

Spieß, C. Katharina

## Article

Was verspricht der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung im Bereich der Bildungs- und Familienpolitik? Eine Bewertung ausgewählter Aspekte

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

## Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

*Suggested Citation:* Spieß, C. Katharina (2010) : Was verspricht der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung im Bereich der Bildungs- und Familienpolitik? Eine Bewertung ausgewählter Aspekte, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 1861-1559, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 79, Iss. 1, pp. 101-116, <https://doi.org/10.3790/vjh.79.1.101>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99594>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Was verspricht der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung im Bereich der Bildungs- und Familienpolitik? Eine Bewertung ausgewählter Aspekte

von C. Katharina Spieß

**Zusammenfassung:** Im vorliegenden Beitrag werden sowohl bildungs- als auch familienpolitische Maßnahmen, wie sie im Koalitionsvertrag der gegenwärtigen schwarz-gelben Bundesregierung genannt werden, diskutiert und bewertet. Für beide Politikbereiche ist die frühkindliche Bildung und Betreuung von hoher Relevanz; dies lässt sich bildungs- und familienökonomisch begründen. Im Koalitionsvertrag kommt diesem Bereich jedoch kein besonderer Schwerpunkt zu. Darüber hinaus stehen die Maßnahmen, die im Kontext der Bildungspolitik und im Kontext der Familienpolitik genannt werden, unverbunden nebeneinander. Offenkundig mangelt es an einem bildungs- und insbesondere an einem familienpolitischen Gesamtkonzept. Der Beitrag beleuchtet auch die Notwendigkeit einer größeren Zielgruppenorientierung der deutschen Bildungs- und Familienpolitik. Diese findet sich im Koalitionsvertrag nur sehr vereinzelt wieder. Hinzu kommt, dass viele Maßnahmen im Zuständigkeitsbereich der Länder und Kommunen genannt werden. Das bedeutet aber, dass diesen Gebietskörperschaften entsprechende Finanzierungsspielräume gegeben werden müssen, die nicht durch Reformüberlegungen in anderen Politikbereichen (wie der Steuerpolitik) eingeschränkt werden dürfen.

**Summary:** The present paper first discusses and evaluates the educational and family policy measures mentioned in the coalition agreement of the CDU-FDP coalition government. As research in educational and family economics has shown, early childhood education and care is extremely important for both of these fields of public policy. There is no particular emphasis on early childhood education and care in the coalition agreement, however, and the educational policy and family policy measures that it does mention appear entirely disconnected from each other. In sum, the coalition agreement displays an evident lack of an overarching concept for educational and family policy in particular. Second, this paper presents arguments highlighting the need for a stronger focus on the main target groups of German educational and family policy. The coalition shows such a focus only in certain isolated areas. Furthermore, many of the measures mentioned are placed under the jurisdiction of the Länder (state) and municipal governments. What this means, however, is that these government bodies will need to be provided with sufficient funding, and that this funding must be protected from cuts under the pretext of reforms in other areas (such as in tax policy).

## 1 Einleitung

„Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ lautet der Titel des Koalitionsvertrags der Bundesregierung. Aus bildungspolitischer Perspektive könnte man daher vermuten, dass dem Bereich Bildung im Vertrag eine besondere Bedeutung zukommt – zumal die Bundeskanzlerin auf dem Bildungsgipfel im Oktober 2008 die Bildung zur Chefsache erklärt hat. Im Koalitionsvertrag selbst werden bildungspolitische Maßnahmen unter der Überschrift „Bildungsrepublik Deutschland“ behandelt (Seite 51 ff.). Volkswirtschaftlich betrachtet ist eine Schwerpunktsetzung in diesem Bereich sinnvoll: Effiziente Investitionen in das Humanvermögen einer Volkswirtschaft tragen erheblich zu einer erhöhten Innovationsfähigkeit und damit zu einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit bei (vergleiche statt vieler Hanushek und Kimko 2000 oder Hirschhausen et al. 2009). Darüber hinaus kann eine erfolgreiche Bildungspolitik im Sinne einer präventiven Sozialpolitik soziale Risiken, wie Arbeitslosigkeit oder Abhängigkeit von sozialen Fürsorgeleistungen, senken. Bildungspolitik ist ein wichtiges Element, um mehr Chancengerechtigkeit zu realisieren und damit auch dem dritten Aspekt, der im Titel des Koalitionsvertrags erwähnt ist – dem „Zusammenhalt“ einer Gesellschaft – Rechnung zu tragen. Zwar hat die Bildungsungleichheit in Deutschland in den letzten Jahren abgenommen, aber immer noch besteht eine hohe Korrelation zwischen dem elterlichen Bildungshintergrund und dem Bildungserfolg von Kindern. Besonders deutlich zeigt sich das daran, dass Kinder aus bildungsfernen Elternhäusern einem hohen Risiko ausgesetzt sind, keinen beruflichen Abschluss zu erwerben. So hat ein Fünftel der 30- bis unter 40-Jährigen, deren Eltern nicht über einen Abschluss des Sekundarbereichs II verfügen, diesen Abschluss ebenfalls nicht erreicht. Dagegen erwarben fast alle (96 Prozent) Kinder von Eltern mit Abschluss des Sekundarbereichs II auch mindestens einen solchen Abschluss (vergleiche Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2008).

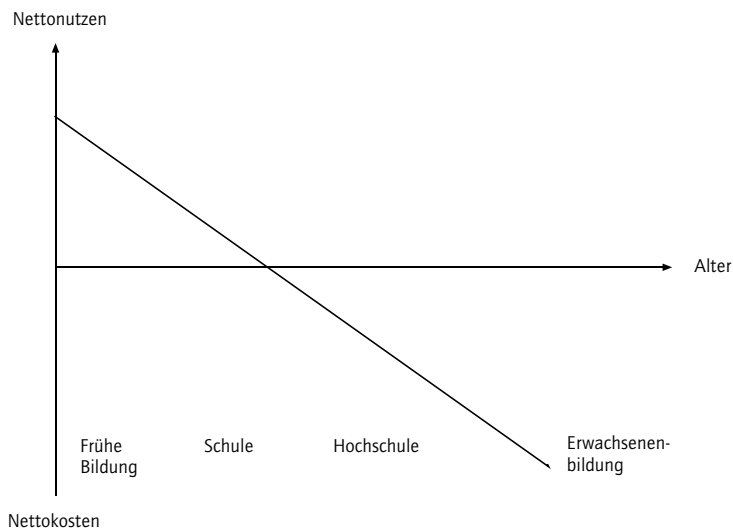
Familienpolitische Maßnahmen werden im Koalitionsvertrag unter der Überschrift des „Sozialen Fortschritts“ behandelt (Seite 59 ff.). Obwohl die Familienpolitik in den letzten Jahren an Gewicht gewonnen hat, kommt ihr damit eher eine untergeordnete Bedeutung zu. Aus unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Überlegungen sollte jedoch auch hier ein Schwerpunkt der deutschen Regierungspolitik gelegt werden. Die familienpolitischen Anstrengungen der letzten Jahre, insbesondere beim Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder oder auch beim Ausbau zielgruppenspezifischer Transfers, wie das 2007 eingeführte Elterngeld oder der 2005 eingeführte Kinderzuschlag, sollten nachhaltig gesichert werden. Auch heute sind in Deutschland Mehrkindfamilien und Alleinerziehende nach wie vor von einem überproportional hohen Armutsrisiko betroffen (Grabka und Frick 2010) und nach wie vor ist die Erwerbstätigenquote von Müttern mit sehr jungen Kindern in Deutschland gering; bei Müttern, deren jüngstes Kind unter drei Jahren ist, beträgt sie 29 Prozent, und bei und Müttern, deren jüngstes Kind zwischen drei und fünf Jahren ist, sind es 59 Prozent (Destatis 2010). Diese Befunde darf eine moderne Familienpolitik nicht ignorieren.

## 2 Bildungspolitische Aspekte

Im Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung wird festgeschrieben, dass Bildung ein Bürgerrecht ist. Die Ausgaben des Bundes für Bildung und Forschung sollen bis 2013 um insgesamt zwölf Milliarden Euro erhöht werden. Wie viel davon dem Bil-

Abbildung 1

## Nettonutzen und -kosten von Bildungsinvestitionen zur Erhöhung von Chancengleichheit



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Wößmann (2008: 224).

dungsbereich und wie viel dem Forschungsbereich zukommen soll, ist nicht festgelegt. Grundsätzlich sind beide Bereiche für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands von hoher Bedeutung. Sie sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Gleichwohl ist zu bedenken, dass erfolgreiche Bildungsinvestitionen eine zentrale Voraussetzung für eine erfolgreiche Forschung sind, wenn personelle Forschungskapazitäten nicht ausschließlich aus dem Ausland rekrutiert werden sollen oder können.

Unabhängig davon steht fest, dass ein Anstieg der Bildungsausgaben des Bundes, der Länder und der Kommunen grundsätzlich sinnvoll ist, auch wenn höhere Ausgaben nicht zwingend zu besseren Bildungsergebnissen führen. Eine Bewertung eines solchen Anstiegs hängt vielmehr davon ab, für welche Bildungsbereiche und welche Maßnahmen sie ausgegeben werden. Nimmt man die Perspektive ein, die Bildung als einen Prozess über den gesamten Lebenszyklus hinweg betrachtet, so kann sowohl auf der Grundlage theoretischer als auch empirischer Studien festgehalten werden, dass Bildungsinvestitionen aus Effizienzgründen und aufgrund von distributiven Überlegungen dann besonders sinnvoll sind, wenn sie im frühkindlichen Bereich einen Schwerpunkt setzen. Zum einen ist die Rendite öffentlicher Bildungsinvestitionen im frühkindlichen Bereich besonders hoch, insbesondere bei Kindern aus benachteiligten Familien. Mit steigendem Alter nimmt der Nettonutzen der Bildungsinvestitionen tendenziell eher ab. Zum anderen tragen frühkindliche Bildungsinvestitionen in hohem Maße dazu bei, Bildungsungleichheiten zu reduzieren (vergleiche zum Beispiel Cunha und Heckmann 2007, Heckmann 2007 und Abbildung 1).

Wird der Status quo der deutschen Bildungsausgaben mit diesen theoretisch wie empirisch abzuleitenden Befunden verglichen, so muss festgehalten werden, dass die aktuellen

Ausgaben nicht darauf ausgerichtet sind, die grundsätzlich hohe Rendite (früh-)kindlicher Bildungsinvestitionen abzuschöpfen. Wie auch andere OECD-Staaten gibt Deutschland vergleichsweise wenig für den frühkindlichen Bildungsbereich aus. Die jährlichen Ausgaben pro Kind betragen im OECD-Durchschnitt 3 667 US-Dollar für die 3 bis 6-Jährigen, 6 360 US-Dollar pro Schüler im Primarbereich und 7 094 US-Dollar pro Schüler im Sekundarbereich (OECD 2009a: Tabellen PF10.2 und PF2.2 und Spieß 2010b). Für Deutschland weisen die OECD-Statistiken aus, dass für die Bildung und Betreuung von Kindern im Alter von drei bis sechs Jahren im Durchschnitt jährlich 3 538 US-Dollar ausgegeben werden, für Grundschulkinder 5 088 US-Dollar und für Kinder in der Sekundarstufe 6 656 US-Dollar pro Schüler (OECD 2009a: Tabellen PF10.2 und PF2.2 und OECD 2009b: Tabelle X2.5 und Spieß 2010b).<sup>1</sup> Für die Altersgruppe der 0- bis 2-Jährigen liegen keine Angaben vor, da Ausgaben hier üblicherweise nicht dem Bildungsbereich zugezählt werden. Für Deutschland kennzeichnend sind damit die relativ hohen Ausgaben im Bereich der Sekundarstufe. Nimmt man die Ausgaben im Tertiärbereich hinzu und differenziert die Sekundarstufe weiter, zeigt sich außerdem, dass im berufsbildenden Bereich der Sekundarstufe II und im Tertiärbereich Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hohe Ausgaben tätigt (vergleiche für eine zusammenfassende Darstellung Wößmann 2008). Die öffentlichen Bildungsinvestitionen sind im frühen Kindesalter demnach relativ gering und steigen danach immer mehr an. Diese Verteilung der Bildungsausgaben über den Lebenszyklus entspricht nicht dem Verlauf, wie er vor dem Hintergrund von Effizienz- und Gerechtigkeitsüberlegungen sinnvoll wäre (vergleiche auch Abbildung 1).

## 2.1 Frühkindliche Bildung

Plant die gegenwärtige Bundesregierung vor diesem Hintergrund die Ausgabenverteilung zu ändern, welche Maßnahmen sind angedacht und wie sind sie zu bewerten?<sup>2</sup> Zunächst ist bemerkenswert, dass im Koalitionsvertrag Bildungsmaßnahmen für alle Bereiche des Lebenszyklus benannt werden. Für den frühkindlichen Bereich finden sich die folgenden Ansätze: Es sollen Bildungsbündnisse vor Ort geschaffen werden, die möglichst früh in der Bildungsbiografie ansetzen. Die Arbeit dieser Bündnisse soll unterstützt werden, indem jedes Bündnis zum Beispiel Bildungsschecks zur Weitergabe an benachteiligte Kinder und Jugendliche erhält. Auch die Qualität der Bildung und Erziehung soll verbessert werden, indem zum Beispiel verstärkt in die Weiterbildung von Erzieherinnen und Erziehern investiert wird. Die Betreuungsrelation in Kindertageseinrichtungen soll verbessert und einheitliche Bildungs- und Leistungsstandards sollen etabliert werden. Sprachdefizite sollen bei Kindern im Alter von vier Jahren erkannt werden. Eine gezielte Sprachförderung soll noch vor der Einschulung erfolgen.

Dies sind Ansatzpunkte, die grundsätzlich sinnvoll sein können. Ihr Erfolg und ihre Wirkung wird jedoch maßgeblich davon abhängen, wie die erwähnten Maßnahmen im Einzelnen umgesetzt werden, und insbesondere davon, ob sie ausreichend finanziert sind. Zunächst zu der Frage der Umsetzung. Da die Rendite aus frühkindlichen Bildungsinvestitionen insbesondere bei Kindern aus benachteiligten Familien besonders hoch ist, ist es als positiv zu bewerten, Kinder aus benachteiligten Gruppen und Kinder, die einer Sprachförderung bedürfen, besonders zu fördern. Dies soll über Kindertageseinrich-

<sup>1</sup> Werden diese Angaben pro Kind bzw. Schüler relativ zum BIP pro Kopf ausgewiesen, so ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. dazu Wößmann 2008).

<sup>2</sup> Vgl. für eine ähnliche Bewertung der Einzelmaßnahmen Brenke et al. (2009).

tungen geschehen. Allerdings wird dabei übersehen, dass insbesondere jene Gruppen, die im Mittel von einer Sprachförderung besonders profitieren, in Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert sind, zumindest wenn die Jahre bis zum letzten Vorschuljahr betrachtet werden. Erst im letzten Jahr vor der Einschulung gibt es keinen signifikanten Unterschied mehr bei der Nutzungswahrscheinlichkeit von Kindern mit Migrationshintergrund sowie von Kinder aus unteren Einkommensgruppen: Insgesamt besuchten nur etwa drei Prozent aller Kinder in Deutschland niemals eine Kindertageseinrichtung (vergleiche Spieß und Büchner 2009). Bis zum letzten Kindergartenjahr sind – neben regionalen Unterschieden – große sozio-ökonomische Unterschiede festzumachen. Auf der Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) kann gezeigt werden, dass nicht nur Arbeiterkinder im Vorschulalter eine geringe Nutzungsquote von Kindertageseinrichtungen aufweisen, sondern dass dies auch bei Ausländerkindern der Fall ist – allenfalls zwei Drittel im Alter zwischen drei und sieben Jahren besuchen vorschulische Einrichtungen (Becker 2009b). Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik belegen, dass in Westdeutschland beziehungsweise in Ostdeutschland nur acht Prozent beziehungsweise 16 Prozent aller Kinder mit Migrationshintergrund unter drei Jahren eine Tagesbetreuung nutzen. Bei Kindern ohne Migrationshintergrund sind dies mit 14 Prozent in West- beziehungsweise 45 Prozent in Ostdeutschland weitaus mehr. Auch bei den älteren Kindern im Kindergartenalter sind große Differenzen festzumachen: So besuchen in Westdeutschland beziehungsweise Ostdeutschland 84 Prozent beziehungsweise 66 Prozent aller Kinder mit Migrationshintergrund eine Einrichtung, während es bei Kindern ohne Migrationshintergrund 93 Prozent beziehungsweise 97 Prozent sind (Bertelsmann Stiftung 2009). Darüber hinaus zeigen empirische Forschungsergebnisse, dass sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland Kinder aus einkommensarmen Haushalten mit einer deutlich geringeren Wahrscheinlichkeit eine Kindertageseinrichtung nutzen: Im Westen beziehungsweise im Osten verringert sich diese Wahrscheinlichkeit c.p. um etwas mehr als fünf Prozent beziehungsweise nahezu zehn Prozent, wenn das Kind in einer einkommensarmen Familie lebt (vergleiche Spieß et al. 2008).

Kinder, die keine Kindertageseinrichtung besuchen, können von den dort angebotenen Fördermaßnahmen nicht profitieren. Von daher müssen verstärkt Anstrengungen unternommen werden, damit *allen* Kinder eine frühkindliche Förderung in Tageseinrichtungen zu Gute kommen kann. Die Koalition sollte also zunächst über zielgruppenspezifische Ansätze versuchen, den Anteil von Kindern aus benachteiligten Familien in den deutschen Kindertageseinrichtungen zu erhöhen. Eine zielgruppenspezifischere Ausrichtung darf allerdings nicht dazu führen, dass das universelle System der deutschen Kindertageseinrichtungen zur Diskussion gestellt wird. Vielmehr sind Ansätze gefordert, die mit dem englischen Begriff des „target within universal“ treffend beschrieben werden (vergleiche dazu auch Spieß et al. 2008 sowie Spieß 2009b und 2010b).

Der Koalitionsvertrag erwähnt zwar, dass benachteiligten Gruppen Bildungsschecks zukommen könnten, die – so lässt sich vermuten – die privaten Kosten für Bildungsmaßnahmen reduzieren sollen. Wenn dieses Instrument auch für den frühkindlichen Bereich angedacht ist, so wird diese Maßnahme allein jedoch nicht ausreichen, um den Anteil benachteiligter Gruppen in Kindertageseinrichtungen zu erhöhen. Gleichwohl ist ihr subjektorientierter Ansatz durchaus als positiv zu bewerten (vergleiche zum Beispiel Spieß 2010a, 2010c). Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass benachteiligte Gruppen Kindertageseinrichtungen primär beziehungsweise ausschließlich wegen finanzieller Gründe in einem geringeren Maße nutzen. Denn in einem Großteil der deutschen Kommunen zah-

len Haushalte mit geringem Einkommen keine oder nur sehr geringe Gebühren – aufgrund einkommensabhängiger Elternbeiträge oder einer anderen Sozialstaffelung der Gebühren (vergleiche Spieß 2010b). Sofern dies allerdings noch nicht der Fall ist, sollten Fragen der Gebührenstaffelung in den Kommunen und bei den Trägern diskutiert werden, um allen Kindern den Zugang zu Kindertageseinrichtungen zu öffnen (vergleiche dazu aktuell auch Riedel 2009).<sup>3</sup> Darüber hinaus gibt es empirische Hinweise darauf, dass Informationsdefizite der Eltern über die Bedeutung der frühkindlichen Bildung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen für gruppenspezifische Bildungsentscheidungen verantwortlich sind (vergleiche dazu Becker 2009a). Ferner führen Bedarfsregelungen dazu, dass bestimmte Gruppen in Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert sind (vergleiche dazu Spieß 2009b und 2010b). So ist bei jüngeren Kindern vielfach die Erwerbstätigkeit beider Eltern eine Voraussetzung für einen Platz in einer Kindertageseinrichtung. Auch an diesen Punkten muss im Sinne eines stärker zielgruppenspezifischen Ansatzes gearbeitet werden. Die für den frühkindlichen Bereich primär zuständigen Länder und insbesondere Kommunen müssen mehr informieren und sollten ihre Bedarfsregelungen so ausgestalten, dass nicht allein beziehungsweise vorrangig das Kriterium der Erwerbstätigkeit beider Elternteile ausschlaggebend ist, sondern auch im Bereich der unter Dreijährigen stärker kindbezogene Elemente hinzugezogen werden (zum Beispiel die Notwendigkeit einer Sprachförderung oder ähnliches). Solche Ansätze sollten rasch umgesetzt werden. Im Jahr 2013, wenn der Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung auf Kinder ab dem zweiten Lebensjahr ausgedehnt wird, kann zumindest ausgeschlossen werden, dass einseitige Bedarfskriterien bestimmten Familien den Zugang zu frühkindlicher Bildung verwehren. Informationsdefizite und gegebenenfalls zu hohe Gebühren sind allerdings auch dann noch relevant.<sup>4</sup>

In Hinblick auf die im Koalitionsvertrag festgelegte bessere Qualifizierung des pädagogischen Personals muss festhalten werden, dass bereits heute eine Vielfalt von Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen existieren. Darüber hinaus entstehen vielerorts neue Ausbildungs- beziehungsweise Studiengänge. Allerdings werden diese teilweise vollkommen unkoordiniert nebeneinander her entwickelt und eingeführt. Notwendig ist deshalb eine bundesweite Koordinierung der unterschiedlichen Ausbildungswege. Es sollte eine einheitlichere Standardsetzung bei der Aus- und Weiterbildung erreicht werden. Darüber hinaus sind systematische Qualitätsentwicklungsprogramme für die Kindertageseinrichtungen selbst erforderlich. Diese sollten sich an länderübergreifenden Standards orientieren, die übergreifend erarbeitet werden müssen und auf deren Einhaltung sich die Länder verständigen sollten. Hierbei kommt dem Bund eine Moderatorenrolle zu, die so im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen ist.<sup>5</sup> Ein „blinder Aktivismus“ an einigen Stellen und in einigen Regionen Deutschlands darf nicht noch weiter dazu führen, dass die frühkindlichen Bildungschancen signifikant von der regionalen Zuordnung beziehungsweise einzelnen Einrichtungen abhängig sind. Gleichwertige frühkindliche Bildungschancen müssen unabhängig von der regionalen und sozioökonomischen Zugehörigkeit zur Verfügung stehen (vergleiche auch Spieß et al. 2008).

<sup>3</sup> Für eine vollkommene Gebührenabschaffung plädiert z.B. der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004).

<sup>4</sup> Für eine empirische Berechnung der Preiselastizität in deutschen Kindertageseinrichtungen, vgl. Wrohlich (2007).

<sup>5</sup> Für diese Argumente vgl. auch gemeinsamer Aufruf der Expertinnen und Experten des „Forums frühkindliche Bildung“ (2009): Gute Qualität von Anfang an! [www.vorteil-kinderbetreuung.de/forum\\_fruehkindliche\\_bildung/dok/230.php](http://www.vorteil-kinderbetreuung.de/forum_fruehkindliche_bildung/dok/230.php) (Stand: 19. März 2010).

## 2.2 Andere Bildungsbereiche

Für den Schulbereich findet sich in der Koalitionsvereinbarung primär der Vorsatz, die Ausbildung der Lehrer an den Hochschulen weiter zu stärken, und der Appell an die Länder, die Betreuungsrelationen in Schulen (wie in Kindertagesstätten) weiter zu verbessern. Allein die Tatsache, dass es sich hier nur um einen Appell an die Länder handelt, verdeutlicht einmal mehr das Spezifikum der deutschen Bildungspolitik: Wenn der Bund bildungspolitische Akzente setzen will, so ist er dabei auf die Kooperation der Länder angewiesen. Er muss ihnen finanzielle Freiräume schaffen, um beispielsweise mehr im Primarbereich investieren zu können.

Für den Hochschulbereich verspricht der Koalitionsvertrag mehr Mittel für Stipendien zur Finanzierung eines Hochschulstudiums. Dazu soll zusammen mit den Ländern ein entsprechendes nationales Stipendienprogramm ins Leben gerufen werden. Darüber hinaus sollen – so der Koalitionsvertrag – das Bafög gesichert und weiterentwickelt und die Möglichkeit zur Aufnahme von Bildungskrediten verbessert werden. Die Begabtenförderungswerke sollen sich für bislang unterrepräsentierte Gruppen stärker öffnen. Wenn dies im Ergebnis bedeutet, dass das Bafög noch stärker an den spezifischen Bedarfen unterschiedlicher Gruppen ausgerichtet wird und es zum Beispiel gelingt, den Anteil von Studierenden mit Migrationshintergrund zu erhöhen, die von einem Begabtenförderungswerk profitieren, so sind diese Ansätze grundsätzlich als positiv zu bewerten. Ziel sollte es sein, den Anteil Studierender aus bildungsfernen Schichten an deutschen Universitäten zu erhöhen. Bisher dominiert an den Universitäten das „akademische Milieu“: Mit 83 Prozent ist die Studienanfängerquote von Akademikerkindern dreieinhalb Mal so hoch wie die derjenigen, deren Eltern keine akademische Ausbildung haben (vergleiche BMBF 2007 und 2008). Um Kinder aus bildungsferneren Elternhäusern für ein Studium zu gewinnen, sollten nicht nur die Begabtenförderungswerke besonders „belohnt“ werden, denen es gelingt, diese Gruppe überproportional gut anzusprechen, sondern es müsste auch in den Schulen vermehrt für ein Studium geworben und entsprechende Unterstützungsleistungen aufgezeigt werden. Hier fehlt es im Koalitionsvertrag an konkreten Vorschlägen.

Eine Bewertung der genannten bildungspolitischen Maßnahmen darüber hinaus fällt schwer, weil unklar ist, wie diese Maßnahmen finanziert werden sollen. In großem Ausmaß werden die Ausgaben im Bildungsbereich nicht durch den Bund, sondern die Länder getragen. Eine Erhöhung der Bundesmittel für Bildung und Forschung hilft wichtigen Bereichen des Bildungssystems von daher nicht zwingend. Dies betrifft insbesondere die schulische Bildung und die Ausbildung an Hochschulen – hier sind in besonderem Maße die Länder gefragt. Dies betrifft im besonderen Maße aber auch die frühkindliche Bildung, ein Bereich, der größtenteils durch die Kommunen finanziert wird. Eine Erhöhung der Bildungsausgaben ist angesichts der extrem hohen Verschuldung der öffentlichen Haushalte mit einer Steuerreform, die die Einnahmehasis der Gebietskörperschaften schwächt, kaum in Einklang zu bringen.

## 3 Familienpolitische Aspekte

Familienpolitisch ist es ein explizites Ziel der schwarz-gelben Regierungskoalition, für mehr Kinder- und Familienfreundlichkeit zu sorgen und über eine Verbesserung der Rahmenbedingungen dazu beizutragen, dass mehr Kinder in Deutschland geboren werden.



Familienfreundlichkeit soll zu einem Markenzeichen der Städte, Gemeinden und Unternehmen in Deutschland werden. Eltern sollen die Wahlfreiheit haben, Familienleben und Erwerbstätigkeit zu gestalten. Um diesen Zielen gerecht zu werden, soll eine Reihe von Maßnahmen in den unterschiedlichsten familienpolitischen Bereichen ergriffen werden. Dabei handelt es sich allerdings – insgesamt gesehen – lediglich um eine Zusammenstellung von Einzelmaßnahmen, die keine klare familienpolitische Leitlinie erkennen lässt.

Versucht man die im Koalitionsvertrag aufgeführten Maßnahmen der familienpolitischen Trias „Geld-Zeit-Infrastruktur“, wie sie im 7. Familienbericht prominent diskutiert wurde (vergleiche BMFSFJ 2006), zuzuordnen, so ergibt sich folgendes Bild. Die wirtschaftliche Besserstellung der Familien über die Anfang 2010 in Kraft getretene Erhöhung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags ist eindeutig dem Bereich der Geldleistungen zuzuordnen.<sup>6</sup> Sie kommen allen Familien zugute, wenngleich „Gutverdienende“ über den Kinderfreibetrag bevorzugt werden. In Hinblick auf das Ziel, dass mehr Kinder in Deutschland geboren werden, ist diese Reform positiv zu bewerten. Zu diesem Ergebnis kommen Haan und Wrohlich (2009) in einer für Deutschland repräsentativen Mikrosimulation. Allerdings wird dabei der spezifische Bedarf bestimmter Familientypen weitgehend ignoriert, wie zum Beispiel der von Alleinerziehenden. Für sie sind vielmehr zielgruppenspezifische Maßnahmen notwendig, um damit ihr relativ hohes Armutsrisiko zu reduzieren (vergleiche dazu auch Grabka und Frick 2010).

Der Bereich der Infrastrukturmaßnahmen ist über die Abschnitte zum Thema Kinderbetreuung und Kindertagespflege abgedeckt, einen besonderen Stellenwert hat er nicht. Darüber hinaus stehen die hier beschriebenen Maßnahmen bezugslos neben den Maßnahmen, die unter der Überschrift „Bildungsrepublik Deutschland“ diskutiert werden. Maßnahmen des Ausbaus und der Familienorientierung werden nicht mit bildungsbezogenen Maßnahmen im frühkindlichen Bereich in Verbindung gebracht. Jedoch ist es gerade für den Bereich der frühen Kindheit von besonderer Relevanz, dass Familien in Bildungsprozesse einbezogen werden. Familie hat für das Gelingen von Bildungsprozessen in der frühen Kindheit eine sehr hohe Bedeutung (vergleiche zum Beispiel Caneiro und Heckman 2003). Ihr Stellenwert nimmt mit zunehmendem Lebensalter ab.

Der dritte Bereich, die „Zeitpolitik“, dem in den letzten Jahren ein sehr geringer Stellenwert zukam, ist nur in wenigen Einzelmaßnahmen wiederzufinden. Und dies obwohl ein Großteil aller Mütter und Väter beklagen, dass sie zu wenig Zeit für ihre Familie haben. Ein gutes Drittel der Eltern mit jüngeren Kindern möchte mehr Zeit mit der Familie verbringen – 45 Prozent der Männer, 20 Prozent der Frauen (vergleiche dazu BMFSFJ 2009a). Auch neuere Umfragen unter Eltern mit Kindern unter sechs Jahren belegen, dass Eltern insbesondere Maßnahmen befürworten, die in den Bereich der Zeitpolitik fallen (Bertram und Spieß 2010): Die größte Zustimmung wurde mit 87 Prozent den Maßnahmen im Bereich „Zeit“ zuteil, danach folgt der Bereich „Geld“ (71 Prozent) und an dritter Stelle steht der Bereich „Infrastruktur“ mit 66 Prozent. Allerdings unterscheiden sich die Bewertungen: Für den Bereich „Zeit“ liegt die Zustimmungsrate bei Vätern in Paarhaushalten mit 82 Prozent rund zehn Prozentpunkte unter derjenigen der Mütter. Maßnahmen im Bereich „Infrastruktur“ hielten 71 Prozent der Mütter in Paarhaushalten für notwen-

<sup>6</sup> Die Maßnahmen sind Teil des sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetzes, dem der Bundesrat am 18.12.2009 zugestimmt hat. Ab dem 1. Januar 2010 stieg das Kindergeld für das erste und zweite Kind monatlich von 164 Euro auf 184 Euro, für das dritte Kind von 170 Euro auf 190 Euro und für alle weiteren Kinder von 195 Euro auf 215 Euro (BMFSFJ 2009b).

dig – ebenso viele Mütter favorisieren „Geldleistungen“. Bei Alleinerziehenden bevorzugen 86 Prozent „Zeitmaßnahmen“ – für sie sind Maßnahmen im Bereich „Infrastruktur“ wichtiger als Maßnahmen, die dem Bereich „Geldleistungen“ zuzuordnen sind. Im Bereich der Zeitpolitik stärkere Akzente zu setzen, wäre eine Chance gewesen, welche den Präferenzen vieler Familien entsprochen hätte. Eine solche Schwerpunktsetzung ist im Koalitionsvertrag jedoch nicht erfolgt. Es bleibt abzuwarten, ob die Akzentsetzung der neuen Bundesfamilienministerin Kristina Schröder bei der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf vielleicht dazu führt, dass der Zeitpolitik ein größerer Stellenwert zukommt<sup>7</sup>. Hier wünschen sich die Betroffenen vor allem eine größere Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung (vergleiche ebenda). Im Einzelnen finden sich im Koalitionsvertrag die folgenden Maßnahmen im Bereich „Familie“<sup>8</sup>.

### 3.1 Frühkindliche Betreuung

Es ist beabsichtigt, dass der quantitative und qualitative Ausbau der Kinderbetreuung weiter vorangetrieben werden soll. Dieses Ziel ist zwar sehr bedeutsam – neu ist es allerdings nicht. Bereits die letzte Bundesregierung hat mit dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) aus dem Jahr 2009 festgesetzt, dass im Jahr 2013 für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen muss. Von diesem Ziel sind die westdeutschen Bundesländer allerdings noch weit entfernt: Nach aktuellen Berechnungen hat unter den westdeutschen Flächenländern Rheinland-Pfalz mit 18 Prozent die höchste Betreuungsquote im so genannten „U3-Bereich“. In Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind die bundesweit geringsten Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren festzumachen: Jeweils zwölf Prozent. Berlin überschreitet mit 42 Prozent das Ziel, Hamburg nicht (26 Prozent) (vergleiche Statistisches Bundesamt 2009). Insgesamt ist die Betreuungsquote im Westen von 2008 auf 2009 von 12,2 Prozent auf 14,6 Prozent gestiegen. Um bis Ende 2013 eine Versorgung von 35 Prozent zu erreichen, müsste in der verbleibenden Zeit der Zuwachs nahezu verdoppelt werden: Von jährlich 2,4 auf mindestens vier Prozentpunkte (vergleiche Fuchs-Rechlin und Schilling 2009). In den ostdeutschen Bundesländern lag die Betreuungsquote mit 46 Prozent mehr als dreimal so hoch wie in den westdeutschen Bundesländern (vergleiche Statistisches Bundesamt 2009). Also müssen die westdeutschen Länder und Kommunen erheblich aufholen. Unterschiedliche Ansätze sollten dabei kombiniert werden. So weisen zum Beispiel Erfahrungen aus Finnland darauf hin (vergleiche Viitanen 2008), dass eine stärkere Förderung von privat-gewerblichen Anbietern zu einer raschen Ausweitung des Angebots führen kann (vergleiche dazu auch Spieß 2010b). Die Aufstockung der Kapazitäten zieht auf jeden Fall einen Finanzbedarf nach sich. Dabei ist es von großer Bedeutung, dass die Länder die Mittel, die der Bund über die Länder den Kommunen zum „U3-Ausbau“ zur Verfügung stellt, auch tatsächlich weiterleiten (vergleiche dazu auch ebenda und BMFSFJ 2008) – obwohl sie rechtlich dazu nicht verpflichtet werden können.

Außerdem wird im Koalitionsvertrag ein Ausbau der Kindertageseinrichtungen hin zu familienunterstützenden Angeboten als Ziel festgehalten. Eine solche Richtung ist nicht nur aus familienpolitischen, sondern auch aus bildungspolitischen Gesichtspunkten positiv zu bewerten, denn die Integration der Familie bei frühkindlichen Bildungs- und Betreuungs-

<sup>7</sup> BMFSFJ (2010): Kristina Schröder fordert Familien-Pflegezeit. Meldung des BMFSFJ vom 3. März 2010.

<sup>8</sup> Vgl. für eine ähnliche Bewertung der Einzelmaßnahmen Brenke et al. (2009).

prozessen erhöht deren Wirkung und damit auch die Rendite der Ausgaben deutlich (vergleiche die Argumentation oben). Kindertageseinrichtungen sollten sich generell stärker zu Dienstleistungszentren für Kinder und Familien entwickeln, die den Bedarfen des sozialen Nahraums gerecht werden. Mit solchen Zentren können jedoch nicht nur Familien bei ihrer Erziehungsarbeit unterstützt werden; auch vor dem Hintergrund einer verbesserten Zeitpolitik für Familien können sie von großer Bedeutung sein. Wenn bei ihnen Angebote angesiedelt sind, die bisher von Familien oder einzelnen Personen außerhalb der Kindertageseinrichtungen wahrgenommen werden, kann durch eine Anbindung dieser Angebote bei Kindertageseinrichtungen der Koordinierungsaufwand von Familien verringert werden. Ein solcher Ansatzpunkt findet sich im Koalitionsvertrag nicht. Bei einer konkreten Umsetzung von Familienzentren sollte jedoch auch diesem Aspekt eine Bedeutung zukommen.

Da ein Ausbau der Kindertageseinrichtungen zu Dienstleistungszentren für Familien allerdings nicht auf Kosten der originären Aufgaben von Kindertageseinrichtungen gehen und nicht die Bemühungen um eine bessere pädagogische Qualität konterkarieren sollte, bedarf auch dieser Ausbau einer zusätzlichen öffentlichen Förderung – wiederum primär durch die Länder und Kommunen, in deren Zuständigkeitsbereich diese Infrastrukturleistungen fallen (vergleiche ebenda).

Neben den Aussagen im Kapitel „Bildungsrepublik“ werden auch im familienpolitischen Kontext verbesserte qualitative Maßnahmen im Bereich der Kindertagesbetreuung festgehalten. Allerdings findet sich an dieser Stelle des Koalitionsvertrags der vollkommen unverbindliche Vorsatz, dass eine freiwillige Zertifizierung der Einrichtungen bei wissenschaftlicher Begleitung begrüßt wird. Dabei wird übersehen, dass eine verbindliche Qualitätsfestsetzung sowohl für die Eltern als auch für die öffentliche Hand notwendig ist. Zum einen müssen Eltern verlässliche und nachvollziehbare Informationen über die Qualität haben, um zwischen Einrichtungen auswählen zu können. Ökonomische Analysen belegen sehr deutlich, dass Eltern sonst einem asymmetrischen Informationsdefizit unterliegen (vergleiche Mocan 2007). Zum anderen benötigt die öffentliche Hand entsprechende Informationen, um entscheiden zu können, ob die öffentlichen Mittel effektiv verwendet werden. Dabei könnte zum Beispiel an ein Qualitätsgütesiegel gedacht werden, was bereits in der bundesdeutschen Diskussion ist (vergleiche zum Beispiel Tietze und Förster 2005). Der Koalitionsvertrag bleibt dabei allerdings unverbindlich.<sup>9</sup>

Neben der Förderung von Familien qua Kindertageseinrichtungen enthält der Koalitionsvertrag die Aussage, dass ab dem Jahr 2013 denjenigen Familien, die für ihre Kinder unter drei Jahren keine öffentlich geförderte Betreuung in Anspruch nehmen, ein Betreuungsgeld in Höhe von 150 Euro im Monat zukommen soll. Dadurch soll die Wahlfreiheit zwischen öffentlicher und privater Betreuung unterstützt werden. Mittels des Betreuungsgeldes soll die Leistung der Eltern bei der Erziehung des Kindes gewürdigt werden.<sup>10</sup> Der Ausbau der Bildungs- und Betreuungsangebote für junge Kinder hat jedoch eine andere Funktion. Dazu gehört die Ermöglichung der Wahlfreiheit zwischen Familien- und Berufsleben. Vor allem aber sollen Kinder von einer qualitativ hochwertigen Kooperation zwischen

<sup>9</sup> Vgl. auch hier der gemeinsame Aufruf der Expertinnen und Experten des „Forums frühkindliche Bildung“ (2009): Gute Qualität von Anfang an! [www.vorteil-kinderbetreuung.de/forum\\_fruehkindliche\\_bildung/dok/230.php](http://www.vorteil-kinderbetreuung.de/forum_fruehkindliche_bildung/dok/230.php) (Stand: 19. März 2010).

<sup>10</sup> Es ist bemerkenswert, dass nur die Erziehungsleistung der Eltern, die ihre Kinder nicht in eine Kindertageseinrichtung geben, gewürdigt werden soll, allerdings nicht die Erziehungsleistung der Eltern, die ihre Kinder einige Stunden an Wochentagen in eine Kindertageseinrichtung geben.

Elternhaus und Tageseinrichtungen profitieren (vergleiche für eine zusammenfassende Darstellung entsprechender Ergebnisse Roßbach 2005). Sinnvoll ist das Betreuungsgeld allenfalls dann, wenn es an die Inanspruchnahme von Angeboten gekoppelt ist, die die Entwicklung des Kindes so fördern, wie es eine Tagesbetreuung intendiert. Internationale Erfahrungen zeigen weitere wichtige Aspekte auf. Norwegen und Finnland haben ein in Teilen ähnliches Betreuungsgeld eingeführt. Mit dessen Einführung reduzierte sich sowohl in Norwegen als auch in Finnland tendenziell die Zahl der Kleinkinder, die bei einer öffentlich geförderten Einrichtung betreut wurden. Zudem gibt es Hinweise auf eine sinkende Erwerbsbeteiligung der betroffenen Mütter. In Norwegen und Finnland wurde nach Einführung des Betreuungsgeldes eine Abnahme ihrer Partizipationsrate zwischen vier und acht Prozentpunkten gemessen (vergleiche Beninger et al. 2009). Die Ergebnisse von Mikrosimulationen für Deutschland zeigen darüber hinaus, dass beinahe jede zweite vor Einführung eines Betreuungsgeldes Teilzeit arbeitende Mutter sich vom Arbeitsmarkt zurückziehen würde. Die fiskalischen Gesamtkosten eines Betreuungsgeldes werden auf etwa 1,4 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt. Hinzu kommt, dass erhebliche Mitnahmeeffekte zu erwarten sind, insbesondere bei denjenigen Müttern, die ihre Kinder auch ohne Betreuungsgeld alleine zu Hause betreuen. Darüber hinaus wird dem Betreuungsgeld unter einer Fülle anderer Maßnahmen, die mit monetären Zahlungsströmen verbunden sind, von den betroffenen Eltern der geringste Stellenwert zugeordnet (vergleiche Bertram und Spieß 2010). Damit spricht eine Vielzahl von Gründen gegen ein Betreuungsgeld. Die durchaus erheblichen Mittel sollten sinnvoller in andere Bereiche der frühkindlichen Bildung und Betreuung investiert werden.

### 3.2 Weitere Einzelmaßnahmen

Eine der wenigen Einzelmaßnahmen mit zeitpolitischem Bezug ist der Vorsatz, eine große Kampagne zu familienbewussteren Arbeitszeiten in Angriff zu nehmen. Konkrete Maßnahmen finden sich aber nicht. Insbesondere findet sich nichts Genaues darüber, wie die Alltagszeit von Familien familiengerechter gestaltet werden kann – obwohl sich einer aktuellen Umfrage zufolge 96 Prozent der Eltern mit Kindern das wünschen (vergleiche Bertram und Spieß 2010). Einen monetären und zeitlichen Bezug hat die intendierte Weiterentwicklung des Elterngeldes hin zu einem so genannten Teilelterngeld, wie es bereits von Expertenseite im Jahr 2009 (vergleiche BMFSFJ 2009a) in die politische Diskussion eingebracht wurde. Dieses Teilelterngeld soll besser als bisher dem Wunsch vieler Eltern nach Teilzeitarbeit nachkommen.<sup>11</sup> Bei gleichzeitiger Teilzeittätigkeit soll das Elterngeld nicht nur in vollen Monatsbeträgen, sondern auch in halben Monatsbeträgen in Anspruch genommen werden können. Ein solches Teilelterngeld könnte dann bis zum 28. Lebensmonat des Kindes in Anspruch genommen werden. Eine entsprechende Weiterentwicklung ist grundsätzlich als positiv zu bewerten, da sie auch Anreize für einen früheren Einstieg in eine Teilzeiterwerbstätigkeit schafft. Die Ausbildungsrenditen insbesondere junger Mütter würden sich dadurch zusätzlich erhöhen, und es könnte kurz- oder mittelfristig die Abhängigkeit von Transferleistungen verringert werden (vergleiche dazu auch Anger et

<sup>11</sup> In der bisherigen Regelung ermöglicht das Elterngeld eine staatlich finanzierte „Auszeit“ von maximal 14 Monaten. Dabei besteht die Möglichkeit, während des Elterngeldbezugs in Teilzeit bis zu 30 Stunden zu arbeiten, wobei das gegenüber dem vorherigen Erwerbsumfang wegfallende Einkommen anteilig kompensiert wird. Dabei führen die Regelungen dazu, dass sich viele teilzeitarbeitende Personen relativ betrachtet schlechter stellen, als wenn sie während der Elternzeit keiner Erwerbsarbeit nachgehen. Diese Fehlanreize sollen korrigiert werden.

al. 2010). Eine Ausdehnung der Partnermonate (beziehungsweise „Vätermonate“<sup>12</sup>) über die bisherigen zwei Monate hinaus kann dazu beitragen, dass Geschlechterungleichheiten bei der Erziehung und Betreuung von Kindern reduziert werden (vergleiche Pfahl und Reuyß 2009). Signifikante Verbesserungen in Hinblick auf eine Entzerrung enger Zeitmuster von Familien über den Lebenszyklus hinweg sind dadurch allerdings nicht zu erwarten. Mit Blick darauf wären Modelle, wie sie zum Beispiel mit einem Familienzeitkredit in jüngster Vergangenheit erneut vorgeschlagen wurden, zu diskutieren (vergleiche dazu BMFSFJ 2009a).

Die Hervorhebung spezieller Familientypen an einigen wenigen Stellen im Koalitionsvertrag ist grundsätzlich positiv zu bewerten, da die familiären Bedarfe heterogen sind und es weniger sinnvoll erscheint, familienpolitische Maßnahmen undifferenziert weiterzuentwickeln. Alleinerziehende sind eine solche spezifische Gruppe, die beispielsweise einem besonders hohen Armutsrisiko ausgesetzt ist: Das Risiko, in Armut zu geraten, ist bei Alleinerziehenden um 30 Prozent höher als bei kinderlosen Paarhaushalten mittleren Alters. Auch Mehrkinderfamilien, das heißt Familien mit drei oder mehr Kindern, sind überdurchschnittlich häufig von Armut betroffen, ihre Armutsrisikoquote liegt bei 35 Prozent. Bei Haushalten mit zwei Kindern liegt sie dagegen unter 15 Prozent (vergleiche Grabka und Frick 2010). Für diese Familientypen müssen die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden, denn alle entsprechenden empirischen Studien zeigen, dass sich ein höherer Beschäftigungsgrad stark dämpfend auf das Risiko auswirkt, einkommensarm zu sein.

Im Koalitionsvertrag finden sich dazu keine konkreten Maßnahmen. Lediglich ist der Hinweis zu finden, dass für Alleinerziehende verlässliche Netzwerkstrukturen geschaffen werden sollen. Auch dies wird nicht weiter ausgeführt. Vermutlich sind dabei Netzwerke gemeint, die Alleinerziehende bei der Betreuung ihrer Kinder oder bei alltäglichen Bedarfen beziehungsweise in Notsituationen (wie zum Beispiel der Krankheit der Kinder) unterstützen. Dies würde dann primär die kommunale Ebene betreffen. Das heißt, wenn Kommunen vermehrt Anstrengungen unternehmen sollen, um verlässliche Netzwerkstrukturen für Alleinerziehende zu schaffen, müssen ihnen mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen. Darüber hinaus legen sich die Koalitionspartner nicht weiter fest. Erwähnt wird noch, dass eine steuerliche Besserstellung von Alleinerziehenden geprüft werden soll. An dem Problem der Unterbeschäftigung dieser Personengruppe geht dieser Vorschlag aber vorbei.

Vor dem Hintergrund einer evidenzbasierten Politikberatung und -gestaltung ist die ausdrückliche Verankerung einer Gesamtevaluation ehe- und familienbezogener Leistungen im Koalitionsvertrag als positiv zu bewerten. Es dürfte von großer Bedeutung sein, dass diese in der Wissenschaft schon länger angemahnte Evaluation (vergleiche zum Beispiel Spieß 2006 und 2010a) sorgfältig durchgeführt wird, die Ergebnisse im Kreise einer breiten Fachöffentlichkeit diskutiert und darauf aufbauend entsprechende Konsequenzen gezogen werden. Dabei muss gewährleistet sein, dass nicht nur einzelne Maßnahmen auf ihre Effizienz hin untersucht werden, sondern dass die Evaluierungsergebnisse in einem familienpolitischen Gesamtkonzept münden.

**12** Nach der bisherigen Regelung wird das Elterngeld bis zu zwölf Monate bezahlt. Es ist unter den Partnern frei aufteilbar. Es wird um zwei sogenannte „Partnermonate“ verlängert, wenn das zweite Elternteil mindestens für diese beiden Monate die Elternzeit in Anspruch nimmt und wenn ein Elternteil während des Bezugszeitraums sein Einkommen um zwei Monate mindert.

#### 4 Abschließende Bemerkungen

„Wachstum. Bildung. Zusammenhalt“ verspricht die schwarz-gelbe Bundesregierung. Auch wenn die Bildungsausgaben des Bundes steigen sollen, und wenn auch einige Einzelmaßnahmen im Bildungsbereich auf den Weg gebracht werden sollen, so ist doch aus bildungsökonomischer Perspektive festzuhalten, dass die Verteilung der Bildungsausgaben über den Lebenszyklus effektiver wäre, wenn der Schwerpunkt stärker auf die frühkindliche Bildung und Betreuung gesetzt worden wäre. Eine entsprechende Veränderung in der Ausgabenstruktur dürfte allerdings nicht bedeuten, dass kurz- und mittelfristig Investitionen in andere Bildungsbereiche zurückgefahren werden. Wie unterschiedliche Kosten-Nutzen-Analysen gezeigt haben, kommt die volle Rendite frühkindlicher Bildungsinvestitionen erst im Erwachsenenalter – bei Personen etwa ab 40 Jahren – voll zum Tragen (vergleiche zum Beispiel Spieß 2009a oder aktuell Anger et al. 2010). Darüber hinaus muss auch bei der frühkindlichen Bildung, wie auch in anderen Bildungsbereichen, eine größere Zielgruppenorientierung Kinder bildungsferner Familien stärker fördern. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels müssen alle Humanressourcen optimal genutzt und potentielle Bildungsrenditen voll ausgeschöpft werden. Abgesehen davon muss es ein wichtiges Ziel demokratischer Gesellschaften sein, für vertikale soziale Mobilität zu sorgen.

In zweifacher Hinsicht ist von daher eine Vernetzung der Bildungs- mit der Familienpolitik von großer Bedeutung. Zum einen hat die Familie bei frühkindlichen Bildungsprozessen einen großen Einfluss. Deshalb gilt es, sie über Familienzentren oder auch Eltern-Kind-Zentren besser in die öffentlich finanzierte Bildung und Betreuung einzubinden. Zum anderen kann die Bildungsrendite insbesondere junger Mütter nur dann voll ausgeschöpft werden, wenn ihnen eine gut ausgebaute Betreuungsinfrastruktur einen frühen Wiedereinstieg in das Erwerbsleben ermöglicht, sofern ein Erwerbswunsch vorhanden ist. Darüber hinaus sollte eine Familienpolitik stärkere Akzente in der Zeitpolitik setzen; dies entspricht den Präferenzen der Betroffenen. Außerdem kann eine verbesserte Zeitpolitik auch dazu beitragen, dass mehr Eltern Beruf und Familie vereinbaren können – und dass Kinderwünsche realisiert werden. Schließlich ist auch in der Familienpolitik eine größere Zielgruppenorientierung sinnvoll. Gezielte Maßnahmen für Alleinerziehende sowie für Mehrkinderfamilien können deren wirtschaftliche Situation verbessern. Flexible Zeit- und Betreuungsarrangements sind auch für sie notwendig. Hier sollte die Bundesregierung konkrete Maßnahmen – im Verbund mit den Ländern und Kommunen – anstoßen.

#### Literaturverzeichnis

- Anger, C., A. Plünnecke und J. Schmidt (2010): *Bildungsrenditen in Deutschland – Einflussfaktoren, politische Optionen und volkswirtschaftliche Effekte*. Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Autorengruppe Bildungsbericht (2008): *Bildung in Deutschland 2008*. Bielefeld, Bertelsmann Verlag.
- Becker, B. (2009a): Welche Kinder gehen früher in den Kindergarten? Ein Vergleich zwischen deutschen und türkischen Familien. *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 29 (3), 387–402.
- Becker, R. (2009b): Bildung und Chancengleichheit. In: Statistisches Bundesamt, Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen (GESIS-ZUMA), Zentrum

- für Sozialindikatorenforschung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (Hrsg.): *Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden, 74–79.
- Beninger, D., H. Bonin, M. Clauss, J. Horstschräer und G. Mühler (2009): Fiskalische Auswirkungen sowie arbeitsmarkt- und verteilungspolitische Effekte einer Einführung eines Betreuungsgeldes für Kinder unter 3 Jahren. Endbericht einer Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Mannheim.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2009): *Länderreport. Frühkindliche Bildungssysteme 2008*. Gütersloh.
- Bertram, H. und C. K. Spieß (2010): *Elterliches Wohlbefinden, öffentliche Unterstützung und die Zukunft der Kinder – erste Ergebnisse des Ravensburger Elternsurveys*. Mimeo. Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2007): Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2006. 18. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks. Bonn und Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2008): Studiensituation und studentische Orientierungen. 10. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen. Bonn und Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2006): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik, Siebter Familienbericht, Bundestagsdrucksache 16/1360. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2008): Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Fürsorge in gemeinsamer Verantwortung. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2009a): Memorandum Familie leben. Impulse für eine familienbewusste Zeitpolitik. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2009b): Familien werden ab 2010 stärker entlastet. Meldung vom 18. Dezember 2009.
- Brenke, K., A. Fisher, M. Gornig, W. Schill, K. Spieß und D. Vesper (2009): Analyse des Koalitionsvertrages 2009. Gutachten im Auftrag des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- Carneiro, P. und J. J. Heckman (2003): *Human Capital Policy*. IZA Discussion Paper No. 821. Bonn.
- CDU, CSU und FDP (2009): Wachstum. Bildung. Zusammenhalt, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. 17. Legislaturperiode. Berlin.
- Cunha, F. and J. J. Heckman (2007): The technology of skill formation. *American Economic Review*, 97 (2), 31–47.
- Destatis (2010): Alles beim Alten: Mütter stellen Erwerbstätigkeit hinten an. *STATmagazin* vom 04. März 2010. Wiesbaden.
- Fuchs-Rechlin, K. und M. Schilling (2009): Weit, weit ist der Weg ... Anhaltende Dynamik in der Kindertagesbetreuung. *Komdat*, 3, 2–4.
- Grabka, M. und J. Frick (2010): Weiterhin hohes Armutsrisiko in Deutschland: Kinder und junge Erwachsene sind besonders betroffen. *Wochenbericht des DIW Berlin* Nr. 7, 2–11.
- Haan, P. und K. Wrohlich (2009): *Can child care policy encourage employment and fertility? Evidence from a structural model*. MPIDR Working Paper 2009-025. Rostock.
- Hanushek, E. A. und D. D. Kimko (2000): Schooling, Labor-Force Quality, and the Growth of Nations. *American Economic Review*, 90 (5), 1184–1208.

- Heckmann, J.J. (2007): The Economics, Technology and Neuroscience of Human Capability Formation. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 104 (33), 13250–13255.
- Hirschhausen, C. von, H. Belitz, M. Clemens, A. Cullmann, J. Schmidt-Ehmcke und P. Zloczynski (Hrsg.) (2009): *Innovationsindikator Deutschland 2009*. DIW Politikberatung kompakt Nr. 51, Berlin.
- Mocan, N. (2007): Can consumers detect lemons? An empirical analysis of information asymmetry in the market for child care. *Journal of Population Economics*, 20, 743–780.
- OECD (2009a): OECD Family database. [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) (Stand: Februar 2010).
- OECD (2009b): OECD Education database. [www.oecd.org/edu/eag2006](http://www.oecd.org/edu/eag2006) (Stand: Februar 2010).
- Pfahl, S. und S. Reuyß (2009): Das neue Elterngeld, Erfahrungen und betriebliche Nutzungsbedingungen von Vätern. Düsseldorf, edition der Hans-Böckler-Stiftung.
- Riedel, B. (2009): Local Governance. Ressourcen für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. München, DJI Eigenverlag.
- Roßbach, H.-G. (2005): Effekte qualitativ guter Betreuung, Bildung und Erziehung im frühen Kindesalter auf Kinder und ihre Familien. In: Sachverständigenkommission Zwölfter Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.) (2005): *Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern unter sechs Jahren*, 55–174.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05. Wiesbaden.
- Spieß, C.K. (2006): Die Bündelung und Integration familienbezogener Leistungen bei einer Familienkasse. In: J. Althammer und U. Klammer (Hrsg.): *Ehe und Familie in der Steuerrechts- und Sozialordnung*. Tübingen, Mohr Siebeck, 55–72.
- Spieß, C.K. (2009a): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Kinderbetreuung: Wie ist diese zu bewerten und was können wir dabei aus dem Ausland lernen? In: U. von Leyen und V. Spidla (Hrsg.): *Voneinander lernen – miteinander handeln. Aufgaben und Perspektiven der Europäischen Allianz für Familien*. Baden-Baden, Nomos Verlag, 251–263.
- Spieß, C.K. (2009b): Frühkindliche Bildung und Innovation: Warum und wie kann frühkindliche Bildung die Innovationsfähigkeit Deutschlands erhöhen? In: C. von Hirschhausen, H. Belitz, M. Clemens, A. Cullmann, J. Schmidt-Ehmcke und P. Zloczynski: *Innovationsindikator Deutschland 2009*. DIW Politikberatung kompakt Nr. 51. Berlin, 167–178.
- Spieß, C.K. (2010a): Die Bewertung familienbezogener Maßnahmen in Deutschland: Ein europäischer Ansatz und die Notwendigkeit einer deutschen Gesamtbewertung. In: D. Auth, E. Buchholz und S. Janczyk (Hrsg.): *Selektive Emanzipation. Analysen zur Gleichstellungs- und Familienpolitik*. Leverkusen und Opladen, Verlag Barbara Budrich, 109–128.
- Spieß, C.K. (2010b): Sieben Ansatzpunkte für ein effektiveres und effizienteres System der frühkindlichen Bildung in Deutschland. In: T. Apolte und U. Vollmer (Hrsg.): *Bildungsökonomik und Soziale Marktwirtschaft*. Stuttgart, Lucius & Lucius, 3–18.
- Spieß, C.K. (2010c): Zehn Mythen über Kinderbetreuungsgutscheine. In: T. Betz, A. Diller und T. Rauschenbach (Hrsg.): *Kita-Gutscheine und ihre (un)beabsichtigten Wirkungen*. München (im Erscheinen).
- Spieß, C.K., E.M. Berger und O. Groh-Samberg (2008): *Overcoming disparities and expanding access to early childhood services in Germany: Policy Considerations and*



- Funding Options*. UNICEF Innocenti Research Centre Working Paper IWP-2008-03. Florenz.
- Spieß, C. K. und C. Büchner (2009): Children who attend formal day care do better in school – even many years later in secondary school. *DIW Weekly Report* No. 5, 31–34.
- Statistisches Bundesamt (2009): Jedes fünfte Kind unter drei Jahren in Kinderbetreuung. Pressemitteilung Nr. 427 vom 11. November 2009. Wiesbaden.
- Tietze, W. und C. Förster (2005): Allgemeines pädagogisches Gütesiegel für Kindertageseinrichtungen. In: A. Diller, H. R. Leu und T. Rauschenbach (Hrsg.): *Der Streit ums Gütesiegel. Qualitätskonzepte für Kindertageseinrichtungen*. München, DJI-Verlag, 31–66.
- Viitanen, T. K. (2008): *Public versus Private Provision of Daycare: An Experimental Evaluation*. IZA Discussion Paper No. 3009. Bonn.
- Wößmann, L. (2008): Die Bildungsfinanzierung in Deutschland im Licht der Lebenszyklusperspektive: Gerechtigkeit im Widerstreit mit Effizienz? *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 2, 214–233.
- Wrohlich, K. (2007): *Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioral Microsimulation. The Example of Childcare and Income Tax Policy Reforms in Germany*. Doctoral Thesis, Free University of Berlin, published on-line. [www.diss.fu-berlin.de/2007/531](http://www.diss.fu-berlin.de/2007/531) (Stand: 15. März 2010).