

Educational Governance

Nina Högrefe

Bildungsfinanzierung und Bildungs- gerechtigkeit

Der Sozialraum als Indikator für
eine bedarfsgerechte Finanzierung
von Kindertageseinrichtungen?

 Springer VS

Educational Governance

Nina Högrefe

Bildungsfinanzierung und Bildungs- gerechtigkeit

Der Sozialraum als Indikator für
eine bedarfsgerechte Finanzierung
von Kindertageseinrichtungen?



Springer VS

Educational Governance

Band 24

Herausgegeben von

H. Altrichter, Linz, Österreich

Th. Brüsemeister, Gießen, Deutschland

U. Clement, Kassel, Deutschland

M. Heinrich, Hannover, Deutschland

R. Langer, Linz, Österreich

K. Maag Merki, Zürich, Schweiz

M. Rürup, Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger, Gießen, Deutschland

Herausgegeben von

H. Altrichter
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

Th. Brüsemeister
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

U. Clement
Universität Kassel
Kassel, Deutschland

M. Heinrich
Leibniz Universität
Hannover, Deutschland

R. Langer
Johannes Kepler Universität
Linz, Österreich

K. Maag Merki
Universität Zürich
Zürich, Schweiz

M. Rürup
Bergische Universität Wuppertal
Wuppertal, Deutschland

J. Wissinger
Justus-Liebig-Universität
Gießen, Deutschland

Nina Högbe

Bildungsfinanzierung und Bildungs- gerechtigkeit

Der Sozialraum als Indikator für eine
bedarfsgerechte Finanzierung von
Kindertageseinrichtungen?

Nina Hogrebe
Westfälische Wilhelms-Universität
Münster
Deutschland

Dissertation, Westfälische Wilhelms-Universität Münster, Fachbereich Erziehungswissenschaft und Sozialwissenschaften

D 6

Online PLUS Material zu diesem Buch finden Sie auf
<http://www.springer-imprint.de/978-3-658-03488-7>

ISBN 978-3-658-03488-7

ISBN 978-3-658-03489-4 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-03489-4

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Lektorat: Stefanie Laux, Daniel Hawig

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Widmung

für Rotraud Plückebaum

Vorwort

Das Thema der Finanzierung von frühkindlichen Bildungsangeboten ist derzeit hochaktuell. Dabei beeinflussen vor allem drei fachpolitische Entwicklungen die finanzpolitischen Diskussionen: der neu eingeführte Rechtsanspruch für Kinder unter drei Jahren und die damit verbundenen quantitativen Ausbaubemühungen; die Forderungen nach der qualitativen Weiterentwicklung des Systems und der Höherqualifikation des frühpädagogischen Fachpersonals; und der Abbau von bestehenden Bildungsungleichheiten durch die besondere Förderung von benachteiligten Kindern. In einigen Bundesländern Deutschlands wurden bereits neue Finanzierungssysteme eingeführt. Allerdings wird die fachpolitische Diskussion oftmals einseitig geführt und Reformmaßnahmen werden initiiert, ohne Finanzierungsfragen mit inhaltlichen Aspekten der frühkindlichen Pädagogik oder ihren Zielen systematisch zu verknüpfen.

Seit meinem Studium beschäftige ich mich theoretisch und empirisch mit bildungsökonomischen Fragestellungen und der Bedeutung, die Bildung für den einzelnen Menschen hat. Meine Aufmerksamkeit richtete sich dabei zunehmend auf die frühkindliche Bildung, der eine hohe Bedeutung für individuelle Bildungsverläufe zugeschrieben wird. Besonders wichtig ist mir die – oftmals fehlende – Verknüpfung von bildungsökonomischen Fragestellungen mit Aspekten der pädagogischen Qualität. Dies macht m. E. zum einen vermehrte Forschung über die Wirksamkeit und Wirkweisen institutionalisierter frühkindlicher Bildungsangebote notwendig, zum anderen müssen bestehende Wechselwirkungen zwischen ökonomischen Instrumenten und pädagogischen Gestaltungsspielräumen verstärkt Beachtung finden.

Mein Hauptinteresse in diesem Buch gilt der Frage, welchen Beitrag Kindertageseinrichtungen leisten können, um allen Kindern einen erfolgsversprechenden Start in ihre Bildungslaufbahn zu ermöglichen, und wie die pädagogische Arbeit in den Einrichtungen durch Rahmenbedingungen und finanzielle Ressourcen unterstützt werden kann. Hierfür ist es notwendig, die mangelnde Verknüpfung

zwischen Finanzsteuerung und pädagogischer Praxis sowie die Unschärfe des Begriffs der Bildungsgerechtigkeit aufzulösen. Erst dies macht es möglich, eine an pädagogischen Zielkategorien orientierte Finanzierungsform abzuleiten. Darüber hinaus werde ich die bestehende Form einer Ressourcenzuweisung anhand des Sozialraums der Kindertageseinrichtungen, die sich dem Ziel der Förderung benachteiligter Kinder und Einrichtungen verschreibt, einer kritischen Prüfung unterziehen. Ich hoffe, dass durch meine Arbeit politische Entscheidungsträger und Wissenschaftler dazu angeregt werden, die Bedürfnisse der Kinder zum Ausgangspunkt ihrer Überlegungen zu machen. Für eine tiefere Auseinandersetzung mit meinen Forschungsergebnissen stehen unter www.springer.com weitere Materialien und Anhänge zur Verfügung.

Diese Arbeit lag an der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster vor und wurde als Dissertation angenommen. Mein Dank gilt Prof. Dr. Wolfgang Böttcher für die wissenschaftliche Freiheit und begleitende Unterstützung bei der Erstellung dieses Buches. Des Weiteren freue ich mich, dass ich in meiner Forschung die Erfahrung einer überaus konstruktiven Kooperation mit dem Gesundheitsamt der Stadt Münster machen konnte. Dr. Iseke hat mir nicht nur Zugang zu wertvollen Daten und Informationen verschafft, sondern mich auch mit seinem Interesse an meiner Arbeit und anregenden Diskussionen motiviert. Darüber hinaus möchte ich allen danken, die mich in den letzten Monaten und Jahren sowohl in wissenschaftlicher als auch privater Hinsicht unterstützt haben. Ich bin mir sicher, dass diejenigen sich zweifelsfrei angesprochen fühlen werden, so dass ich auf eine namentliche Nennung verzichten kann. Besonders verbunden fühle ich mich meiner Familie und Rolf Strietholt, die sich sehr in Geduld üben mussten und mir viel Rückhalt gegeben haben.

Münster, im Juli 2013

Nina Hogrebe

Inhaltsverzeichnis

1 Finanzierung von Kindertageseinrichtungen – transdisziplinäre Bezüge	1
Literatur	7
2 Das Verhältnis von Pädagogik und Ökonomie	11
2.1 Verbindungslinien zwischen Pädagogik und Ökonomie	12
2.2 Bildungsökonomie als interdisziplinäre Wissenschaft	14
2.3 Kritik an der „Ökonomisierung“ – Skizzierung eines Diskurses	18
2.3.1 „Ökonomisierung der Bildung“	19
2.3.2 Exkurs: Der deutsche Bildungsbegriff im Kontext der „Ökonomisierung“	22
2.3.3 „Ökonomisierung der Sozialen Arbeit“	26
2.3.4 Konsequenzen aus dem „Ökonomisierungsdiskurs“	28
2.4 (Neu-)Bestimmung des Verhältnisses von Pädagogik und Ökonomie	31
2.5 Konsequenzen für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen	39
Literatur	43
3 Zieldefinition – Bildungsgerechtigkeit als Bezugssystem	49
3.1 Zielauswahl und -begründung: Frühkindliche Bildung in Deutschland	50
3.1.1 Ziele und Funktionen frühkindlicher Bildung	50
3.1.2 Die Bedeutung von Bildung	54
3.2 Zieldefinition: Bildungsgerechtigkeit	62
3.2.1 Gerechtigkeit – Zugang zu einem komplexen Diskurs	63
3.2.2 Empirische Theorien sozialer Gerechtigkeit – Walzer und Miller	70
3.2.3 Bildungsgerechtigkeit im Kontext der Theorien von Walzer und Miller	73

3.3	Zielgruppendefinition – Bildungsdisparitäten in Deutschland	77
3.3.1	Indikatoren zur Beschreibung von Bildungsdisparitäten . . .	78
3.3.2	Bildungsdisparitäten in Deutschland	82
3.3.3	Die Entstehung von Bildungsdisparitäten in der frühen Kindheit	90
	Literatur	100
4	Maßnahmendefinition – Effekte frühkindlicher Bildung	113
4.1	Effektivitätsforschung – Fragestellungen und Methoden	114
4.2	Effekte frühkindlicher Bildung – Überblick über den Forschungsstand	118
4.2.1	Effekte selektiver Modellprogramme – experimentelle Studien	120
4.2.2	Effekte standortübergreifender Programme für Benachteiligte	126
4.2.3	Effekte universeller Angebote – Beobachtungsstudien	129
4.2.4	Effekte frühkindlicher Bildung – systematische Reviews . . .	132
4.3	Effekte frühkindlicher Bildung – Studien in Deutschland	138
4.3.1	Beobachtungsstudien im Bereich der frühkindlichen Bildung	138
4.3.2	Sekundäranalysen	141
4.4	Diskussion der Forschungsergebnisse – Implikationen für die Praxis	144
4.5	Konsequenzen für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen	152
	Literatur	154
5	Bedarfsorientierte Finanzierung von Kindertageseinrichtungen	165
5.1	Die aktuelle Finanzpraxis in Bezug auf Kindertageseinrichtungen in Deutschland	166
5.2	Mechanismen der Ressourcenallokation – ein Überblick	170
5.3	Formelbasierte Finanzierung	171
5.3.1	Die Bestandteile formelbasierter Finanzierung	172
5.3.2	Ansätze zur Bestimmung von Bedarfsindikatoren	174
5.4	Bedarfsindikatoren für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen	176
5.4.1	Bedarfsstudien im Bereich der frühkindlichen Bildung	177
5.4.2	Implementierte Finanzierungsformeln im Bereich der frühkindlichen Bildung	178

5.4.3	Anregungen aus dem Schulbereich	181
5.4.4	Verfügbar Datenquellen: der Sozialraum als Bedarfsindikator	184
	Literatur	185
6	Der Sozialraum als Indikator für eine bedarfsorientierte Finanzierung	189
6.1	Theoretische Annahmen und Forschungsstand	191
6.2	Daten und Variablen	197
6.2.1	Der Sozialraum: Statistik für Münsters Stadtteile (SMS)....	197
6.2.2	Die Kindertageseinrichtungen: Schuleingangsuntersuchung (SEU)	212
6.3	Analyseplan	228
6.4	Ergebnisse der Korrelationsanalysen	233
6.4.1	Korrelationen zwischen Sozialraum und Kindertageseinrichtung	233
6.4.2	Überprüfung der Validitätshypothese	240
6.4.3	Überprüfung der Segregationshypothese	244
6.5	Ergebnisse der Ausreißeranalyse	248
6.5.1	Auffällige Stadtteile	248
6.5.2	Auffällige Kindertageseinrichtungen	250
6.6	Diskussion	254
	Literatur	259
7	Bildungsgerechte Finanzierung: Potenziale und Herausforderungen	265
7.1	Bildungsfinanzierung und Bildungsgerechtigkeit – die theoretische Perspektive	266
7.2	Bedarfsorientierte Finanzierung anhand des Sozialraums – die empirische Untersuchung	268
7.3	Ressourcenwirksamkeit – Finanzsteuerung im pädagogischen Kontext	270
7.4	Bedarfsorientierung und frühkindliche Bildung – weitere relevante Kontextfaktoren	272
	Literatur	273

Finanzierung von Kindertageseinrichtungen – transdisziplinäre Bezüge

1

Aufgrund vielfältiger gesellschaftlicher Transformationsprozesse in Deutschland sind Kindertageseinrichtungen als Orte der institutionellen frühkindlichen Bildung zunehmend in den Blick von Öffentlichkeit, Politik und Wissenschaft geraten. Die Formulierung des Betreuungs- und Bildungsauftrages der in diesem Arbeitsfeld tätigen Erzieherinnen¹ wird im Wesentlichen von zwei Faktoren gesellschaftlichen Wandels beeinflusst: der Herstellung einer verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf (*Betreuungsfunktion*) und der Stärkung der Bildung und Entwicklung der Kinder (*Bildungsfunktion*). Nationale und internationale Forschungsstudien unterschiedlicher Disziplinen wie der Entwicklungspsychologie oder auch der Bildungsökonomie befördern den Diskurs über die hohe Bedeutsamkeit frühkindlicher Bildungsprozesse und haben zu einer – immer noch stattfindenden – Weiterentwicklung öffentlich-institutioneller Angebote im frühkindlichen Bereich geführt. Hierzu zählen u. a. der Ausbau von Plätzen für Kinder unter drei Jahren, die Förderung von Familienzentren oder die Einführung von Bildungsplänen (Bock-Famulla, Högbe und Keinert 2010).

Rechtlich gesehen sind Kindertageseinrichtungen nicht Teil des Bildungssystems sondern der Kinder- und Jugendhilfe. Allerdings ist diese Zuordnung aufgrund der zunehmenden Fokussierung auf frühkindliche *Bildungsprozesse* mittlerweile nicht unumstritten. Denn die Frage, ob die Kinder- und Jugendhilfe einen eigenständigen Bildungsauftrag mit einem von anderen Institutionen abgegrenzten selbst bestimmten Bildungsbegriff hat, ist nicht abschließend geklärt: Im Unterschied zum 11. Kinder- und Jugendbericht (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) 2002) oder dem Arbeits-

¹ Aufgrund der Dominanz von Frauen im diesem Berufsfeld wird die weibliche Form verwendet. Selbstverständlich sind auch männliche Erzieher in die Überlegungen eingeschlossen. Gleiches gilt umgekehrt, wenn an anderen Stellen aus Gründen der Lesbarkeit die männliche Form bevorzugt wird.

kreis Kritische Soziale Arbeit (AKS) (2010) argumentiert z. B. Textor (2003) für eine Zuordnung von Kindertageseinrichtungen zum Bildungssystem. Auch der UN-Sonderberichterstatte Vernor Munoz merkt nach seinem Deutschlandbesuch an:

It is interesting to note that despite general acknowledgement of the importance of preschool education, preschool is not yet seen as fully integrated part of the school system in its narrower sense. (United Nations General Assembly 2007, S. 2)

Für die vorliegende Arbeit hat dies zur Folge, dass Forschung und Theorien sowohl aus dem Bildungsbereich als auch der Kinder- und Jugendhilfe als Teilbereich der Sozialen Arbeit von Bedeutung sind. Thematisch liegt der Schwerpunkt auf Bildung als Aufgabenbereich von Kindertageseinrichtungen, die letztlich aber „nur eine Facette des Handelns im Kontext der Kinder- und Jugendhilfe“ (AKS 2010, S. 2) darstellt. Die Praxis der Gestaltung von Bildungsprozessen vollzieht sich für die Akteure im Handlungsfeld und den entsprechenden Strukturen der Sozialen Arbeit bzw. der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Finanzierung der Einrichtungen frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ist aufgrund der Zuordnung zum Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe auf Bundesebene im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), d. h. dem achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) geregelt. Diese bundesweit geltende Rahmengesetzgebung wird durch Ausführungsgesetze der Bundesländer konkretisiert. Durch den Aus- und Umbau des Systems ist in allen Bundesländern auch das Thema der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen virulent geworden (Bock-Famulla et al. 2010, S. 134 f.). Dies führte dazu, dass in vielen Ländern die entsprechende Gesetzgebung überarbeitet und neue Finanzierungsmodelle implementiert wurden bzw. noch immer werden. Wenngleich in der Debatte um die Gestaltung der frühkindlichen Bildungssysteme – und dies gilt sicherlich für alle mit Bildung befassten Institutionen – grundsätzlich „weitgehend Einigkeit in der Auffassung [besteht], dass (...) [diese] zukunftsicher, sozial gerecht und finanzierbar gestaltet werden müssen“ (Werner 2010, S. 43), zeigt sich jedoch, dass keine Einigkeit hinsichtlich der Frage besteht, auf welchem Weg dies erreicht werden kann. Dies wird allein schon in den bestehenden landesspezifisch differierenden Ausprägungen der Systementwicklung deutlich. Ungeklärt ist hier insbesondere die Frage, welche Rolle ökonomische Perspektiven in der Gestaltung der Bildungsinstitutionen und -systeme spielen sollen (Bock-Famulla et al. 2010, S. 134).

Häufig wird argumentiert, dass sich pädagogische und ökonomische Perspektiven gegenseitig ausschließen würden, „weil ihre Begrifflichkeiten, ihre Denkansätze und Erfolgsmaßstäbe gänzlich unterschiedlichen Referenzsystemen entstammen“ (Barz 2010, S. 152). Dies führt in pädagogischen Arbeitsfeldern nicht selten zu einer grundsätzlichen Ablehnung ökonomischen Denkens und ökonomischer In-

strumente. Dabei gerät leicht aus dem Blick, so Giesecke (2001, S. 15), dass das pädagogische Handeln selbst ohne ökonomische Implikationen gar nicht möglich sei. Es gibt durchaus Verbindungslinien zwischen ökonomischen Sachverhalten und pädagogischen Prozessen, die sich nur schwer leugnen lassen (Bellmann 2006; 2008). Im Hinblick auf das Thema der vorliegenden Arbeit ist der Bezug zur Ökonomie unmittelbar erkennbar. Fragen der Finanzierung werden vor allem im Rahmen der Finanzwissenschaft thematisiert, also einem den Wirtschaftswissenschaften zugeordneten Bereich. Und auch in der Praxis liegen die Verfügungsrechte über die Ressourcenallokation (Kussau 2007, S. 165) bzw. die Ausgestaltungsoptionen für die Finanzierungsverfahren „weitgehend bei jenen Akteuren, deren Handlungspraxis qua Funktion durch eine politische, administrative und ökonomische Rationalität gekennzeichnet ist“ (Bock-Famulla et al. 2010, S. 137).

Es kann bemängelt werden, dass bei der Ausgestaltung von Finanzierungsmechanismen kaum ein Bezug zu den zu finanzierenden Handlungsfeldern hergestellt wird und somit Auswirkungen der jeweiligen Mechanismen der Ressourcenallokation auf die Strukturen, Rahmen- und Handlungsbedingungen in der pädagogischen Praxis unberücksichtigt bleiben. Budäus (1996, S. 90 f.) erklärt dies damit, dass den jeweilig vorherrschenden Zielen und Funktionen der Akteure und Aufgabenbereiche eine entscheidende Rolle bei der Bewertung und Gestaltung von Maßnahmen zukommt. Unterliegt die Ausgestaltungsoption für Finanzierungsmechanismen also Akteuren, deren Handlungspraxis primär politisch, administrativ und ökonomisch orientiert ist, ist auch das Zielsystem, das für die Bewertung von Maßnahmen herangezogen wird, ein hauptsächlich politisches, administratives und ökonomisches. Die unmittelbare Bildungspraxis ist aber durch Akteure mit einer primär pädagogischen Handlungsrationalität bestimmt, deren Gestaltungsspielräume sowohl von der Höhe der eingesetzten Ressourcen als auch von der Wahl des Finanzierungsinstrumentes beeinflusst werden. Trotz des Gegenstandsbereiches der Steuerung von Finanzmitteln darf die Ausgestaltung eines Finanzierungssystems für Kindertageseinrichtungen somit nicht per se einer rein ökonomischen Rationalität unterliegen (Bock-Famulla et al. 2010, S. 137). Die Thematik macht im Grunde genommen einen *mehrperspektivischen* Zugang erforderlich. Auf wissenschaftlicher Ebene zeigt dies die Notwendigkeit *interdisziplinären* Arbeitens auf.² Laut Barz (2010, S. 145) sei insbesondere auch

² Auch andere Autoren plädieren bezüglich einer Reform des Bildungsbereiches grundsätzlich für interdisziplinäre Ansätze (Brüsemeister 2008, S. 8; Obermaier 2008, S. 930; Kell 1996, S. 31). Interdisziplinarität bedeutet in der Regel, dass ein Sachverhalt in größtenteils fachspezifisch zu bearbeitende Teile zerlegt und anteilig sowie – zumindest in Teilen – disziplinübergreifend bearbeitet werden kann (Beneke 2004, S. 86). Einen konstruktiven Diskurs aller beteiligten Disziplinen hält Spieß (2010) im Bereich der frühkindlichen Bildung für besonders gewinnbringend.