

1.1 Verstärkte Investitionen in frühkindliche Bildung: Kosten und Nutzen für Oberösterreich

1.1.1 Ziel der Studie

In der Mitteilung der Europäischen Kommission (KOM 2011 66) über „Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung der bestmögliche Start für alle unsere Kinder in die Welt von morgen“ ist zu lesen:¹

*Die Grundlage für Europas Zukunft bildet intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. Für diese drei Wachstumsaspekte ist die Verbesserung der Qualität und Wirksamkeit der Bildungssysteme in ganz Europa von grundlegender Bedeutung. In diesem Kontext bildet die frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) das **Fundament für erfolgreiches lebenslanges Lernen, soziale Integration, persönliche Entwicklung und spätere Beschäftigungsfähigkeit.***

*Die FBBE ergänzt die zentrale Rolle der Familie und hat **tiefgreifende und langfristige Auswirkungen, die mit späteren Maßnahmen nicht erreicht werden können.** Die frühesten Erfahrungen, die Kinder sammeln, bilden die Grundlage für alles spätere Lernen. Wenn ein gutes Fundament in frühen Jahren gelegt wird, ist späteres Lernen wirkungsvoller und wird mit höherer Wahrscheinlichkeit ein Leben lang fortgesetzt.*

*Zudem wird das Risiko eines Schulabbruchs gemindert und die Gerechtigkeit beim Bildungserfolg erhöht. Die **Kosten für die Gesellschaft in Form ungenutzter Talente und öffentlicher Ausgaben des Sozial-, Gesundheits- und auch des Justizsystems** werden ebenfalls verringert. (KOM 2011 66)*

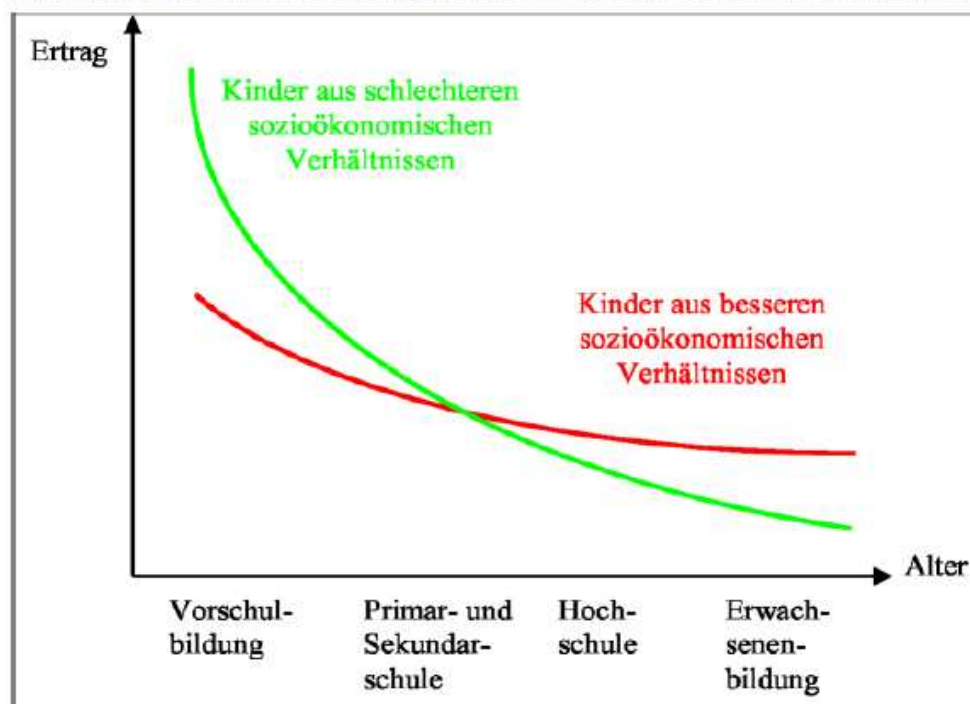
„Kindertagesstätten ermöglichen den Kindern Erfahrungen, die sie für die Entwicklung benötigen, und Sozialentwicklung, aber auch die Motorik und die musischen Fähigkeiten. Dazu gehören insbesondere Erfahrungen mit anderen Kindern, am besten jeden Tag mehrere Stunden lang. Täglich

¹ Brüssel, den 17.2.2011, KOM (2011) 66 endgültig, http://www.umwelt-online.de/cgi-bin/parser/Drucksachen/drucknews.cgi?id=recht&text=0093_2D11&inhalt=1

mehrstündige Spielgelegenheiten mit anderen Kindern können die wenigsten Familien ihrem Kind noch bieten. Es klingt hart, ist deshalb aber nicht weniger wahr: Auch die beste Mutter kann kein Kinderersatz sein. Damit wird aber auch offensichtlich, welche hohe Qualitätsansprüche an die Kindertagesstätten gestellt werden müssen.“²

Der Ertrag der Bildung ist im Bereich der frühkindlichen Erziehung am höchsten. Er fällt bei Kindern aus benachteiligten Umfeldern besonders hoch aus. Bildungsinvestitionen zu einem späteren Zeitpunkt kommen hingegen verstärkt Kindern aus besseren sozioökonomischen Umfeldern zugute (vgl. Abbildung 1).³

Abbildung 1: Ertrag der Bildung in den verschiedenen Phasen des lebenslangen Lernens



Quelle: KOM (2006) 481, S. 4., in KOM (2011) 66

Es gibt zahlreiche Studien, die sich mit den Effekten von frühkindlicher institutioneller Bildung und Betreuung auseinandersetzen. In der Bertelsmann-Studie von Fritschi T. und

² Zitat: Remo H. Largo, M. Beglinger, Schülerjahre: Wie Kinder besser lernen, Piper, München, 2010, S. 225

³ Quelle: http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_de.pdf

Oesch T. (2008) werden die wesentlichen Ergebnisse dieser Studien kurz zusammengefasst.⁴ Diese Ergebnisse sind in der vorliegenden Studie (Langfassung) im Anhang 7.1 nachzulesen.

In der Langfassung der Studie wird eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt, mit dem Ziel, eine Entscheidungsgrundlage für die gesellschaftliche Allokation von Ressourcen zu bieten. Sie ist als gesamtwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse zu verstehen, in der die sozialen Kosten dem sozialen Nutzen gegenüber gestellt werden.⁵ „Sozial“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass die Interessen aller Individuen einer Gesellschaft berücksichtigt werden. Die Gesellschaft wird in die einzelnen betroffenen Akteurguppen aufgeteilt, nämlich (a) die Kinder, (b) deren Eltern, (c) die Unternehmen/Wirtschaft (d) die Beschäftigten/das Personal und (e) die öffentliche Hand.

Weiters wird unterschieden, ob die Nutzeneffekte direkt messbar sind (direkter Nutzen), oder indirekt bestimmbar sind (indirekter Nutzen). Es gibt aber auch Nutzeneffekte, die nicht bzw. nur qualitativ bewertbar sind (intangibler Nutzen).

Die Kosten-Nutzen-Verteilung ist jedoch, bezogen auf die zeitliche Dimension, nicht ausgewogen. Während die öffentliche Hand überwiegend die Kosten der Umsetzung zu tragen hat, kann sie den Nutzen aus dieser Investition erst mit Zeitverzögerungen realisieren. Diese Problematik muss gerade in Zeiten von „angespannten“ öffentlichen Budgets bewusst gemacht werden.

Die Langfassung der Studie „Verstärkte Investitionen in frühkindliche Bildung: Nutzen und Kosten für Oberösterreich“ hat zum Ziel, die Effekte von zusätzlichen Investitionen in frühkindliche Bildung umfassend zu beleuchten.

⁴ Fritschi T. und Oesch T., Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland: Eine ökonomische Bewertung langfristiger Bildungseffekte bei Krippenkindern, BASS – Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, 2010

⁵ Müller Kucera K. und Bauer T., „Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?“, 2000, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Schlussbericht für das Sozialdepartement der Stadt Zürich.

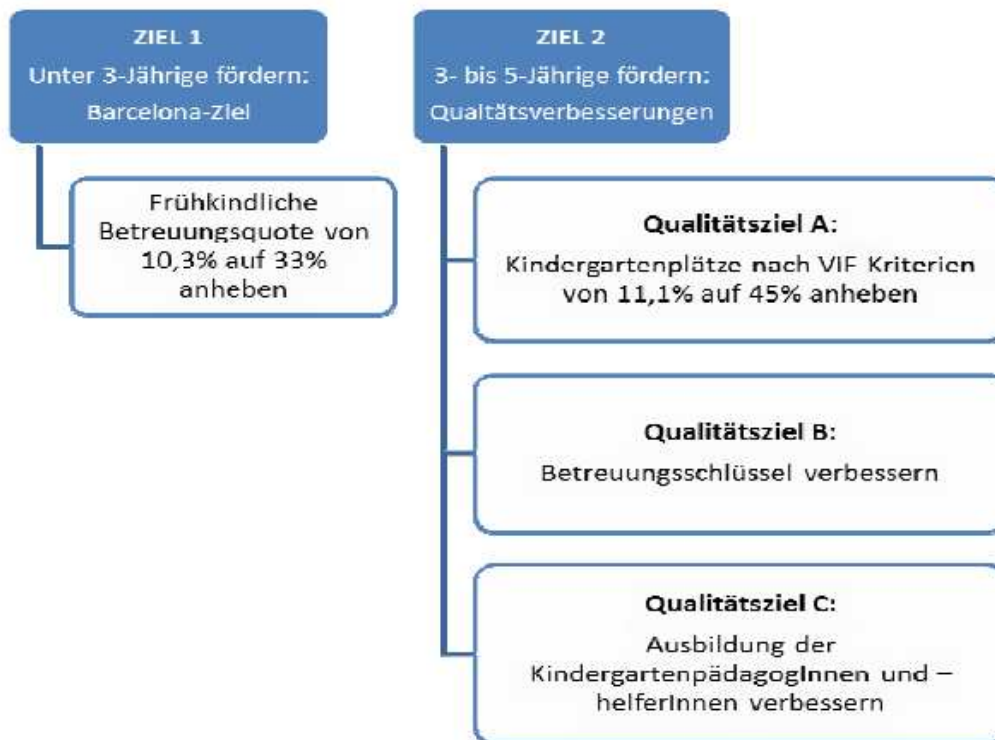
Zwei Ziele stehen im Vordergrund:

1. Die Betreuungsquote der Unter-3-Jährigen soll bis 2015 dem sog. Barcelona-Ziel von 33 % entsprechen. Derzeit liegt der Anteil der Kinder unter 3 Jahren, die in Kinderbetreuungseinrichtungen untergebracht sind, bei 10,3 %.
2. Bei den 3- bis 5-Jährigen steht eine qualitative Verbesserung der Kindergartenbetreuung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (VIF-Kriterien), der Betreuungssituation in großen Kindergartengruppen und die Ausbildung des Kindergartenpersonals im Vordergrund. Durchgeführt werden sollen folgende Qualitätsverbesserungsmaßnahmen:
 - a. Ausweitung der Kindergartenplätze, die den Vereinbarkeitskriterien für Familie und Beruf (VIF-Kriterien) entsprechen und zwar in Jahresschritten von dzt. rd. 11,1 % (2010/11) auf 45 % im Jahr 2015.⁶
 - b. Ziele im Betreuungsschlüssel:
 - Kurzfristig bis 2015: Eine 2. Hilfskraft in der Kindergartengruppe mit 20 und mehr Kindern muss in der Kernzeit verpflichtend sein.
 - Mittelfristig bis 2020: In Kindergartengruppen mit 20 oder mehr Kindern muss in der Kernzeit verpflichtend ein/e zweite/r KindergartenpädagogIn und ein/e HelferIn tätig sein.
 - Bei Gruppen, die einen hohen Anteil von Kindern mit einer anderen Erstsprache als Deutsch haben, ist eine zweite, speziell vorbereitete Fachkraft vor Ort vorzusehen
 - c. Weitere Ziele in der Ausbildung:
 - Ausweitung der HelferInnenbildung und die Intensivierung der „Kolleg“-Ausbildungen; Ausbildung der ElementarpädagogInnen auf Hochschulniveau ab 2013; breites Nachqualifizierungsangebot.
 - d. Weiteres Qualitätsziel:
 - Sprachstandsfeststellungen bereits zu Beginn des Kindergartens und Nutzung der Bildungszeit im Kindergarten für die Sprachentwicklung.

⁶ VIF-Kriterien: Vereinbarkeitsindikator für Familie und Beruf bezeichnet die Kriterien der Arbeiterkammer für eine ideale Kinderbetreuung. Sie umfassen Öffnungszeiten von wöchentlich 45 Stunden. An vier Tagen soll die Einrichtung mindestens 9,5 Stunden geöffnet sein. Im Jahr soll maximal 5 Wochen geschlossen bleiben. Auch ein Angebot für Mittagessen sollte es geben.

Die Maßnahmen, die in der Langfassung der Studie umfassend untersucht wurden, sind in Abbildung 2 zusammengefasst.

Abbildung 2: Ziele der Studie – Investitionen in frühkindliche Bildung



Quelle: Eigene Darstellung

Verstärkte Investitionen in frühkindliche Betreuung sind aus volkswirtschaftlicher Sicht Investitionen in das Humankapital der Kinder, die auch eine monetär messbare Rendite abwerfen (Nutzen). Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der beiden Bildungsziele betrifft jedoch nicht nur die Kinder, sondern auch deren Eltern. Da nach wie vor die Mütter den Hauptanteil an der Kinderbetreuung übernehmen, können durch qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung insbesondere die Mütter einer bezahlten Beschäftigung nachgehen. Dadurch entstehen Einkommen und damit Kaufkraft für die Wirtschaft, aber auch Steuern und Abgaben für die öffentliche Hand. Auch der Kostenfaktor „Personal“ zieht zusätzliche Kaufkraft und zusätzliche Steuern und Abgaben für die öffentliche Hand nach sich. Bildung

ist aber auch der Schlüssel zu Einsparungen im Sozialbereich. Höhere Bildungsschichten haben ein stärker ausgeprägtes „Gesundheitsbewusstsein“. Zudem kommen weniger belastende Arbeitsbedingungen. Durch höhere Bildung lassen sich folglich auch Gesundheitsausgaben reduzieren. Weiters ist die Häufigkeit von Arbeitslosigkeit bei höher Qualifizierten geringer, wodurch sich auch hier Einsparungseffekte an Sozialleistungen für Arbeitslosigkeit ergeben werden. In Summe kann somit gezeigt werden, was ein Euro für Investitionen in frühkindliche Bildung für die Gesellschaft bewirkt.

In der Langfassung der Studie werden nach der Einleitung im 1. Kapitel die Kosten einer *Steigerung der Betreuungsplätze⁷ für Kinder unter 3 Jahren* berechnet, die notwendig sind, um das Barcelona-Ziel für die Unter-3-Jährigen zu erreichen (2. Kapitel). Ausgehend von der derzeitigen Betreuungssituation in Oberösterreich wird gezeigt, wie stark das Angebot an Kinderkrippenplätzen⁸ erhöht werden muss, damit eine Betreuungsquote von 33 % erreicht wird. Anschließend werden die dazu notwendigen finanziellen Mittel berechnet. Nach der Abschätzung der Kostenseite wird im 3. Kapitel die Nutzenseite dieser Investition in frühkindliche Bildung aufgezeigt, nämlich die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen in anderen Bereichen, wie Schule, Arbeitsmarkt, Soziales und Gesellschaft. Das zweite Bildungsziel, nämlich die *qualitativen Verbesserungsmaßnahmen im Kindergartenbereich*, wird im 4. und 5. Kapitel untersucht. Das 4. Kapitel zeigt zunächst die Kostenseite der Maßnahmen. Es wurden drei Qualitätsziele formuliert und deren finanzielle Auswirkungen berechnet, für den Fall, dass diese Maßnahmen voll umgesetzt werden. Im 5. Kapitel wird dann der volkswirtschaftliche Nutzen jeder Maßnahme bewertet. Im abschließenden 6. Kapitel werden die Ergebnisse der beiden Ziele gegenübergestellt. Es zeigt die Kosten-Nutzen-Analyse für die Steigerung der Betreuung der Unter-3-Jährigen und die Kosten-Nutzen-Analyse für die Erreichung der Qualitätsverbesserungsmaßnahmen für die 3- bis 5-Jährigen.

⁷ Folgende Kinderbetreuungseinrichtungen für die Altersgruppe bis zu 5 Jahren werden unterschieden:

- Kinderkrippe / Krabbelstube: Eine Gruppe einer Kinderbetreuungseinrichtung, deren Angebot sich überwiegend an Kinder unter drei Jahren richtet, deren Eltern berufstätig, arbeitssuchend oder in Ausbildung sind;
- Kindergartengruppe: Eine Gruppe einer Kinderbetreuungseinrichtung, deren Angebot sich überwiegend an Kinder von drei Jahren bis zur Einschulung richtet;
- Alterserweiterte Kindergartengruppe: Eine Kindergartengruppe, deren Angebot sich auch an Kinder unter drei Jahren und/oder Kinder im volksschulpflichtigen Alter richtet.

⁸ Die Begriffe Kinderkrippe und Krabbelstube werden in der Studie synonym verwendet.