 1

Anteil an allen Schülerinnen und Schülern,
in Prozent

| | |
|------------------------|-------------|
| Finnland | 4,8 |
| Irland | 12,2 |
| Australien | 13,4 |
| Neuseeland | 14,6 |
| Niederlande | 15,1 |
| Schweden | 15,3 |
| Dänemark | 16,0 |
| Polen | 16,2 |
| Schweiz | 16,4 |
| Japan | 18,4 |
| Vereinigtes Königreich | 19,0 |
| Belgien | 19,4 |
| USA | 19,4 |
| Deutschland | 20,1 |
| Island | 20,5 |
| Ungarn | 20,6 |
| Frankreich | 21,3 |
| Österreich | 21,5 |
| Norwegen | 22,4 |
| Tschechien | 24,8 |
| Portugal | 24,9 |
| Spanien | 25,7 |
| Italien | 26,4 |
| Griechenland | 27,7 |
| Slowakei | 27,8 |
| Türkei | 32,2 |

Quelle: OECD, 2007a, 222

Jugendliche, die zu der Gruppe der Bildungsarmen gehören, haben schlechtere Startchancen als Jugendliche, die über höhere Kompetenzen verfügen und damit in der Lage sind, höhere Bildungsabschlüsse zu erwerben. Eine gute Ausstattung der Bevölkerung mit Bildung ist zum einen für die technologische Wettbewerbsfähigkeit und die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft von besonderer Bedeutung. Zum anderen hat sie aber auch individuelle Folgen, da ein Zusammenhang zwischen höherem Qualifikationsniveau und geringerem Arbeitslosigkeitsrisiko beziehungsweise höherem Einkommen besteht (Reinberg/Hummel, 2007).

Neben der Bildungs- ist auch die Kinderarmut von hoher Bedeutung für die Entwicklungschancen der Kinder. International vergleichbare Daten liegen für das Jahr 2000 vor. Zu diesem Zeitpunkt betrug die Kinderarmut in Deutschland 12,8 Prozent, wenn sie als Anteil der Kinder definiert wird, die in einem Haushalt mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens leben. Damit befindet sich Deutschland auf Platz 13 der hier betrachteten 26 OECD-Länder. Gerade im Vergleich zu den skandinavischen Ländern

besteht dringender Handlungsbedarf, den Anteil der einkommensarmen Kinder zu reduzieren (Tabelle 2).

Eine verbesserte frühkindliche Förderung sollte somit einen Beitrag zur Reduzierung der Bildungs- sowie der Kinderarmut leisten, um dadurch die Startchancengerechtigkeit zu verbessern.

Herausforderung Nr. 3: Ungleiche Einkommen von Männern und Frauen

Eine weitere Herausforderung, der durch einen Ausbau der frühkindlichen Förderung begegnet werden kann, ist die Verringerung des Lohnabstands von Frauen. Wie in vielen anderen OECD-Ländern auch, gehen die Frauen in Deutschland im Vergleich zu den Männern seltener einer Erwerbstätigkeit nach. Die Differenz zwischen der Männer- und der Frauen-Erwerbsquote beträgt in Deutschland 11,4 Prozentpunkte. Damit schneidet Deutschland zwar besser ab als der Durchschnitt der OECD-Länder (Tabelle 3), weist aber unter den erwerbstätigen Frauen im Jahr 2006 eine relativ hohe Teilzeitquote auf (Deutschland: 39,2 Prozent – OECD-Durchschnitt: 26,4 Prozent). Hinzu kommt, dass über 70 Prozent der in Teilzeit arbeitenden Frauen angeben, dass sie unfreiwillig einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen (OECD, 2007c, 261; OECD-Online-datenbank). Zudem ist festzustellen, dass Frauen im Durchschnitt ein geringeres Einkommen erzielen als Männer. Der Anteil des Medianeinkommens von weiblichen im Verhältnis zu männlichen Arbeitnehmern erreichte in Deutschland im Jahr 2005 rund 76 Prozent, der sogenannte „gender wage gap“ beträgt damit 24 Prozent (Tabelle 3).

Die Herausforderungen bestehen zusammengefasst folglich darin, die Wachstumsdynamik zu erhöhen, die Startchancen für alle Kinder zu verbessern und den Lohnabstand der Frauen gegenüber den Männern zu verringern. Es ist zu prüfen, inwieweit dies durch Reformen im frühkindlichen Bereich möglich ist.

Kinderarmut im internationalen Vergleich

Tabelle 2

Anteil der Kinder in Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens, in Prozent

| | |
|------------------------|-------------|
| Dänemark | 2,4 |
| Finnland | 3,4 |
| Norwegen | 3,6 |
| Schweden | 3,6 |
| Belgien | 4,1 |
| Schweiz | 6,8 |
| Tschechien | 7,2 |
| Frankreich | 7,3 |
| Niederlande | 9,0 |
| Polen | 9,9 |
| Australien | 11,6 |
| Griechenland | 12,5 |
| Deutschland | 12,8 |
| Ungarn | 13,1 |
| Österreich | 13,3 |
| Kanada | 13,6 |
| Japan | 14,3 |
| Neuseeland | 14,6 |
| Portugal | 15,6 |
| Spanien | 15,6 |
| Irland | 15,7 |
| Italien | 15,7 |
| Vereinigtes Königreich | 16,2 |
| Türkei | 21,1 |
| USA | 21,6 |
| Mexiko | 24,8 |
| OECD | 12,0 |

Stand: 2000.
Quelle: OECD, 2007b, 65

Erwerbsquoten und Durchschnittslöhne von Frauen gegenüber Männern im internationalen Vergleich

Tabelle 3

| Land | Differenz der Erwerbsquoten von Männern und Frauen, in Prozentpunkten ¹ | Land | Lohnrückstand von Frauen gegenüber Männern („gender wage gap“), in Prozent ² |
|------------------------|--|------------------------|---|
| Finnland | 3,2 | Neuseeland | 9,0 |
| Schweden | 4,7 | Frankreich | 11,0 |
| Norwegen | 6,3 | Polen | 11,0 |
| Island | 7,1 | Dänemark | 12,0 |
| Dänemark | 7,4 | Ungarn | 13,0 |
| Kanada | 7,8 | Schweden | 15,0 |
| Frankreich | 10,4 | Australien | 16,0 |
| Deutschland | 11,4 | Spanien | 17,0 |
| Vereinigtes Königreich | 11,6 | Tschechien | 18,0 |
| Portugal | 11,9 | Irland | 18,0 |
| USA | 12,0 | USA | 19,0 |
| Ungarn | 12,6 | Finnland | 20,0 |
| Polen | 12,7 | Niederlande | 20,0 |
| Niederlande | 12,7 | Österreich | 21,0 |
| Australien | 13,3 | Kanada | 21,0 |
| Belgien | 13,4 | Vereinigtes Königreich | 21,0 |
| Österreich | 13,4 | Schweiz | 22,0 |
| Schweiz | 13,6 | Deutschland | 24,0 |
| Neuseeland | 13,7 | Japan | 31,0 |
| Slowakei | 15,1 | Korea | 39,0 |
| Tschechien | 16,9 | | |
| Irland | 18,5 | | |
| Luxemburg | 19,62 | | |
| Korea | 21,5 | | |
| Japan | 22,2 | | |
| Spanien | 23,3 | | |
| Italien | 24,2 | | |
| Griechenland | 27,1 | | |
| Mexiko | 38,7 | | |
| Türkei | 44,2 | | |
| OECD | 18,8 | OECD | 19,0 |

¹ Männer und Frauen im Alter zwischen 15 und 64 Jahren; Stand: 2006. ² Stand: 2005.

Quelle: OECD, 2007c, 268

2

Einflussfaktoren auf die Zielgrößen

Im Folgenden wird aufgezeigt, inwieweit verschiedene Facetten einer besseren frühkindlichen Förderung die drei genannten Zielgrößen beeinflussen können.

2.1 Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum

Das Wirtschaftswachstum wird unter anderem durch den Bildungsstand der Bevölkerung beeinflusst. Führt die frühkindliche Förderung zu einem höheren Bildungsstand der Bevölkerung, kann dies also Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum haben. So zeigen Mankiw et al. (1992), dass das Bildungsniveau einer Volkswirtschaft einen erheblichen Einfluss auf die Wachstumsdynamik hat. Barro et al. (1995) gehen einen Schritt weiter und betonen, dass bei einem offenen Kapitalmarkt vor allem das Niveau des Humankapitals entscheidend für Realkapitalzu- und -abflüsse ist. Barro (1997) hebt diesen Sachverhalt hervor, indem er in empirischen Studien zeigt, dass die Investitionen in Realkapital eher eine endogene Größe darstellen und das Humankapitalniveau erklärende Variable für Investitionen und Wachstum ist. In anderen empirischen Studien wird der Faktor Realkapital teils als endogene, teils als exogene Größe aufgefasst.

Empirisch wurden die Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum eines Landes unter anderem vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 2002/2003 untersucht. In diesem Modell zählen sowohl Änderungen beim Realkapital als auch Änderungen beim Humankapital zu den Wachstumstreibern und können als solche empirisch bestätigt werden. In seiner Studie wählt der Sachverständigenrat einen Panel-Ansatz und untersucht die potenziellen Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum in OECD-Staaten (SVR, 2002). Um länderspezifische Faktoren ausschließen zu können, werden die Veränderungen der Einflussfaktoren berücksichtigt und deren Wirkung auf die Veränderung des BIP pro Person im erwerbsfähigen Alter gemessen. Als erklärende Variablen (Wachstumstreiber) wählt der Sachverständigenrat neben dem Wachstum der Vorperiode (BIP-verzögert) die folgenden Variablen: Humankapitalausstattung, Arbeitslosigkeit, Abgabenlast, Investitionsquote privat, Bevölkerungswachstum, Investitionsquote des Staates und Staatsdefizit. Die Schätzung des Modells mit dem Faktor Humankapital ergibt für die einzelnen Variablen die in Tabelle 4 gezeigten Regressionskoeffizienten.

Durch die Steigerung der Investitionsquoten in Humankapital kann also der Wachstumspfad beeinflusst werden. Wandeln sich die politisch beeinflussbaren

Einflussfaktoren auf das Wirtschaftswachstum

Tabelle 4

| Variable | Koeffizient | t-Wert |
|-----------------------------------|-------------|--------|
| Bruttoinlandsprodukt verzögert | 0,66 | 11,27 |
| Humankapital | 0,1 | 1,89 |
| Standardisierte Arbeitslosenquote | -0,062 | -4,36 |
| Gesamtabgaben | -0,13 | -2,02 |
| Unternehmensinvestitionen | 0,12 | 2,96 |
| Bevölkerungswachstum | -0,06 | -0,85 |
| Staatliche Investitionen | 0,08 | 3,65 |
| Haushaltsdefizit | -0,002 | -1,48 |

Quelle: SVR, 2002

Rahmenbedingungen, so folgt daraus ein veränderter langfristiger Wachstumspfad auf einem veränderten Niveau. In den folgenden Jahren führt dies zu einer Veränderung der Wachstumsrate, da sich das BIP pro Kopf dem neuen Gleichgewichtswachstumspfad sukzessive annähert.

Gelingt es, durch eine bessere frühkindliche För-

derung den Bildungsstand der Bevölkerung zu erhöhen oder die Frauenerwerbstätigkeit zu steigern, so kann dies Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum eines Landes haben, da Bildungsstand und Beschäftigung Wachstumstreiber sind. Hierbei kann zwischen einem direkten und einem indirekten Wachstumseffekt durch die frühkindliche Förderung unterschieden werden.

Direkter Wachstumseffekt

Ein direkter Wachstumseffekt durch eine bessere frühkindliche Förderung ergibt sich dann, wenn die Kinder durch diese Förderung höhere Kompetenzen erzielen. Höhere Kompetenzen versetzen sie wiederum in die Lage, höhere Schulabschlüsse zu erwerben.

Eine bessere frühkindliche Förderung kann vor allem dann zu einer Erhöhung der Zahl der durchschnittlichen Bildungsjahre und damit zu einem höheren Wirtschaftswachstum beitragen, wenn es dadurch gelingt, die Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozioökonomischen Herkunft zu verringern. Analysen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln auf Basis der PISA-Daten (Anger et al., 2006; 2007) führen zum Ergebnis, dass die Kompetenzen der Schüler in Deutschland vor allem vom familiären Hintergrund der Eltern beeinflusst werden. Kinder, deren Eltern einen hohen Bildungsstand aufweisen oder in deren Haushalten die deutsche Sprache gesprochen wird, weisen deutlich höhere Kompetenzen auf als Kinder, auf welche die genannten Merkmale nicht zutreffen. Auch die Anzahl der vorhandenen Bücher im Elternhaus wirkt signifikant auf die Lernergebnisse der Schüler. Je mehr Bücher im Haushalt vorhanden sind und je bildungsnäher das Elternhaus damit annahmegemäß ist, desto höher sind die Kompetenzen der Kinder. Somit werden nicht alle Schüler optimal gefördert.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Schütz und Wößmann auch auf Basis der TIMSS-Daten. Nach ihren Untersuchungen weisen Frankreich und Kanada zum Beispiel wesentlich ausgeglichene Bildungschancen für Kinder unterschiedlicher familiärer Herkunft auf als dies in Deutschland und Großbritannien der Fall ist (Schütz/Wößmann, 2005). Darüber hinaus gibt es Hinweise darauf, dass der für Deutschland festgestellte enge Zusammenhang zwischen familiärem Hintergrund und Bildungserfolg der Kinder sich in den letzten Jahrzehnten nicht verändert hat und damit durch die bisherigen Bildungsreformen nicht positiv beeinflusst werden konnte (Heineck/Riphahn, 2007).

Auch der Kindergartenbesuch an sich hat signifikant positive Effekte auf die Lernergebnisse der Kinder (Tabelle 5). Besucht ein Kind den Kindergarten gar nicht oder nicht länger als ein Jahr, so fällt es nach Kontrolle aller anderen Einflüsse in Mathematik um 30,3 PISA-Punkte hinter diejenigen Kinder zurück, die den Kindergarten länger als ein Jahr besucht haben. Auch im Lesen und in den Naturwissenschaften schneiden Kinder, die den Kindergarten kaum besucht haben, schlechter ab.

Einfluss des Kindergartenbesuchs auf die Höhe der PISA-Punkte in Deutschland

Tabelle 5

Punktedifferenz verglichen mit den Schülern, die den Kindergarten länger als ein Jahr besucht haben

| | Lesen | Mathematik | Naturwissenschaften |
|---|--------|------------|---------------------|
| Kindergarten ist gar nicht oder ein Jahr und weniger besucht worden | -19,8* | -30,3* | -27,8* |

Abhängige Variable: Punkte im PISA-Test; weiter aufgenommene unabhängige Variablen: Variablen zum familiären Hintergrund, Variablen zu den häuslichen und öffentlichen Inputs und persönliche Angaben der Schüler; Schätzung von cluster-robusten linearen Regressionsmodellen; * = signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau.
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der PISA-Daten 2003

Im Vergleich zu anderen Ländern fällt auf, dass der Einfluss des familiären Hintergrunds auf die Lernergebnisse der Kinder in Deutschland besonders hoch ist. Der Einfluss eines ungünstigeren sozioökonomischen Umfelds wirkt sich in Deutschland beispielsweise stärker auf die Höhe der PISA-Punkte aus als im Nachbarland Niederlande (Anger et al., 2007). Den Niederlanden gelingt es, nicht zuletzt durch eine bessere frühkindliche Förderung in den Schulen, den Effekt des familiären Hintergrunds gering zu halten und Kinder aus bildungsfernen Haushalten und solche mit Migrationshintergrund besser zu fördern.

Wäre dies durch entsprechende Reformen in der frühkindlichen Förderung und durch die Erhöhung der Teilnahmequote in den Kindergärten auch in Deutschland umsetzbar, so könnten die Kinder durchschnittlich über höhere Kompetenzen verfügen und dadurch auch höhere Schulabschlüsse erreichen. Ein Anstieg der

Zahl der durchschnittlichen Bildungsjahre in der Bevölkerung ist nach dem beschriebenen Wachstumsmodell des Sachverständigenrats wiederum mit Wachstumseffekten verbunden.

Indirekter Wachstumseffekt

Ein hoher Humankapitalbestand kann das Wirtschaftswachstum jedoch nicht nur auf direktem Weg beeinflussen, sondern auch auf indirekte Art und Weise, indem die Wachstumstreiber „Arbeitslosenquote“ und „Abgabenlast des Staates“ beeinflusst werden.

Eine steigende Qualifikation junger Menschen ist angesichts qualifikationspezifischer Arbeitslosenquoten mit einer sinkenden Gesamtarbeitslosenquote verbunden, da das Arbeitslosigkeitsrisiko mit zunehmender Qualifikation abnimmt. Im Umkehrschluss kann eine hohe Arbeitslosigkeit somit auch die Folge eines ineffizienten Bildungssystems sein. Die Folgen einer hohen Arbeitslosigkeit sind entgangene Wertschöpfungspotenziale und hohe soziale Kosten sowohl bei den Betroffenen als auch bei der Volkswirtschaft insgesamt.

Darüber hinaus trägt ein höherer Bildungsstand der Bevölkerung dazu bei, dass Nachqualifizierungsschleifen vermieden werden. Eine geringe schulische Qualifizierung der Jugendlichen führt oft zu erheblichen Folgekosten. Werden diese Kosten durch eine bessere Qualifizierung herabgesetzt, reduziert sich auch die Gesamtabgabenlast. Ferner kann eine ausreichende Betreuungsinfrastruktur dazu führen, dass Erwerbsunterbrechungen bei Frauen und damit Abschreibungen auf das Humankapital vermieden werden. Daraus folgt ein höheres Humankapital der Eltern und eine zunehmende Erwerbstätigkeit.

2.2 Einflussfaktoren auf die Startchancengerechtigkeit

Wenn durch einen quantitativen und qualitativen Ausbau der frühkindlichen Förderung mehr Kinder als bislang gefördert werden können und es gelingt, die starke Abhängigkeit zwischen familiärer Herkunft und Bildungserfolg zu reduzieren, so wird gleichzeitig ein Beitrag zu einer höheren Startchancengerechtigkeit geleistet. Wie schon im vorangegangenen Kapitel dargestellt, ist die Startchancengerechtigkeit im Bereich der Bildung verbesserungswürdig, da gerade in Deutschland eine starke Abhängigkeit zwischen familiärer Herkunft und Bildungserfolg existiert.

Eine bessere frühkindliche Förderung könnte also besonders die Startchancen für Kinder aus sozial schwachen Familien erhöhen. Verschiedene empirische Untersuchungen zeigen, dass frühkindliche Bildung erhebliche positive Effekte auf den Bildungsstand von Kindern aus bildungsfernen Schichten hat. So kommen

Spieß et al. (2003) zu dem Ergebnis, dass die Wahrscheinlichkeit, statt einer Hauptschule eine Realschule oder ein Gymnasium zu besuchen, bei Migrantenkindern von 21,3 auf 51,4 Prozent steigt, wenn sie im Kindergarten waren. Sicherlich spielen hier auch die rechtzeitig erworbenen Deutschkenntnisse eine entscheidende Rolle. Weiterhin wurde im Rahmen der IGLU-Studie festgestellt, dass Kinder von Facharbeitern und Arbeitern signifikant bessere Lesekompetenzen aufweisen, wenn sie mehr als ein Jahr den Kindergarten besucht haben (Bos et al., 2003, 129).

Auch Studien aus anderen Ländern zeigen, dass die frühkindliche Bildung gerade für Kinder aus benachteiligten Haushalten erhebliche Effekte hat. So entwickelten Cunha und Heckman (2007) ein Modell zur Bildung von Qualifikationen. Mithilfe dieses Modells können die Autoren simulieren, welche Effekte die frühkindliche Förderung auf Kinder mit geringen kognitiven und nicht-kognitiven Kompetenzen in den USA haben kann (Tabelle 6).

Effekte frühkindlicher Bildung in den USA

Tabelle 6

Angaben in Prozent¹

| | Basisszenario | Investitionen in frühkindliche Bildung | Investitionen in spätere Bildungsphasen ² |
|------------------|---------------|--|--|
| Sek-II-Abschluss | 41,1 | 65,8 | 63,9 |
| Studium | 4,5 | 12,6 | 11,7 |
| Verurteilung | 22,8 | 17,1 | 17,7 |
| Bewährung | 21,5 | 14,9 | 15,6 |
| Sozialhilfe | 17,7 | 9,1 | 9,7 |

¹ Anteile innerhalb der Gruppe von Personen, die im Alter von sechs Jahren zum unteren Zehntel der Verteilung kognitiver und nichtkognitiver Fähigkeiten zählten.

² Investitionen in späteren Bildungsphasen führen zu 35 Prozent höheren Kosten als Investitionen in frühkindliche Bildung.

Quelle: Cunha/Heckman, 2007, 44

Durch eine entsprechende frühkindliche Förderung steigt der Anteil der benachteiligten Kinder, die einen Abschluss der Sekundarstufe II absolvieren, von 41 auf 66 Prozent. Gleichzeitig nimmt auch die Zahl der Studienabsolventen zu. Zudem reduziert sich in diesem Personenkreis der Anteil, der später Sozialhilfe bezieht oder mit dem Gesetz in Konflikt gerät. In dem Modell von Cunha und Heckman können auch Investitionen in spätere Nachqualifikationen zu positiven Effekten führen, im Vergleich zu einer frühkindlichen Förderung sind hier jedoch etwa 35 Prozent höhere Kosten zu verzeichnen, wenn ähnliche Ergebnisse erzielt werden sollen.

Diese höheren Kosten bei einer späteren Nachqualifizierung resultieren aus der dynamischen Komplementarität von frühen Investitionen. Kenntnisse, die in

einer Periode erzielt wurden, bleiben in späteren Perioden bestehen, das Wissen kumuliert also. Dynamische Komplementaritäten führen dazu, dass Wissen, das in einer Periode erworben wurde, die Produktivität von Investitionen in späteren Perioden erhöht.

In eine ähnliche Richtung weisen Analysen von Restuccia/Urrutia (2004). Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass ein stärkeres staatliches Engagement im frühkindlichen Bereich das Kompetenzniveau und die formale Bildung insbesondere von Kindern aus bildungsfernen Haushalten erhöht. Ein Grund dafür ist, dass diese sozial schwachen Haushalte Budgetrestriktionen haben, die es ihnen nicht ermöglichen, genügend Ressourcen in die Bildung der Kinder zu investieren. Die Autoren kommen ebenfalls zu dem Ergebnis, dass es lohnender ist, zusätzliche Ressourcen in die frühe Bildung zu investieren anstatt in spätere Bildungsgänge (Restuccia/Urrutia, 2004, 1365 ff.).

Kindergartenbesuch in Abhängigkeit vom Bildungshintergrund der Eltern

Tabelle 7

Angaben in Prozent

| | Mindestens ein Elternteil hat einen | | | |
|--|-------------------------------------|---------------------------|----------------------------|--------------------|
| | Grundschulabschluss | Sekundarstufe-I-Abschluss | Sekundarstufe-II-Abschluss | Hochschulabschluss |
| Kindergarten nicht besucht | 13,8 | 7,8 | 3,2 | 3,3 |
| Kindergarten ein Jahr oder weniger besucht | 23,0 | 18,7 | 11,7 | 9,4 |
| Kindergarten mehr als ein Jahr besucht | 63,2 | 73,4 | 85,0 | 87,3 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der PISA-Daten 2003

Insgesamt verdeutlichen die Studien, dass eine frühkindliche Förderung insbesondere Kindern aus sozial schwachen Familien zugute kommt, und dass diese Förderung bei entsprechender Ausgestaltung somit einen Beitrag zur Verbesserung der Startchancengerechtigkeit leisten kann. In Deutschland besuchen

Kindergartenbesuch in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund

Tabelle 8

Angaben in Prozent

| | Zu Hause wird nicht deutsch gesprochen | Zu Hause wird deutsch gesprochen |
|--|--|----------------------------------|
| Kindergarten nicht besucht | 17,2 | 3,2 |
| Kindergarten ein Jahr oder weniger besucht | 23,8 | 11,6 |
| Kindergarten mehr als ein Jahr besucht | 59,0 | 85,3 |

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der PISA-Daten 2003

aber gerade Kinder aus bildungsfernen Schichten seltener einen Kindergarten als andere Kinder und können folglich nicht vom Nutzen des Kindergartenbesuchs profitieren (Tabelle 7). Ähnliche Ergebnisse zeigen sich, wenn der Zusammenhang zwischen einem Migrationshintergrund der Eltern und dem Kindergartenbesuch betrachtet wird (Tabelle 8).

Diese soziale (Selbst-) Selektivität zeigt sich bereits vor dem Kindergartenalter (Tabelle 9), in diesem Fall bei der Besuchswahrscheinlichkeit einer Betreuungseinrichtung für Kinder unter drei Jahren (Krippe).

Reformen im Bereich der frühkindlichen Bildung sollten demgemäß darauf abzielen, dass noch mehr Kinder aus bildungsfernen Schichten als bisher

von diesem Bildungsangebot Gebrauch machen und entsprechend ihren Bedürfnissen zum Beispiel hinsichtlich ihrer Sprachkompetenz stärker als bisher gefördert werden.

Neben der Bildungsarmut kann auch der Kinderarmut durch den Ausbau der frühkindlichen Bildung entgegengewirkt werden. Eine wesentliche Ursache für die Kinderarmut scheint bei näherer Betrachtung vor allem eine Nicht-Erwerbstätigkeit der Eltern zu sein. Wie aus der folgenden Tabelle 10 ersichtlich ist, steht die Bundesrepublik Deutschland in der internationalen Rangliste der Kinderarmut etwa im Mittelfeld der OECD-Länder. Das höchste Armutsrisiko tragen nach diesen Vergleichsdaten hierzulande Kinder von nicht erwerbstätigen Alleinerziehenden, gefolgt von Kindern, die bei erwerbslosen Paaren leben. Sind beide Eltern erwerbstätig, so sind demgegenüber gerade einmal 1,9 Prozent der Kinder von Armut betroffen.

Kinder scheinen somit am besten vor Armut geschützt zu sein, wenn die Eltern erwerbstätig sind. Daher sind die Rahmenbedingungen zu verbessern, die eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern, sodass beide Elternteile beziehungsweise alleinerziehende Elternteile einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Inanspruchnahme einer U3-Betreuung in Abhängigkeit vom Migrationshintergrund und Bildungsabschluss der Mutter

Tabelle 9

Angaben in Prozent

| | Nein | Ja |
|-------------------------------------|------|------|
| Mutter in Deutschland geboren | 77,6 | 22,4 |
| Mutter nicht in Deutschland geboren | 93,4 | 6,6 |
| Kein Abschluss/Hauptschulabschluss | 90,3 | 9,7 |
| Mittlere Reife | 83,2 | 16,8 |
| FH-Reife/Abitur | 81,7 | 18,3 |
| FH-/Hochschulabschluss | 66,6 | 33,4 |

Quelle: DJI, 2008, 207

Kinderarmut in Abhängigkeit vom Beschäftigungsstatus der Eltern

Tabelle 10

Anteil der Kinder in Haushalten mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 50 Prozent des Medianeinkommens, in Prozent

| Land | Alleinerziehend | | Beide Elternteile | | |
|------------------------|--------------------|--------------|--------------------------|-----------------------------|--------------------|
| | nicht erwerbstätig | erwerbstätig | beide nicht erwerbstätig | ein Elternteil erwerbstätig | beide erwerbstätig |
| Australien | 58,7 | 11,7 | 43,3 | 5,4 | 3,3 |
| Österreich | 67,6 | 23,3 | 35,6 | 12,7 | 8,6 |
| Belgien | 22,8 | 11,4 | 16,1 | 2,8 | 0,6 |
| Kanada | 89,7 | 27,7 | 75,3 | 22,9 | 3,5 |
| Tschechien | 53,7 | 5,5 | 35,7 | 3,7 | 0,6 |
| Dänemark | 22,2 | 4,0 | 19,0 | 6,4 | 0,7 |
| Finnland | 25,0 | 7,2 | 25,8 | 5,4 | 1,3 |
| Frankreich | 61,7 | 9,6 | 37,9 | 6,3 | 1,6 |
| Deutschland | 55,6 | 18,0 | 51,5 | 6,4 | 1,9 |
| Griechenland | 18,8 | 20,0 | 13,4 | 16,8 | 4,8 |
| Ungarn | – | – | 33,1 | 10,0 | 6,7 |
| Irland | 88,7 | 22,1 | 74,8 | 17,4 | 1,6 |
| Italien | 76,8 | 13,4 | 61,1 | 23,9 | 1,6 |
| Japan | 52,1 | 57,9 | 46,0 | 12,3 | 10,6 |
| Mexiko | 45,6 | 32,6 | 37,9 | 26,2 | 15,4 |
| Niederlande | 42,8 | 17,7 | 50,7 | 7,8 | 1,7 |
| Neuseeland | 63,5 | 18,6 | 45,5 | 13,9 | 4,8 |
| Norwegen | 24,7 | 2,8 | 38,0 | 2,8 | 0,1 |
| Polen | 60,0 | 6,1 | 28,4 | 9,0 | 3,0 |
| Portugal | 84,8 | 20,3 | 50,6 | 32,4 | 4,8 |
| Spanien | 68,2 | 32,8 | 64,7 | 18,1 | 4,7 |
| Schweden | 34,2 | 5,6 | 13,7 | 8,2 | 1,2 |
| Schweiz | – | 2,3 | – | 9,6 | 4,7 |
| Türkei | 51,6 | 65,4 | 25,2 | 17,2 | 15,7 |
| Vereinigtes Königreich | 62,5 | 20,6 | 37,4 | 17,6 | 3,6 |
| USA | 93,0 | 39,9 | 77,7 | 30,5 | 8,3 |
| OECD | 56,2 | 20,0 | 41,4 | 13,3 | 4,4 |

Quelle: OECD, 2007b, 65

2.3 Einflussfaktoren auf den Lohnabstand von Frauen

Ein wesentlicher Faktor für den sogenannten „gender wage gap“ ist die unterschiedliche Verteilung der Elternzeit auf Männer und Frauen. Im Jahr 2003 haben im ersten und zweiten Lebensjahr des Kindes in etwa 90 Prozent der Haushalte die Mütter allein die Elternzeit in Anspruch genommen, während sich im gesamtdeutschen Durchschnitt nur circa 4,9 Prozent der Väter für eine Erwerbsunterbrechung aufgrund der Kindererziehung entschieden haben (BMFSFJ, 2005a, 326). In einer Studie von Beckmann wird deutlich, dass gerade Frauen nach der Geburt ihres ersten Kindes ihr Erwerbsverhalten verändern (Beckmann, 2002, 10).

Eine lange Auszeit hat jedoch negative Auswirkungen für die Gesamtwirtschaft und für die oder den Betroffenen selbst. Gesamtwirtschaftlich gesehen steht dem Arbeitsmarkt weniger Humankapital zur Verfügung. Für die einzelne Person sinken durch die wegen der Kindererziehung reduzierte Erwerbsphase die Einkommenspotenziale in der Zukunft. Eine Unterbrechung der Humankapitalbildung führt zu Abschreibungen auf den bisher akkumulierten Bestand an Erfahrungswissen. Bereits angesammeltes Humanvermögen veraltet durch den technischen Fortschritt und Innovationen im Arbeitsprozess. Weiterhin findet während der Nichterwerbsphase weniger Weiterbildung statt (Mincer/Polachek, 1974).

Verschiedene nationale und internationale Studien kommen zu dem Ergebnis, dass eine längere Erwerbsunterbrechung aufgrund der Kindererziehung zu zukünftigen Nachteilen bei der Lohnentwicklung führt. Ziefle (2004) untersuchte beispielsweise auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) den mittel- und langfristigen Einfluss von Mutterschaft und Elternzeit auf die Karriereverläufe deutscher Frauen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass Frauen direkt nach Beendigung der Nichterwerbsphase keine gravierenden Lohneinbußen hinnehmen müssen. Mittel- bis langfristig zahlen Mütter jedoch nachweislich einen Preis für ihre Erwerbspause: So ist mit jedem zusätzlichen Berufsjahr ein geringerer Ertrag verbunden, der umso größer ausfällt, je länger die Erwerbsunterbrechung nach der Geburt des Kindes andauert.

Beblo et al. (2006) führten auf Basis der IAB-Beschäftigtenstichprobe sowie einer Ergänzungsstichprobe Analysen mit dem primären Ziel durch, die Einkommenseffekte bei Müttern und kinderlosen Frauen zu vergleichen. Sie verglichen dabei Frauen in denselben Betrieben mit möglichst gleichen persönlichen Charakteristika zum Zeitpunkt 22 Monate vor Geburt eines Kindes. In dieser Teilstichprobe wurden Mütter mit kinderbedingten Erwerbspausen Frauen ohne Erwerbspausen gegenübergestellt. Die Autoren konnten nachweisen, dass in diesem Fall die Geburt des ersten Kindes zu einem durchschnittlichen Lohnabschlag von

16,5 bis 19 Prozent gegenüber firmeninternen Referenzpersonen (das heißt kinderlosen Frauen im gleichem Alter, mit ähnlicher Berufserfahrung usw.) führt. Ohne Kontrolle für firmeninterne Vergleichspersonen sinkt der durchschnittliche Lohn sogar um etwa 29 Prozent. Auf Basis der Beschäftigten-Leistungsempfänger-Historik-Datei (BLH) untersuchten Schönberg/Ludsteck (2007) die Auswirkungen der Verlängerung der Erziehungszeiten in den Jahren 1979, 1986 und 1992 auf westdeutsche Frauen im Alter zwischen 16 und 45 Jahren. Die beiden Autoren berechneten Einkommenseinbußen infolge der Reformen von 0,8 bis 1,3 Prozent pro zusätzlichem Monat Nichterwerbstätigkeit der Mütter.

Um den Lohnabstand von Frauen zu verringern, ist es somit von besonderer Bedeutung, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern und beiden Elternteilen eine schnelle Rückkehr in ihren Beruf zu ermöglichen. Hier kann vor allem ein Ausbau der Krippenplätze hilfreich sein. Es ist davon auszugehen, dass das zusätzliche Angebot an Betreuungsmöglichkeiten zu einer steigenden Erwerbstätigkeit und zu verringerten Humankapitalabschreibungen durch kürzere Erwerbsunterbrechungen führen wird. So präferieren Familien in Ost- und Westdeutschland ein ähnliches Arbeitszeitmodell (BMFSFJ, 2005b). Im Jahr 2000 war in Familien mit Kindern im Alter unter drei Jahren am häufigsten ein Partner Vollzeit erwerbstätig und ein Partner nicht erwerbstätig. Dies traf auf 77 Prozent der westdeutschen und auf 67 Prozent der ostdeutschen Familien zu. Gewünscht wird dieses Modell jedoch in Westdeutschland nur von 14 Prozent beziehungsweise in Ostdeutschland von 4 Prozent der Eltern. Das von den Eltern am häufigsten gewünschte Arbeitszeitmodell sieht einen Vollzeit- und einen Teilzeiterwerbstätigen vor (West: 63 Prozent; Ost: 66 Prozent). Realisiert wird dieses Modell aber lediglich von 15 beziehungsweise 13 Prozent der Paare.

Ein Ausbau der Kinderbetreuungsmöglichkeiten dürfte folglich zu einer starken Ausweitung der Teilzeiterwerbstätigkeit des zweiten Verdieners führen und damit möglicherweise auch die Erwerbsunterbrechungen reduzieren. Dies hat Auswirkungen auf den Humankapitalbestand der Bevölkerung und verbessert insbesondere die relative Gehaltsposition von Frauen.

2.4 Zwischenfazit

Um die drei Ziele – Erhöhung des Wirtschaftswachstums und der Startchancengerechtigkeit sowie Reduzierung des Lohnabstands von Frauen – zu erreichen, müsste das System der frühkindlichen Förderung an verschiedenen Stellen reformiert werden. Zunächst gilt es, die Qualität der frühkindlichen Bildung zu erhöhen, um die Kinder und Jugendlichen mit besseren Kompetenzen auszustatten. Dadurch wird ihnen die Möglichkeit eröffnet, höhere Bildungsabschlüsse zu

erreichen, was wiederum positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum zur Folge hat. Diese Forderung bezieht sich insbesondere auf den Bereich des Kindergartens, also auf Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren. Da die Kinder in diesem Alter auf den Übergang in die Schule vorbereitet werden, besitzt der Aspekt der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung hier eine besondere Relevanz.

Eine qualitativ aufgewertete frühkindliche Bildung sollte möglichst viele Kinder erreichen, um die Startchancengerechtigkeit zu gewährleisten. Werden die qualitativen Reformen mit besonderen Fördermaßnahmen für bildungsbenachteiligte Kinder verbunden, so wird ein weiterer wichtiger Beitrag für die Startchancengerechtigkeit geleistet.

Weiterhin sollte das Angebot an frühkindlicher Betreuung insbesondere für Kinder unter drei Jahren auch quantitativ ausgebaut werden. Ein ausreichendes Betreuungsangebot kann dazu beitragen, den Lohnabstand von Frauen zu reduzieren, da deren Erwerbsunterbrechungen dann kürzer ausfallen können. Diese sind ein wesentlicher Grund für die Lohnunterschiede zwischen Männern und Frauen. Gleichzeitig wird damit auch ein Beitrag zur Reduzierung der Kinderarmut geleistet, denn die Erwerbstätigkeit der Eltern ist ein guter Schutz gegenüber Einkommensarmut – insbesondere auch im Fall alleinerziehender Eltern. Ferner kann die U3-Förderung vor allem bei Kindern aus bildungsfernen Schichten positive Effekte beim Kampf gegen die Bildungsarmut erzeugen, da die Lernproduktivität der Kinder in dieser Phase besonders stark durch das Lernumfeld geprägt wird (Cunha/Heckman, 2007).

Darüber hinaus ist es wichtig, das System der Finanzierung der frühkindlichen Förderung so zu reformieren, dass die Erreichung der drei Zielgrößen auch von dieser Seite unterstützt wird. Weiterhin ist zu beachten, dass die Finanzierung möglichst effizient ausgestaltet ist, um die Abgabenlast gering zu halten.

3

Reformvorschläge für die frühkindliche Förderung

Im Folgenden werden einige Reformvorschläge dargestellt, die sich auf die Bereiche eines qualitativen und quantitativen Ausbaus der frühkindlichen Förderung sowie einer Veränderung der privaten und der staatlichen Finanzierung erstrecken.

3.1 Ausbau der frühkindlichen Förderung

Quantitativer Ausbau der U3-Betreuung

Der quantitative Ausbau der U3-Infrastruktur der frühkindlichen Bildung ist aus zwei Gründen besonders wichtig:

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
- Förderung von Kindern aus bildungsfernen Schichten.

Da Kinder ab dem Alter von drei Jahren schon einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz haben und ein hohes Angebot zur Verfügung steht, sollten vor allem die Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren ausgebaut werden. Im Jahr 2006 besuchten 13,6 Prozent aller Kinder unter drei Jahren eine Kindertageseinrichtung oder wurden in öffentlich geförderter Tagespflege betreut (Statistisches Bundesamt, 2007, 7). Nach der Kinderbetreuungsstudie des Deutschen Jugendinstituts (DJI) wünschen sich allerdings 35 Prozent der Eltern mit Kindern unter drei Jahren einen Betreuungsplatz (Rauschenbach et al., 2007, 60). Das bislang in Deutschland relativ niedrige Angebot an solchen Plätzen kann dazu führen, dass Eltern mit Kleinkindern nicht in dem gewünschten Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen können.

Bund, Länder und Kommunen haben sich auf das gemeinsame Ziel geeinigt, ab dem Jahr 2013 rund 750.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren vorzuhalten. Dies entspricht einer Betreuungsquote von 35 Prozent. Es ist sicherzustellen, dass diese Betreuungsplätze nicht nur den Familien zur Verfügung stehen, die aufgrund des Wunsches nach einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie einen Betreuungsplatz benötigen. Ebenso wichtig ist es, den Familien den Zugang zur U3-Betreuung zu eröffnen, die aufgrund ihres Bildungshintergrunds die eigenen Kinder nicht entsprechend fördern können oder wollen, denn die Rendite von Bildungsinvestitionen ist zu Beginn des Lebens am höchsten und sinkt im Zeitablauf (Cunha/Heckman, 2007). Zwar sind viele in der Lage, ihre Kinder sehr gut zu fördern, bildungsferne Familien benötigen hierbei jedoch häufig Unterstützung. So steigt die relative Wahrscheinlichkeit, ein Gymnasium zu besuchen, bei Kindern, deren Eltern als höchsten Schulabschluss über einen Hauptschulabschluss verfügen, um 83 Prozent an, wenn diese Kinder eine Krippe besucht haben. Bei Kindern von Eltern, die selbst über einen gymnasialen Abschluss verfügen, beläuft sich die Steigerung nur auf 25 Prozent (Fritschi/Oesch, 2008).

Stärkung des Bildungsauftrags in den Kindergärten

Für die Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schulbeginn sollte die qualitative Verbesserung im Vordergrund stehen. Es ist wichtig, den Bildungsauftrag

in Kindertageseinrichtungen zu stärken. Der Elementarbereich spielt eine große Rolle für die spätere Bildungskarriere der Kinder, da er eine wichtige Funktion bei der Sozialisation und dem Erwerb von Basiskompetenzen übernimmt (Anger/Seyda, 2006).

Im Bereich der Sozialisation sollen die Kinder altersangemessen darauf vorbereitet werden, Verantwortung zu übernehmen, indem sie Gesprächs- und Abstimmungsregeln akzeptieren sowie den eigenen Standpunkt einbringen und überdenken. Bildung leistet auf diesem Weg einen wichtigen Beitrag zur Herstellung gemeinsamer Normen und Werte (Cohn/Geske, 1990, 24 ff.; Fend, 1980; Levin, 1987). Die Sozialisation ist auch aus ökonomischer Perspektive von hohem Wert. Sie beugt Vermögensschäden vor, die durch Nichtbefolgen von Regeln und Normen entstehen – zum Beispiel durch kriminelles Handeln –, und schafft die Grundlage für ein vorteilhaftes Miteinander im Beruf, im Geschäftsverkehr und im Privatleben. Aus einer gelungenen Sozialisation ziehen sowohl der Einzelne als auch die Gesellschaft als Ganzes einen großen ökonomischen wie auch außer-ökonomischen Nutzen.

Neben der Befähigung zur sozialen Interaktion soll die Bildung im Elementarbereich die Kinder mit jenen Basiskompetenzen ausstatten, welche die Grundlage für die spätere Wissensaneignung in Schule, Ausbildung und Beruf sind. Das bedeutet, die Kinder erwerben bereits altersangemessen die Fähigkeit, mit Sprache umzugehen, Texte zu verstehen sowie mathematische und naturwissenschaftliche Phänomene zu erfassen. Sie entdecken ihre musischen Begabungen, erfahren ihren Körper und die Bedeutung von Gesundheit und sie lernen schließlich, wie man lernt.

Ansatzpunkte für eine Stärkung des Bildungsauftrags in Kindertageseinrichtungen könnten die bessere Anerkennung des Elementarbereichs als erste Stufe des Bildungssystems und die Einführung von Bildungsplänen in den Einrichtungen sein. Ein Bildungsplan dient dazu, den Bildungsauftrag von Kindertagesstätten durch Pläne, Grundsätze, Empfehlungen und Vereinbarungen zu konkretisieren (BMBF, 2004). Wichtig ist dabei, dass die Vorgaben einen verbindlichen Charakter für die Einrichtungen haben, um sicherzustellen, dass diese auch umgesetzt werden. Gleichzeitig müssten konkrete Standards oder Vorstellungen über Kompetenzen und Fähigkeiten vorhanden sein, welche die Kinder in einer bestimmten Stufe oder am Ende des Besuchs des Elementarbereichs erreichen sollten. Sie erleichtern auch die Evaluierung der Einrichtungen und die Überprüfung, ob diese den Empfehlungen nachkommen beziehungsweise die verbindlichen Vorgaben einhalten. Dabei sollte den Einrichtungen jedoch hinreichend Spielraum gewährt werden, um die Vorgaben zu realisieren.

Die in den letzten Jahren von den jeweiligen Bundesländern eingeführten Bildungspläne sind zwar ein Schritt in die richtige Richtung, sie weichen jedoch teilweise sehr deutlich voneinander ab. Damit ist nicht sichergestellt, dass bundesweit die gleichen Standards herrschen und die Kinder unabhängig von ihrem Wohnort die gleiche Förderung erhalten. Zudem sind sie nicht in allen Bundesländern für die Einrichtungen verpflichtend (Anger/Stettes, 2006).

Die Einführung von bundesweit gültigen Mindeststandards für die Bildung im Kindergarten erleichtert auch die Einschätzung der Qualität des Bildungsangebots in einer Einrichtung. Dies ist für die Eltern grundsätzlich schwierig, da die erforderlichen Informationen häufig nicht vorliegen und der Erfolg der Bildungsmaßnahmen zum einen oftmals erst in späteren Bildungsphasen offenkundig wird und zum anderen von den persönlichen Merkmalen des Kindes abhängt (sogenannte Vertrauensguteigenschaft von Bildung). Verbindliche Vorgaben, Kontrolle und Autonomie stärken die Wahlfreiheit der Eltern. Sie reduzieren Informationsunterschiede zwischen Einrichtungen und Eltern und bieten die Gewähr, dass das Kind eine qualitativ angemessene Betreuung erhält.

Bessere Förderung von bildungsbenachteiligten Kindern

Eine qualitativ höherwertige frühkindliche Förderung sollte auch eine individuelle Förderung der Kinder und eine regelmäßige Dokumentation der Lernfortschritte beinhalten. So kann jedes Kind bezüglich seiner persönlichen Stärken und Schwächen entsprechend gefördert werden. Ein wichtiger Beitrag zur Startchancengerechtigkeit wird geleistet, wenn insbesondere Kinder aus bildungsfernen Schichten auf diese Art und Weise zielgerichtet gefördert werden und so ihre Bildungsnachteile bis zum Schulbeginn reduzieren können. Durch die anreizkompatible Gestaltung der Elternbeiträge könnte dem Problem der Selbstselektion entgegengewirkt und die Teilnahmequote am Kindergartenbesuch weiter erhöht werden (vgl. Abschnitt 3.2).

Bei vielen – vor allem bildungsbenachteiligten Kindern – besteht häufig ein erhöhter Förderbedarf im sprachlichen Bereich. McKinsey (2005, 24) führt in seinen „Materialien zur frühkindlichen Bildung“ an, dass etwa 20 bis 30 Prozent der Kinder im Vorschulalter Störungen oder Verzögerungen bei der Sprachentwicklung aufzeigen. Gerade für die Sprachentwicklung ist jedoch die Phase vor dem Alter von sechs Jahren von besonderer Bedeutung (Braun/Stern, 2007, 5 ff.). Da diese elementare Bedeutung der Sprachkompetenz für die weitere Bildungskarriere weitgehend erkannt worden ist, werden in einigen Bundesländern inzwischen verbindliche Sprachstandserhebungen (insbesondere im Zuge der Schulanmeldung) für alle Kinder im Vorschulalter vorgenommen. Werden Defizite

festgestellt, besteht in der Regel die Verpflichtung zur Wahrnehmung eines entsprechenden Förderangebots. Diese Maßnahmen sollten auf alle Bundesländer ausgedehnt werden, da sie die institutionelle Voraussetzung dafür bieten, dass sich herkunftsbedingte und individuelle Nachteile in der Frühphase der Bildungsbiografie nicht nachteilig auf die weitere Bildungskarriere auswirken. Auf diesem Weg ist auch ohne die generelle Einführung eines verpflichtenden Kindergartenbesuchs die Förderung aller Kinder im grundlegenden Bereich der Sprachkompetenz sichergestellt.

Höherqualifizierung des Personals

Eine gute Bildung im Elementarbereich setzt wiederum voraus, dass adäquat ausgebildetes Personal in ausreichender Zahl die Kinder betreut. Hier sind zum einen das Qualifikationsniveau der Fachkräfte in den Kindertageseinrichtungen

Standard-Personalschlüssel des Kinderbetreuungsnetzwerks der EU Tabelle 11

| Alter der Kinder | Gruppengröße |
|------------------|-----------------------------|
| 0 bis 24 Monate | 1 Fachkraft: 3 Kinder |
| 24 bis 36 Monate | 1 Fachkraft: 3 bis 5 Kinder |
| 36 bis 48 Monate | 1 Fachkraft: 5 bis 8 Kinder |
| 48 bis 60 Monate | 1 Fachkraft: 6 bis 8 Kinder |

Quelle: BMFSFJ, 2003, 87

und zum anderen die Anzahl des Personals relevant. Die Standards des Kinderbetreuungsnetzwerks der EU schlagen vor, bestimmte Personalschlüssel anzustreben (vgl. Tabelle 11): In den deutschen Kinderbetreuungseinrichtungen werden diese Personalschlüssel zum Teil deutlich unterschritten (Anger/Stettes, 2006) und sollten daher durch die Einstellung zusätzlicher Erzieherinnen und Erzieher verbessert werden, um eine möglichst gute Betreuung und Bildung der Kinder gewährleisten zu können.

Hinsichtlich des Qualifikationsniveaus der Fachkräfte ist festzustellen, dass im europäischen Vergleich die Ausbildung der Beschäftigten im Elementarbereich in Deutschland auf einem relativ niedrigen formalen Niveau angesiedelt ist (OECD, 2004, 72). Zudem ist das Angebot der Bildungseinrichtungen hierarchisch geregelt (BMFSFJ, 2005c, 52): Kinder unter drei Jahren werden von verhältnismäßig schlecht ausgebildeten Kinderpflegerinnen und Tagesmüttern betreut. Um die Kindergartenkinder kümmern sich Erzieherinnen und Erzieher mit Fachschulabschluss. Erst ab dem Grundschulalter beschäftigen sich Lehrerinnen und Lehrer mit Hochschulausbildung mit den Kindern.

Die Stärkung des Bildungsauftrags im Elementarbereich impliziert jedoch zwei Entwicklungen: Die Tätigkeitsprofile und damit die Anforderungen an die

Beschäftigten zwischen Elementar- und Primarbereich nähern sich einander an. Hinzu kommt, dass die Mitarbeiter in den Einrichtungen in der Lage sein müssen, den Sprachstand der Kinder zu erheben und zu dokumentieren. Um diesen gestiegenen Anforderungen gerecht zu werden, sollte zumindest ein Teil des Fachpersonals in den Kindertageseinrichtungen akademisch qualifiziert sein, damit die notwendigen pädagogischen Konzepte auch umgesetzt werden können (siehe auch Ahnert, 2007, 20). Um auf diese Entwicklungen angemessen reagieren zu können, haben einige Bundesländer inzwischen Studiengänge für frühkindliche Pädagogik eingerichtet, es gibt hier aber weiterhin erhebliches Entwicklungspotenzial.

Wenn der Bildungsauftrag der Kindertageseinrichtungen gestärkt werden soll, dann muss eine Tätigkeit im Elementarbereich zudem ebenso attraktiv sein wie der Lehrberuf im Primarbereich, um geeignete Personen für diese Aufgaben zu gewinnen. Dies hat zur Folge, dass die Besoldungen in beiden Bildungsbereichen aneinander angeglichen werden sollten, sofern in beiden Bereichen ähnliche Qualifikationsanforderungen gestellt werden.

3.2 Elternbeiträge neu ordnen

Die Finanzierung im frühkindlichen Bereich setzt sich aus öffentlichen und privaten Mitteln zusammen. Bei den privaten Finanzierungsanteilen stellt sich die Frage nach der Höhe der Beiträge und danach, ob diese gegebenenfalls nach bestimmten Kriterien differenziert werden sollten. Bei der Analyse dieser Fragestellung ist zwischen dem Bereich der U3-Förderung und dem Elementarbereich (drei bis sechs Jahre) zu unterscheiden.

Gebühren für den U3-Bereich

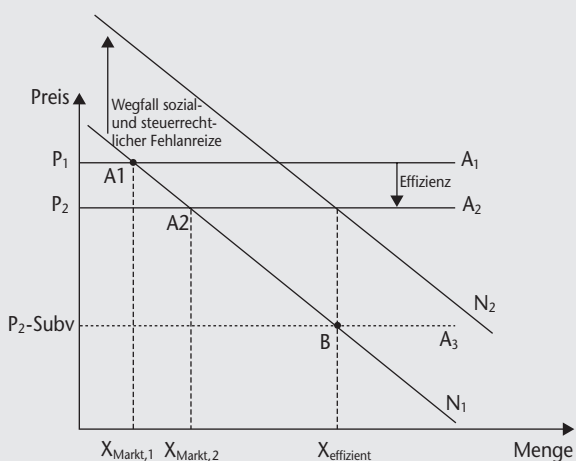
Es ist zunächst zu klären, wer die Kosten der Betreuungsplätze für die Kinder unter drei Jahren tragen sollte. Eine Möglichkeit besteht darin, das Angebot an Krippenplätzen vollständig durch den Markt bestimmen zu lassen (Abbildung 2).

Bei bestehender Nachfrage am Markt N_1 und bestehender Angebotskurve A_1 würde ein hoher Marktpreis in Höhe der Gesamtkosten pro Betreuungsplatz fällig. Bei diesem Preis wäre die Nachfrage gering. Lediglich wenige Eltern hätten eine solch hohe Zahlungsbereitschaft (P_1). Es ist jedoch davon auszugehen, dass im bisherigen System der Kinderbetreuung große Effizienzpotenziale vorhanden sind (vgl. Abschnitt 3.3). Würden diese für eine stärkere Nachfrageorientierung genutzt, so könnten die Betreuungsplätze zu günstigeren Kosten angeboten werden (A_2). Die nachgefragte Menge an Betreuungsplätzen würde im neuen Marktgleichgewicht auf $X_{\text{Markt},2}$ zunehmen.

Die Nachfragekurve stellt die Zahlungsbereitschaft der Eltern für einen Betreuungsplatz dar. Die Lage der Kurve wird durch Eingriffe des Staates beeinflusst. So führt etwa das Steuersystem in Deutschland dazu, dass die Steuerbelastung des Zweitverdieners sehr hoch ist und deutlich oberhalb der Steuerbelastung in vielen anderen Ländern liegt. Da die Zahlungsbereitschaft

Der Markt für Kinderbetreuungsleistungen

Abbildung 2



Eigene Darstellung

der Eltern vom Nettolohnzuwachs durch ein weiteres Einkommen abhängig ist – für dessen Erzielung eine Kinderbetreuung nötig wäre – senkt die hohe Steuerbelastung des Zweitverdieners die Nachfrage nach Kinderbetreuungsleistungen.

Ein weiterer Einfluss geht vom Sozialsystem aus. Alleinerziehende empfangen Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende oder andere soziale Transfers für sich und die Lebenshaltungskosten des Kindes. Gerade für diese Personengruppe ist häufig eine externe Kinderbetreuung notwendig, wenn einer eigenen Erwerbstätigkeit nachgegangen werden soll. Um einen Arbeitsanreiz zu erhalten, müsste dann der Nettolohn höher als die Summe der Sozialleistungen und der Kosten für die Kinderbetreuung sein. Marktpreise für Krippen dürften dazu führen, dass bei vielen Alleinerziehenden eine Arbeitsaufnahme zu keiner Erhöhung des Nettoeinkommens führt, selbst wenn der am Markt erzielbare Nettolohn höher als die Transferleistung ist. Eine Sozialstaatsfalle würde folglich zur Unterbindung einer ökonomisch sinnvollen Erwerbstätigkeit führen.

Auch langfristig wirkt sich das Fehlen von Betreuungsangeboten negativ aus, da Erwerbsunterbrechungen wie in Abschnitt 2.3 beschrieben auch zu Einkommensverlusten nach der Phase der Kinderbetreuung führen. Es besteht somit ein positiver Effekt der Erwerbstätigkeit in Form erworbener Kenntnisse und Fähigkeiten, die das Markteinkommen in den kommenden Jahren beeinflussen.

Vorausschauende Erwerbspersonen könnten diesen Effekt berücksichtigen und ihre Zahlungsbereitschaft für eine Kinderbetreuung entsprechend erhöhen. Eine (optimale) Marktlösung würde jedoch unter Umständen dann verhindert, wenn Kreditmarktrestriktionen ein Vorziehen von Lebenseinkommenskomponenten verhindern oder wenn eine Verschuldungsaversion besteht. Auch eine Risikoaversion dürfte dazu führen, dass Eltern zur Vermeidung von Erwerbspausen nicht in eine Kinderbetreuung investieren. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht wäre eine suboptimale Investition in die frühkindliche Förderung die Folge.

Werden diese Effekte in der Nachfragekurve berücksichtigt, so dürfte ohne sozial- und steuerrechtliche Fehlanreize und ohne Risikoaversion und Kreditmarktrestriktionen eine höhere Zahlungsbereitschaft bestehen. Müssten Eltern bei der Erzielung eines weiteren Einkommens nicht auf Transfereinkommen verzichten oder eine hohe Steuerbelastung tragen und könnten sie zukünftige Einkommensbestandteile sicherer planen und am Kapitalmarkt in die Gegenwart verschieben, wäre die Zahlungsbereitschaft für die externe Kinderbetreuung größer (N_2) und das Ergebnis eine effiziente Nachfragemenge am Markt. Um diese Nachfragemenge trotz der genannten Marktunvollkommenheiten dennoch zu erreichen, kann eine Teilfinanzierung der frühkindlichen Förderung von Kindern unter drei Jahren durch den Staat gerechtfertigt sein (A_3).

Ein anderes Argument ergibt sich bei Kindern aus bildungsfernen Schichten. Die Kinder selbst können vor der Sozialisationsphase nicht als mündige Konsumenten oder Investoren in ihr Humankapital am Markt auftreten. Bei bildungsfernen Eltern besteht aber aus empirischer Sicht die Gefahr, dass diese nicht genügend in das Humankapital ihrer Kinder investieren (können), da sie mangels Angebot keinen Krippenplatz nachfragen und selbst nicht in ausreichendem Umfang die positiven Externalitäten der frühkindlichen Phase auf den späteren Bildungsverlauf nutzen. Da nach Cunha/Heckman (2007) die Erträge von Bildungsinvestitionen in dieser Phase aber besonders groß sind und nach Restuccia/Urrutia (2004) bei diesen Haushalten Budgetrestriktionen bestehen, die eine Investition in frühkindliche Förderung verhindern, sind staatliche Eingriffe zu rechtfertigen. Im Ergebnis kann somit eine Subvention des Staates für den frühkindlichen Förderbereich bei Kindern im Alter unter drei Jahren die Nettowohlfahrt deutlich erhöhen (Restuccia/Urrutia, 2004).

Die Eltern sollten sich jedoch an den Kosten der frühkindlichen Förderung beteiligen. Im Rahmen des Krippenausbaus kalkuliert die Bundesregierung bei ihren Kostenberechnungen mit durchschnittlichen Elterngebühren von 15 Prozent. Aus ökonomischen Gründen sollten die Elternbeiträge anhand des Einkommens gestaffelt werden. Dadurch wäre es möglich, dass für Kinder aus eher bildungs-

fernen Schichten, die insbesondere wegen des besseren Lernumfelds auch institutionell gefördert werden sollten, die Gebühren entfallen. Eltern mit höheren Einkommen hingegen, die häufig eher den bildungsnahen Schichten zuzuordnen sind und die Krippenplätze vor allem wegen der Betreuungsfunktion nachfragen, müssten dann eine entsprechend überdurchschnittliche Gebühr tragen. Dies kann damit begründet werden, dass ihnen durch die Krippen ein zweites Einkommen ermöglicht wird und sich die Eltern die Rendite der Krippen somit selbst aneignen. Diese Staffelung der Gebühren ist auch in anderen Staaten wie den Niederlanden vorgesehen, die nicht zuletzt durch die damit verbundenen Anreizeffekte eine deutlich geringere Bildungsarmut bei Kindern aus bildungsfernen Schichten aufweisen.

Gebühren im Kindergartenalter

Im Bereich des Kindergartens sollten sich die Eltern ebenfalls mit Gebühren an den Kosten beteiligen, zumindest für den Teil des Kindergartenbesuchs, bei dem die Betreuungsfunktion überwiegt, das heißt die Stunden, die über einen halbtägigen Besuch hinausgehen. Auch hier kommt die Rendite größtenteils den Eltern selbst zugute.

Der halbtägige Besuch eines Kindergartens sollte hingegen wegen der Sozialisations- und Bildungsfunktion generell als erste Stufe des Bildungssystems aufgefasst werden. Landvoigt et al. (2007) zeigen, dass vor allem ein halbtägiger Besuch positive Effekte auf die Wahrscheinlichkeit hat, später ein Gymnasium zu besuchen. Im Vergleich zum Besuch eines Halbtagskindergartens wirkt sich sowohl der ganztägige Besuch als auch der Nicht-Besuch eines Kindergartens negativ auf die Wahl der weiterführenden Schule aus. Damit kann begründet werden, den Kindergartenbesuch zumindest halbtags von den Elterngebühren freizustellen, wenn die Einrichtung die Umsetzung der Bildungspläne durch eine geeignete Evaluierung nachweisen kann. Bisher sind die Kindergartenbeiträge in Deutschland von dieser Struktur weit entfernt.

Der Finanzierungsanteil der Eltern über Gebühren wird auf etwa 14 Prozent geschätzt (DJI, 2008, 222). Bei rund 14 Milliarden Euro an Ausgaben für Tageseinrichtungen und Kindertagespflege ergeben sich gegenwärtig Elternbeiträge in Höhe von knapp 2 Milliarden Euro. Um die bisherigen Gebühren der Eltern für Halbtagskindergartenplätze zu berechnen, müssen von diesem Betrag die Gebühren für den Nachmittagsanteil an den Kindergärten abgezogen werden. Gegenwärtig besuchen etwa 2,344 Millionen Kinder einen Kindergarten, davon haben rund 694.000 einen Halbtagsplatz, 690.000 einen Dreiviertel- und 960.000 einen Ganztagsplatz (DJI, 2008, 46). Damit ergeben sich rechnerisch rund

3,6 Millionen Halbtageseinheiten oder rund 550 Euro pro Halbtageseinheit. Sollen alle Halbtagskindergartenplätze von den Elternbeiträgen befreit werden, müssten folglich rund 550 Euro für 2,344 Millionen Kinder vom Staat übernommen werden. Die entsprechende Summe beläuft sich auf knapp 1,3 Milliarden Euro.

Zusammengefasst ergeben sich die folgenden Reformvorschläge für die Ausgestaltung der Elternbeiträge im Rahmen der frühkindlichen Förderung:

- Bis zum Alter von drei Jahren zahlen die Eltern eine Gebühr, die nach sozio-ökonomischen Risikokennziffern differenziert werden sollte. Kinder aus bildungsfernen Schichten werden in diesem Rahmen von der Gebühr befreit. Als geeignete Hilfsgröße für diese Risikokennziffer kann das Einkommen der Eltern herangezogen werden.
- Ab dem Alter von drei Jahren ist der Besuch des Kindergartens im Zeitrahmen eines Halbtagskindergartenplatzes für die Eltern kostenlos, wenn im Kindergarten die Bildungspläne umgesetzt werden. Hierfür muss der Staat jährlich etwa knapp 1,3 Milliarden Euro aufwenden.
- Für die Randzeiten dominiert die Betreuungsfunktion. Eltern sollten hierfür Beiträge zahlen.

3.3 Gutscheinformfinanzierungsmodell einführen

Auch bei der Ausgestaltung der staatlichen Finanzierung der frühkindlichen Bildung besteht Reformbedarf. Im bisherigen System der frühkindlichen Förderung sind einige entscheidende Defizite vorhanden:

- **Beeinträchtigung der allokativen Effizienz/Wahlfreiheit.** Die Eltern haben bislang kaum die Möglichkeit, auf das quantitative und qualitative Angebot in Kindertageseinrichtungen Einfluss zu nehmen. Ihnen wird ein bestimmtes Angebot zur Verfügung gestellt (Objektförderung). Angesichts der bisherigen Angebotsknappheit insbesondere in den westlichen Bundesländern müssen die Eltern als „Leistungsempfänger“ agieren, die kaum Möglichkeiten haben, durch ihr Nachfrageverhalten auf das Angebot einzuwirken. Dies gilt, obwohl sie zum Teil einen Elternbeitrag in beträchtlicher Höhe tragen. Umfragen zeigen darüber hinaus, dass Eltern mehrheitlich eine größere Flexibilität des bisherigen Systems wünschen (Spieß/Wrohlich, 2005). Besonders die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird beeinträchtigt, wenn die Einrichtungen keinen Wettbewerbsdruck verspüren, um die Öffnungszeiten stärker an den jeweiligen Wünschen der Eltern zu orientieren.
- **Geringe Produktionseffizienz/fehlender Wettbewerb.** In Deutschland gehört die einheitliche Angebotsplanung auf regionaler und lokaler Ebene zu den Besonderheiten der Organisation der Kinderbetreuung. In der Regel wird in den soge-

nannten Jugendhilfeausschüssen darüber entschieden, ob die Kommune eigene Tageseinrichtungen baut oder ob sie freie Träger beim Bau und der Unterhaltung von Einrichtungen unterstützt beziehungsweise ob Einrichtungen geschlossen werden. Die Ausgestaltung der Förderung soll sich am Bedarf der Eltern orientieren und ist unter dem Stichwort „Förderung der Bedarfsplanung“ als gesetzliche Pflichtaufgabe verankert. Die örtlichen Jugendämter sind die hauptverantwortlichen Institutionen, die den Bedarf zu ermitteln haben, wobei sie den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz berücksichtigen müssen. In vielen Fällen können sie dieser Aufgabe nur ungenügend nachkommen, da sie personell unterbesetzt sind (vgl. dazu Colberg-Schrader/Zehnauer, 1996; Werthmanns-Reppekus, 1996). So erfolgt die Ermittlung der Zahl der benötigten Betreuungsplätze in Kindergärten oftmals auf der Basis von nichtstandardisierten Bevölkerungsprognosen und Erfahrungswerten. Ein effizienter und effektiver Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist unter diesen Umständen kaum möglich.

Darüber hinaus stellt die Bevorzugung von gemeinnützigen Anbietern eine Diskriminierung von privat-gewerblich organisierten Kindertageseinrichtungen dar, die deshalb kaum eine Rolle in der Trägerlandschaft spielen (OECD, 2004, 35). Dadurch wird der Wettbewerb verzerrt und es fehlt ein wesentliches Instrument zur Kostenkontrolle (Enste, 2004).

- **Gefährdung der Erreichung gesellschaftlicher Ziele.** Zu den gesellschaftlichen Zielen zählen insbesondere die Gleichheit beziehungsweise die Gerechtigkeit im Zugang zu den Dienstleistungen und Gütern sowie der Erhalt der sozialen Kohäsion (zum Beispiel Levin, 2002; Wolter, 2001). Es stellt sich die Frage, ob die Anreize, welche die gegenwärtige Finanzierung ausübt, ausreichen, das gewünschte Verhalten auszulösen. Dies betrifft die Anbieter, wenn sie ihre Kindergartenkinder auswählen (zum Beispiel „Rosinenpicken“ oder „cream skimming“) (Bartlett/Le Grand, 1993, 32). Diese Gefahr besteht vor allem dann, wenn der Aufwand bei der Leistungserstellung wie im Kindergarten maßgeblich von den Eigenschaften der Kinder abhängt. Das Verhalten der Einrichtung kann folglich zu einer Auswahl führen, die mit einer hohen Konzentration von Kindern aus bildungsfernen Schichten oder Kindern mit Migrationshintergrund in bestimmten Kindergärten verbunden ist. Hierdurch können Peer-Effekte ausgelöst werden, welche die Entwicklungsperspektiven dieser Risikogruppe belasten, denn Bildungsprozesse finden nicht isoliert für ein Individuum allein statt, sondern im Kontext mit anderen.

Bezogen auf diese drei Zielkategorien können Gutscheine, die je nach Einsatzbereich unterschiedlich ausgestattet sind (vgl. hierzu Enste/Flüter-Hoffmann, 2008), erhebliche Vorteile generieren:

Verbesserung der allokativen Effizienz (Wahlfreiheit)

Nachfrageorientierte Gutscheine versorgen die Begünstigten sozusagen mit zusätzlicher „Kaufkraft“. Die Souveränität der Begünstigten als Konsumenten wird gestärkt, denn der Staat überlässt ihnen die Freiheit, im Rahmen des Verwendungszwecks zwischen den verschiedenen zulässigen Angeboten und/oder Anbietern auszuwählen. Dieser Aspekt gewinnt insbesondere dann an Bedeutung, wenn der Staat als Gutscheingeber über das optimale Ausmaß der Konsumausdehnung und die Vielfalt der zulässigen Konsumalternativen unsicher ist, also weder die einzelnen „richtigen“ Güter identifizieren noch die „richtige“ Menge definieren kann. Die Begünstigten erhalten ein Geldäquivalent, das innerhalb einer Güter- oder Dienstleistungskategorie eingelöst werden kann.

Die Gutscheine sollten auch bei privat-gewerblichen Einrichtungen eingelöst werden können. Hierdurch steigt der Wettbewerb der Anbieter, sodass ein an den Interessen der Nachfrager orientiertes Angebot an Öffnungszeiten besser realisiert werden kann.

Erfahrungen mit dem KITA-Gutscheinsystem in Hamburg deuten darauf hin, dass sich die Einrichtungen in den Betreuungsphasen stärker an den Wünschen der Eltern nach entsprechenden Öffnungszeiten orientieren. Dadurch wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert, weil die Erwerbschancen zunehmen und die Erwerbsunterbrechungen dementsprechend verringert werden können.

Verbesserungen der Produktionseffizienz

Ist die effiziente Bereitstellungsmenge den politischen Entscheidungsträgern unbekannt, werden eigennützige Bürokraten die Güter und Dienstleistungen in einem Umfang anbieten, bei dem im Extremfall die Gesamtkosten der Produktion der gesamten öffentlichen Zahlungsbereitschaft für einen öffentlichen Verwendungszweck entsprechen (Niskanen, 1973). Zustände von X-Ineffizienz und Überangeboten zeigen, dass die Produktionsbedingungen in öffentlichen Einrichtungen häufig nicht kostenminimal sind.

Bei sehr knappen öffentlichen Mitteln ist davon auszugehen, dass die Mittel nicht in die beste Verwendung aus Sicht der Nachfrage gelenkt werden. Die höhere Wahlfreiheit und größere Konsumentensouveränität von Gutscheinmodellen sind vor diesem Hintergrund mit einem positiven Nebeneffekt verbunden. Gutscheine bieten die Gewähr, dass auch bei einem staatlichen Eingriff zwischen den Leistungsanbietern der Wettbewerb gewahrt bleibt beziehungsweise intensiviert wird und damit die Sanktionsmechanismen des Marktes greifen können. Die Anbieter erhalten erstens den Anreiz, bei einem gegebenen Ressourceneinsatz die Qualität zu verbessern, um Gutscheinkunden zu gewinnen beziehungsweise nicht zu

verlieren. Zweitens können sie bei einer gegebenen Qualität auch eine Reduzierung des Ressourceneinsatzes anstreben. Die Anbieter erzielen einen Gewinn, solange die Gutscheinkunden nicht abwandern und der Gutscheinbetrag voll abgeschöpft wird. Dadurch wächst der Anreiz für potenzielle Wettbewerber, in den Markt einzutreten. Die Anbieter können die geringeren Bereitstellungskosten aber auch in Form niedrigerer Preise an die Begünstigten weitergeben.

Allokations- und Produktionseffizienz sind keine statischen Konzepte. Mit der nachfrageorientierten Finanzierung wird die Hoffnung verbunden, dass sich die Anpassungsfähigkeit von Anbietern, Konsumenten und dem Staat als Auftraggeber an veränderte Rahmenbedingungen erhöht und Innovationen gefördert werden. Gegenüber einer staatlichen Bereitstellung können Gutscheine leichter modifiziert werden. Im Rahmen der Neuausrichtung der frühkindlichen Förderung durch die Bundesregierung sollen privat-gewerbliche den übrigen Einrichtungen gleichgestellt werden – dies ist sicher der richtige Weg.

Gesellschaftliche Ziele

Die Berücksichtigung von gesellschaftlichen beziehungsweise politisch motivierten Zielen bei der Einführung von Gutscheinsystemen legt die Vermutung nahe, dass sie in Konflikt mit den beiden Zielen Allokations- und Produktionseffizienz treten können. Derartige Gegensätze werden vor allem zwischen den Zielpaaren Gleichheit und Produktionseffizienz sowie Allokationseffizienz und soziale Kohäsion vermutet (Levin, 2002; Wolter, 2001). Diese Sorge ist jedoch dann unbegründet, wenn es gelingt, Anreize dafür zu schaffen, dass schwierig zu beschulende beziehungsweise zu betreuende Kinder von den Einrichtungen aufgenommen werden. Hierzu sollte der Gutscheinwert von Kindern aus bildungsfernen Schichten und Kindern mit Migrationshintergrund soweit erhöht werden, dass es aus Sicht von Einrichtungen mit bisher homogener Zusammensetzung finanzielle Anreize gibt, sich stärker als bisher für solche Kinder zu öffnen. Dadurch erhalten diese Kinder einen verbesserten Zugang zu einem breiten Angebot an Einrichtungen.

Vor dem Hintergrund dieser Ziele sollte die Gutscheinförderung wie folgt ausgestaltet werden:

- Halbtagskindergartenplätze werden in voller Höhe durch die Bereitstellung von Gutscheinen finanziert. Durch eine Orientierung an Benchmarkwerten entsteht ein Wettbewerbsdruck für die Anbieter, der die Produktionseffizienz verbessern sollte.
- Für die Randbetreuung im Kindergarten und für den U3-Bereich findet eine staatliche Teilfinanzierung über Gutscheine statt, um zum einen die Anreiz-

probleme beim Angebot an Betreuungsplätzen zu verringern und zum anderen die Öffnungszeiten stärker an den Bedürfnissen der Eltern auszurichten. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird dadurch gestärkt.

- Für die Betreuungsphasen wird die Teilfinanzierung nach Einkommen gestaffelt, um einkommensschwache Haushalte bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen und damit deren Chancen auf Aufstiegsmobilität zu stärken. Damit kann ein Beitrag zur Senkung der Kinderarmut geleistet werden.
- Gleichzeitig hat diese Förderung den positiven Nebeneffekt, dass insbesondere die Kinder aus bildungsfernen Haushalten auch in der Nachmittagsbetreuung beziehungsweise vor allem im U3-Bereich besonders stark vom institutionellen Angebot profitieren. Die Bildungsarmut kann folglich reduziert und die Produktivität der künftigen Erwerbspersonen gesteigert werden.
- Gutscheine sollten auch bei privat-gewerblichen Trägern eingereicht werden können. Dadurch steigt der Wettbewerb der Anbieter – Öffnungszeiten orientieren sich stärker an den Interessen der Nachfrager. Überdies unterstützen privat-gewerbliche Anbieter den Ausbau der Infrastruktur. Insgesamt wird die Vereinbarkeit von Beruf und Familie dadurch gestärkt.

4

Ökonomische Effekte einer besseren frühkindlichen Förderung

4.1 Zusätzliche Wachstumsimpulse

Im Rahmen des in Abschnitt 2.1 kurz skizzierten Wachstumsmodells gibt es verschiedene Wachstumstreiber, die durch eine bessere frühkindliche Förderung beeinflusst werden können. Hierzu zählen das Bevölkerungswachstum, die Gesamtabgabenbelastung, die Entwicklung des Humankapitals und die Entwicklung der Arbeitslosenquote.

Bevölkerungswachstum

Studien zum Einfluss verschiedener familienpolitischer Maßnahmen auf die Geburtenrate zeigen, dass Opportunitätskosten und Vereinbarkeitsbedingungen, das Angebot an Kinderbetreuung sowie die Arbeitsmarktverfassung einen vergleichsweise hohen Effekt haben können (Plünnecke/Seyda, 2007, 28). Die Geburtenrate kann dabei vor allem durch einen Mix an Maßnahmen beeinflusst werden und das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft deutlich erhöhen. In

diesem Beitrag soll allein der Effekt der frühkindlichen Förderung betrachtet werden. Daher wird bei den Modellberechnungen von einem möglichen Einfluss auf die Geburtenrate abgesehen.

Gesamtabgabenbelastung

Der Ausbau der frühkindlichen Förderung könnte zu einer Zunahme der Staatsausgaben führen, damit die prozentuale Abgabenbelastung der Volkswirtschaft erhöhen und dadurch wachstumshemmend wirken. Bei näherer Betrachtung der zu erwartenden Effekte ist damit jedoch nicht zu rechnen. Die laufenden Kosten für den Ausbau der frühkindlichen Bildung lassen sich wie folgt beziffern (Diekmann et al., 2008):

- Laufende Kosten für die 300.000 zusätzlichen Betreuungsplätze im U3-Bereich nach der Ausbauphase: 2,3 Milliarden Euro,
- Höherqualifizierung der Erzieherinnen: 1,3 Milliarden Euro,
- Besondere Förderpauschalen: 0,4 Milliarden Euro,
- Ausbau von Ganztagschulen abzüglich damit verbundener Effizienzgewinne (Klassenwiederholungen, Nachschulungen): 2,4 Milliarden Euro,
- Wegfall der Kindergartengebühren für Halbtagskindergärten: 1,3 Milliarden Euro.

Insgesamt beziffern sich die maximalen jährlichen zusätzlichen Ausgaben bezogen auf die aktuelle Zahl an Kindern damit (in Preisen von 2006) auf knapp 8 Milliarden Euro. Die Zahl der Kinder im Alter unter zehn Jahren sinkt von 2006 bis 2010 jedoch aufgrund des Rückgangs der Zahl potenzieller Mütter um etwa 7 Prozent und bis zum Jahr 2015 um etwa 11 Prozent. Infolge dieser demografischen Entlastungen dürften die zusätzlichen jährlichen Ausgaben etwa rund 7 Milliarden Euro betragen (Diekmann et al., 2008).

Die ökonomischen Effekte des Ausbaus bestehen aus:

- steigenden Steuereinnahmen und zunehmenden Einnahmen der Sozialversicherungen durch eine steigende Erwerbstätigkeit von jungen Müttern,
- steigenden zukünftigen Steuereinnahmen und Einnahmen der Sozialversicherungen durch die Höherqualifizierung von Kindern aus bildungsfernen Schichten,
- sinkenden Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der sozialen Grundversicherung.

Insgesamt ergeben sich bei dieser Betrachtung positive Effekte, die für den Staat zwischen 2010 und 2020 bei jährlich gut 4 Milliarden Euro liegen dürften und sich vor allem aus den zusätzlichen Einnahmen der steigenden Frauenerwerbstätigkeit ergeben. Ab 2025 stehen dem Arbeitsmarkt die ab 2010 besser

geförderten Kinder zur Verfügung. Die dadurch erzielten positiven Effekte für den Staat werden sich bis zum Jahr 2050 fortlaufend erhöhen, da zusätzliche Alterskohorten, welche die bessere frühkindliche Förderung durchlaufen haben, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und aufgrund der höheren Produktivität zu einer höheren Wertschöpfung beitragen. Stellt man die zusätzlichen Ausgaben und Einnahmen gegenüber, so errechnet sich eine fiskalische Rendite von etwa 8 Prozent (Diekmann et al., 2008). Durch diese Rendite kann der Staat die Abgabenbelastung in der Zukunft zurückführen und zusätzliche Wachstumsimpulse generieren.

Humankapital

Infolge der besseren frühkindlichen Bildung kann der Anteil der Personen in einer Alterskohorte ohne Abschluss der Sekundarstufe II um mindestens 4 Prozentpunkte gesenkt und der Anteil der Personen mit einem tertiären Abschluss um 4 Prozentpunkte erhöht werden. Dadurch steigt die durchschnittliche Produktivität des Erwerbersonenpotenzials (Diekmann et. al., 2008).

Arbeitslosigkeit

In Deutschland besteht ein starker Zusammenhang zwischen Qualifikation und Arbeitslosenquote. Durch die höherqualifizierten Erwerbersonen sinkt die durchschnittliche Arbeitslosenquote, wodurch das Wachstumspotenzial langfristig gestärkt wird.

Insgesamt kann die im Kapitel 1 aufgezeigte demografisch bedingte Wachstumsverringerung durch eine bessere frühkindliche Förderung zumindest zu einem Teil kompensiert werden. Die langfristige Wachstumsrate dürfte durch die bessere frühkindliche Bildung um etwa 0,1 Prozentpunkte steigen (Anger et al., 2007).

4.2 Weniger Kinder- und Bildungsarmut

Durch eine bessere frühkindliche Förderung können weiterhin die Kinder- sowie die Bildungsarmut reduziert werden.

Kinderarmut

Wie in Tabelle 10 gezeigt wurde, scheint das Ausmaß an Kinderarmut auch von der Erwerbstätigkeit der Eltern abzuhängen. Diesen Zusammenhang bestätigt auch Tamm (2007, 44) in einer Untersuchung zu der Wahrscheinlichkeit eines Wechsels in und aus Armut auf Basis der SOEP-Daten. In der Analyse konnte festgestellt werden, dass in einem zuvor armen Haushalt mit beiden leiblichen

Eltern die Wahrscheinlichkeit, die Armutssituation zu verlassen, bei 86 Prozent liegt, wenn eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird. Werden die Daten der europäischen Länder für die Kinderbetreuung und die Kinderarmut im Querschnitt betrachtet, so ist davon auszugehen, dass nach einem Ausbau der Betreuungsplätze von gegenwärtig etwa 9 auf zukünftig circa 35 Prozent die Kinderarmut in Deutschland voraussichtlich von 12,8 auf 8,5 Prozent und damit um über 4 Prozentpunkte gesenkt werden kann. Grund hierfür ist die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit der Eltern, die durch eine bessere Betreuungsinfrastruktur möglich wird. Die Stärke dieses Effekts hängt letztendlich davon ab, ob auch die von Kinderarmut betroffenen Haushalte der Alleinerziehenden von dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur profitieren.

Bildungsarmut

Der Rückgang der Bildungsarmut lässt sich anhand einer Oaxaca-Blinder-Dekomposition der PISA-Daten Deutschlands und verschiedener Benchmark-Länder berechnen. Werden die in Kapitel 3 formulierten Reformvorschläge durchgeführt, so gleichen sich die strukturellen Bedingungen in der frühkindlichen Förderung denen in den Niederlanden an. Anhand des Vergleichs mit den Niederlanden zeigen Diekmann et al. (2008), dass das Ausmaß an Bildungsarmut von derzeit rund 20 Prozent um etwa 4 Prozentpunkte gesenkt werden kann.

4.3 Geringerer Lohnabstand von Frauen

Die Höhe des Lohnabstands von Frauen zu Männern kann mithilfe multivariater Analysen geschätzt werden (Anger/Schmidt, 2008). Dabei zeigt sich, dass der Lohnabstand von Frauen kontrolliert um Qualifikation, Berufserfahrung, Branchenwahl, Betriebsgröße und andere Faktoren auch von kindbedingten Erwerbsunterbrechungen abhängig ist. Der Lohnabstand reduziert sich um 7 Prozentpunkte, wenn die Frau statt einer Auszeit zwischen einem und drei Jahren ihre Erwerbstätigkeit nur für weniger als ein Jahr unterbricht.

Grundsätzlich ist ein wesentlicher Anteil des Lohnabstands zwischen Männern und Frauen darauf zurückzuführen, dass Frauen nach einer längeren Erwerbsunterbrechung häufiger eine Teilzeitbeschäftigung wählen oder geringfügig beschäftigt sind. Vergleicht man nur den Lohnabstand von Frauen, die nach der Erwerbsunterbrechung vollzeiterwerbstätig sind, so schrumpft der Lohnnachteil durch eine längere Unterbrechung auf 4 Prozentpunkte.

Steigt das Betreuungsangebot an U3-Plätzen von rund 9 auf etwa 35 Prozent, so kann angenommen werden, dass sich der Anteil der Frauen, die eine berufliche Auszeit von maximal einem Jahr wählen, um etwa 25 Prozentpunkte erhöht.

Aufgrund dessen sinkt die Lohnlücke bei diesen Frauen um etwa 7 Prozentpunkte, wenn der Effekt auf die Beschäftigungsform nach der Erwerbsunterbrechung ebenfalls berücksichtigt wird. Durch das bessere Betreuungsangebot sinken überdies die Opportunitätskosten von Kindern, was wiederum die Frauen motiviert, in die eigene Qualifikation zu investieren. Dadurch dürfte es mittelfristig zu einer weiteren Zunahme der relativen Qualifikation von Frauen gegenüber Männern kommen.

Insgesamt kann gefolgert werden, dass sich allein durch die bessere frühkindliche Förderung die gesamte Lohnlücke von Männern und Frauen um rund 2 Prozentpunkte verringern dürfte, wenn ein Viertel der Frauen einen um 7 Prozentpunkte höheren Lohn erzielen kann (Übersicht 1). Durch andere familienpolitische Maßnahmen wie das Elterngeld entstehen zusätzliche Effekte, die ebenfalls eine Verringerung der Lohnlücke zwischen Männern und Frauen in den kommenden Jahren unterstützen (Anger/Schmidt, 2008).

| Ökonomische Effekte des Ausbaus der frühkindlichen Förderung | | | Übersicht 1 |
|---|--|---|--|
| Ziel | Effekt | Transmissionskanal/Methode | Quelle |
| Stärkung des Wachstums | Erhöhung des langfristigen Wachstumspotenzials um 0,1 Prozentpunkte | Frühkindliche Bildung steigert Qualifikationen; dadurch niedrigere Arbeitslosigkeit; höhere Erwerbstätigkeit senkt Abgaben; Wachstumsmodell des SVR (2002/2003) | Anger et al. (2007); Plünnecke (2007) |
| Reduzierung der Bildungsarmut | Reduzierung der Bildungsarmut von 20 auf 16 Prozent | Oaxaca-Blinder-Dekomposition von Einflüssen des familiären Umfelds auf die PISA-Ergebnisse in Deutschland und den Niederlanden | Diekmann et al. (2008) |
| Reduzierung der Kinderarmut | Reduzierung der Kinderarmut um 4 Prozentpunkte | Querschnitt europäischer Staaten von Kinderarmut und Betreuungsinfrastruktur | Eigene Berechnungen |
| Reduzierung des Lohnabstands von Frauen | Reduzierung der Lohnlücke bei von der Infrastruktur profitierenden Frauen um 7 Prozentpunkte; bezogen auf alle Frauen entsteht ein Rückgang um 2 Prozentpunkte | Multivariate Analyse von SOEP-Daten zum effektiven Stundenlohn von Frauen und Männern sowie von deren Einflussfaktoren | Eigene Berechnungen auf Basis von Anger/Schmidt (2008) |
| Eigene Zusammenstellung | | | |

5

Zusammenfassung

Die deutsche Volkswirtschaft steht vor zunehmenden Herausforderungen, um Wachstum und Gerechtigkeit in Deutschland zu verbessern. Demografiebedingt dürfte das Wachstumstempo in den kommenden Jahrzehnten deutlich sinken. Gleichzeitig besteht ein Ausmaß an Kinder- und Bildungsarmut, das etwa auf dem Niveau des OECD-Durchschnitts liegt und reduziert werden muss. Verbessert werden sollte auch die relative Lohnposition der Frauen, indem unter anderem der derzeit bestehende Stundenlohnabstand der Frauen gegenüber den Männern verringert wird.

Eine optimale frühkindliche Förderung ist in der Lage, sowohl die Effizienz als auch die Gerechtigkeit innerhalb der Volkswirtschaft zu erhöhen. So zeigen verschiedene Untersuchungen, dass die Humankapitalausstattung verbessert, die Abgabenbelastung gesenkt, die Erwerbstätigkeit gesteigert und die Arbeitslosigkeit reduziert werden können. Eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf führt zu einer Erhöhung der Erwerbstätigkeit und dadurch zu einer erheblichen Reduzierung des Risikos von Kinderarmut. Die institutionelle Lerninfrastruktur fördert insbesondere die Lernpotenziale von Kindern aus bildungsfernen Schichten, sodass die in Deutschland häufig vererbte Bildungsarmut reduziert werden kann. Ferner zeigt die Literatur zum Lohnabstand von Frauen, dass insbesondere die Dauer der Erwerbsunterbrechung nach der Geburt eines Kindes eine wichtige Rolle spielt.

Aus dieser Ursachenanalyse lässt sich zunächst die Forderung nach einem Ausbau der U3-Betreuung ableiten. Die Pläne der Bundesregierung, das Betreuungsangebot für Kinder unter drei Jahren auf 35 Prozent auszuweiten, sind zu begrüßen. Ferner sollte die Qualität im Elementarbereich gestärkt werden, indem die Bildungspläne umgesetzt, die Einrichtungen evaluiert, die Erzieherinnen und Erzieher höherqualifiziert und eine individuelle Sprachförderung eingeführt werden. Um die entsprechenden Wirkungen voll zu entfalten und optimale Anreize zu setzen, ist eine Neuordnung der Elternbeiträge notwendig. Legt der Staat den Gebührenanteil auf durchschnittlich 15 Prozent fest, so sollten die Gebühren nach verschiedenen Merkmalen differenziert werden. Im U3-Bereich ist eine Befreiung von den Gebühren für Kinder aus bildungsfernen Schichten anzustreben. Um eine praktikable Umsetzung zu ermöglichen, könnte man sich an den Einkommen der Eltern orientieren. Für Kinder ohne besonderen Förderungsbedarf dominiert die Betreuungsfunktion der Einrichtung, sodass für diese die höchsten Gebühren

anfallen. Im Kindergartenalter zwischen drei und sechs Jahren sollte der Halbtagskindergartenplatz für die Eltern kostenfrei sein, wenn die Einrichtung nachweisen kann, dass sie die Bildungspläne umsetzt. In diesem Fall kann der Kindergarten als erste Stufe des Bildungssystems für alle Kinder definiert werden. In den Randzeiten dominiert die Betreuungsfunktion, sodass hier wiederum Elternbeiträge erhoben werden sollten.

Neben der privaten ist auch die öffentliche Finanzierung zu reformieren. Hier ist eine Umstellung auf Gutscheine zu empfehlen, um die Nachfrageorientierung der Finanzierung zu stärken und die damit verbundenen positiven Effekte auf die Effizienz von Allokation und Produktion zu nutzen. Im letzteren Fall sollten privat-gewerbliche den gemeinnützigen Anbietern gleichgestellt werden. Um Kinder aus bildungsfernen Schichten gesondert zu fördern, ist zu überlegen, den Nennwert des Gutscheins für diese Gruppe zu erhöhen, um ein „Rosinenpicken“ der Einrichtungen zu verhindern.

Durch die Reformen kann die frühkindliche Förderung in Deutschland optimiert werden. Hierdurch entstehen erhebliche Potenziale für Verbesserungen:

- Die jährliche Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts kann mittel- bis langfristig um etwa 0,1 Prozentpunkte gesteigert werden. Bezogen auf die staatlichen Ausgaben für die Reformen und die mit dem Wachstum verbundenen Mehreinnahmen ergibt sich eine fiskalische reale Rendite von etwa 8 Prozent. Die Reformen führen also zu mehr Wachstum und rechnen sich für den Staat.
- Das Ausmaß sowohl an Kinder- als auch an Bildungsarmut kann allein durch die bessere frühkindliche Förderung um jeweils etwa 4 Prozentpunkte gesenkt werden. Das Ausmaß der Risikoschüler bei PISA sinkt von 20 auf etwa 16 Prozent; das Ausmaß an Kinderarmut reduziert sich von knapp 13 auf unter 9 Prozent.
- Der Lohnabstand von Frauen gegenüber Männern dürfte deutlich sinken. Dabei profitieren vor allem jene Frauen stark, die aufgrund des besseren Betreuungsangebots ihre Erwerbsunterbrechung von derzeit circa drei Jahren auf maximal ein Jahr reduzieren können. Inklusiv der höheren Wahrscheinlichkeit, dadurch später einer Vollzeitwerbstätigkeit nachgehen zu können, sinkt deren Lohnabstand um etwa 7 Prozentpunkte. Da viele Frauen auch weiterhin aufgrund bestimmter Präferenzen eine längere Erwerbsunterbrechung wählen dürften und Frauen ohne Kinder von den besseren Betreuungsbedingungen nicht profitieren, sinkt der Lohnabstand bezogen auf alle Frauen um etwa 2 Prozentpunkte gegenüber dem Stundenlohn der Männer.

Literatur

Ahnert, Lieselotte, 2007, Entwicklungspsychologische Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern, Expertise für die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Anger, Christina / **Seyda**, Susanne, 2006, Elementarbereich: Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Bildungsfinanzierung und Bildungsregulierung in Deutschland: Eine bildungsökonomische Reformagenda, Köln, S. 61–90

Anger, Christina / **Stettes**, Oliver, 2006, Reformkataster 2006 – Der Elementarbereich: Eine Evaluierung ausgewählter bildungspolitischer Rahmenbedingungen in den Bundesländern aus ökonomischer Perspektive, Gutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, URL: <http://www.kindergartenpaedagogik.de/1553.pdf> [Stand: 2008-05-14]

Anger, Christina / **Schmidt**, Jörg, 2008, Gender Wage Gap und Familienpolitik, erscheint in *IW-Trends*, 35. Jg., Nr. 2

Anger, Christina / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2006, Bildungsarmut und Humankapitalschwäche in Deutschland, *IW-Analysen*, Nr. 18, Köln

Anger, Christina / **Plünnecke**, Axel / **Tröger**, Michael, 2007, Renditen der Bildung – Investitionen in den frühkindlichen Bereich, Gutachten für die Wissensfabrik – Unternehmen für Deutschland e. V., URL: http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/dokumente_0207_studie.pdf [Stand: 2008-05-14]

Barro, Robert, 1997, *Determinants of Economic Growth: a Cross-Country Empirical Study*, Cambridge (Mass.)

Barro, Robert J. / **Mankiw**, N. Gregory / **Sala-I-Martin**, Xavier, 1995, Capital Mobility in Neoclassical Models of Growth, in: *American Economic Review*, Vol. 85, No. 2, S. 103–115

Bartlett, Will / **Le Grand**, Julian, 1993, The theory of quasi-markets, in: Bartlett, Will / Le Grand, Julian (Hrsg.), *Quasi-markets and social-policy*, Hongkong, S. 13–34

Beblo, Miriam / **Bender**, Stefan / **Wolf**, Elke, 2006, The Wage Effects of Entering Motherhood – A Within-firm Matching Approach, *ZEW Discussion Paper*, No. 06-053, Mannheim

Beckmann, Petra, 2002, Die Betreuung der Kinder ist der Schlüssel, *IAB-Werkstattbericht*, Nr. 12, Nürnberg

BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, 2004, *Konzeptionale Grundlagen für einen Nationalen Bildungsbericht – Non-formale und informelle Bildung im Kindes- und Jugendalter*, Berlin

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2003, *Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland*, Weinheim u. a. O.

BMFSFJ, 2005a, *Gender-Datenreport – 1. Datenreport zur Gleichstellung von Frauen und Männern in der Bundesrepublik Deutschland*, 2. Fassung, München

BMFSFJ, 2005b, Mütter und Beruf: Realitäten und Perspektiven, Monitor Familienforschung, Ausgabe Nr. 4, Berlin

BMFSFJ, 2005c, 12. Kinder- und Jugendbericht: Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland, Berlin

Bos, Wilfried / **Lankes**, Eva-Maria / **Prenzel**, Manfred / **Schwippert**, Knut / **Valentin**, Renate / **Walther**, Gerd (Hrsg.), 2003, IGLU – Einige Länder der Bundesrepublik Deutschland im nationalen und internationalen Vergleich, Münster u. a. O.

Braun, Anna Katharina / **Stern**, Elsbeth, 2007, Neurowissenschaftliche Aspekte der Erziehung, Bildung und Betreuung von Kleinkindern, Expertise für die Enquetekommission „Chancen für Kinder“ des Landtags Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Büchel, Felix / **Spieß**, Katharina, 2002, Formen der Kinderbetreuung und Arbeitsmarkterhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Band 220, Berlin

Cohn, Elchanan / **Geske**, Terry, 1990, The economics of education, Oxford

Colberg-Schrader, Hedi / **Zehnbauer**, Anne, 1996, Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz: Bedarfsplanung, Notlösungen, alternative Angebote, Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.), München

Cunha, Flavio / **Heckman**, James, 2007, The Technology of Skill Formation, in: The American Economic Review, Vol. 97, No. 2, S. 31–47

Diekmann, Laura / **Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2008, Sozialbilanz Familie: Eine ökonomische Analyse der Kosten und Ergebnisse von Familien und darauf folgende Ableitungen für die Familienpolitik, Gutachten für das BMFSFJ, erscheint in Kürze

DJI – Deutsches Jugendinstitut, 2008, Zahlenspiegel 2007: Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München/Dortmund

Enste, Dominik H., 2004, Die Wohlfahrtsverbände in Deutschland: Eine ordnungspolitische Analyse und Reformagenda, IW-Analysen, Nr. 9, Köln

Enste, Dominik H. / **Flüter-Hoffmann**, Christiane, 2008, Gutscheine als Instrument einer effizienten und effektiven Sozialpolitik sowie betrieblichen Personalpolitik: Bestandsaufnahme und Analyse von betrieblichem Nutzen und volkswirtschaftlichen Effekten verschiedener Gutscheinsysteme, Studie gefördert von Sodexo Pass Deutschland, URL: http://www.iwkoeln.de/data/pdf/content/pma_180108_gutscheine_studie.pdf [Stand: 2008-05-14]

Fend, Helmut, 1980, Theorie der Schule, 2. Auflage, München

Fritschi, Tobias / **Oesch**, Tom, 2008, Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, Gutachten für die Bertelsmann Stiftung, URL: http://www.bertelsmannstiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_23966_23968_2.pdf [Stand: 2008-05-14]

Heineck, Guido / **Riphahn**, Regina T., 2007, Intergenerational Transmission of Educational Attainment in Germany: The Last Five Decades, IZA Discussion Paper, No. 2985, Bonn

- IW Köln** – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), 2005, Vision Deutschland: Der Wohlstand hat Zukunft, Köln
- Kreyenfeld**, Michaela, 2004, Sozialstruktur und Kinderbetreuung, Max Planck Institute for Demographic Research, Working paper, WP 2004-009, Rostock
- Landvoigt**, Tim / **Muehler**, Grit / **Pfeiffer**, Friedhelm, 2007, Duration and Intensity of Kindergarten Attendance and Secondary School Track Choice, ZEW Discussion Paper, No. 07-051, Mannheim
- Levin**, Henry M., 1987, Education as a public and private good, in: Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 4, No. 4, S. 950–963
- Levin**, Henry M., 2002, A comprehensive framework for evaluating educational vouchers, in: Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 24, No. 3, S. 159–179
- Mankiw**, N. Gregory / **Romer**, David / **Weil**, David N., 1992, A Contribution to the Empirics of Economic Growth, in: Quarterly Journal of Economics, Vol. 107, No. 2, S. 407–437
- McKinsey**, 2005, Eine Chance für die Neugier: Materialien zur frühkindlichen Bildung, Düsseldorf
- Mincer**, Jacob / **Polachek**, Solomon W., 1974, Family Investments in Human Capital: Earnings of Women, in: Journal of Political Economy, Vol. 82, No. 2, S. 76–108
- Niskanen**, William A., 1973, Bureaucracy – servant or master?: lessons from America, Wolverhampton
- OECD** – Organisation for Economic Co-operation and Development, 2004, Die Politik der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung in der Bundesrepublik Deutschland: Ein Länderbericht der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Paris
- OECD**, 2007a, PISA 2006, Volume 2: Data, Paris
- OECD**, 2007b, Babies and Bosses: Reconciling work and family life, Paris
- OECD**, 2007c, Employment Outlook, Paris
- OECD**, 2007d, Education at a glance, Paris
- Plünnecke**, Axel, 2007, Wachstumseffekte der demographischen Entwicklung – ein Triadevergleich D-EU-USA, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, URL: <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Redaktion-BMFSFJ/Internetredaktion/Pdf-Anlagen/iw-studie.property=pdf,bereich=,sprache=de,rwb=true.pdf> [Stand: 2008-05-14]
- Plünnecke**, Axel / **Seyda**, Susanne, 2007, Wachstumseffekte einer bevölkerungsorientierten Familienpolitik, IW-Analysen, Nr. 27, Köln
- Rauschenbach**, Thomas / **Riedel**, Birgit / **Schilling**, Matthias, 2007, Der Streit um die Zahlen – Bedarfsszenarien für unter Dreijährige und ihre Berechnungsgrundlagen, in: Forum Jugendhilfe, 31. Jg., Nr. 2, S. 58–62
- Reinberg**, Alexander / **Hummel**, Markus, 2007, Der Trend bleibt – Geringqualifizierte sind häufiger arbeitslos, IAB-Kurzbericht, Nr. 18, Nürnberg

Restuccia, Diego / **Urrutia**, Carlos, 2004, Intergenerational Persistence of Earnings: The Role of Early and College Education, in: *The American Economic Review*, Vol. 94, No. 5, S. 1354–1378

Schönberg, Uta / **Ludsteck**, Johannes, 2007, Maternity Leave Legislation, Female Labor Supply and the Family Wage Gap, IZA Discussion Paper, No. 2699, Bonn

Schütz, Gabriela / **Wößmann**, Ludger, 2005, Chancengleichheit im Schulsystem: Internationale deskriptive Evidenz und mögliche Bestimmungsfaktoren, Ifo Working Paper, No. 17, München

Spieß, C. Katharina / **Büchel**, Felix / **Wagner**, Gert, 2003, Children's School Placement in Germany: Does Kindergarten Attendance Matter?, in: IZA Discussion Paper, No. 722, Bonn

Spieß, C. Katharina / **Wrohlich**, Katharina, 2005, Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht, 72. Jg., Nr. 14, S. 223–227

Statistisches Bundesamt, 2007, Kinderbetreuung regional 2006: Ein Vergleich aller 439 Kreise in Deutschland, Wiesbaden

SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2002, Zwanzig Punkte für Beschäftigung und Wachstum, Jahresgutachten 2002/2003, Wiesbaden

Tamm, Marcus, 2007, Poverty of children in Germany and its impact on children's health and educational outcomes, Bochum

Werthmanns-Reppekus, Ulrike, 1996, Jugendhilfeplanung und Neue Steuerungsmodelle, in: Bundesvereinigung Kulturelle Jugendbildung e. V. (Hrsg.), *Das Neue Steuerungsmodell*, Remscheid

Wolter, Stefan C., 2001, *Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat*, Chur

Zieffle, Andrea, 2004, Die individuellen Kosten des Erziehungsurlaubs: Eine empirische Analyse der kurz- und längerfristigen Folgen für den Karriereverlauf von Frauen, WZB Discussion Paper, SP I 2004-102, Berlin

Kurzdarstellung

Eine bessere frühkindliche Förderung schafft in Deutschland gleichzeitig mehr Wachstum und Gerechtigkeit. Das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaft kann mittel- bis langfristig um jährlich 0,1 Prozentpunkte gesteigert, das Ausmaß an Bildungsarmut von 20 auf 16 Prozent reduziert, die Kinderarmut deutlich gesenkt und der Lohnabstand von Frauen gegenüber Männern erheblich reduziert werden. Hierzu sollte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch einen Ausbau des U3-Bereichs gefördert werden. Eine steigende Qualität der frühkindlichen Förderung – zum Beispiel durch eine Höherqualifizierung der Erzieherinnen und Erzieher und eine Finanzierung, die sich stärker an bildungsökonomischen Leitlinien orientiert – erhöht die Bildung der Kinder und das Wachstumstempo der Volkswirtschaft. Die Gebühren für einen Halbtagskindergartenplatz im Alter zwischen drei und sechs Jahren sollten abgeschafft, die staatliche Finanzierung nachfrageorientiert auf Gutscheine umgestellt und nicht zuletzt auf privatgewerbliche Anbieter ausgeweitet werden.

Abstract

Improvements in pre-school education in Germany lead to both higher growth and more social justice. In the medium to long term it is possible to increase the growth potential of the German economy by an annual 0.1 percentage points, cut the proportion of poorly educated children from 20 to 16 percent, significantly reduce child poverty and decrease the wage differential between men and women considerably. To achieve this, day care for under-three-year-olds needs to be expanded so that employment is more compatible with bringing up a family. Increasing the quality of pre-school education – e. g. by improved training for kindergarten teachers and a more efficient allocation of financial resources – increases the level of children's education and accelerates economic growth. Fees for a half-day kindergarten place for 3- to 6-year-olds should be abolished. State funding should be converted to a voucher system to make supply more responsive to demand and, equally importantly, should be extended to privately-owned and for-profit providers.

Die Autoren

Dr. rer. pol. **Christina Anger**, geboren 1974 in Hildesheim; Studium der Volkswirtschaftslehre und Promotion in Trier; seit 2004 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referentin für „Beschäftigung und Qualifikation“ innerhalb des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.

Dr. rer. pol. **Axel Plünnecke**, geboren 1971 in Salzgitter; Studium der Volkswirtschaftslehre in Göttingen und Promotion in Braunschweig; seit 2003 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Referent für „Bildungsökonomie“; seit 2005 stellvertretender Leiter des Wissenschaftsbereichs Bildungspolitik und Arbeitsmarktpolitik.