



Mut zur Veränderung

Innovation und Chancengleichheit durch eine integrierte Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik

Professorin Dr. Ursula Boos-Nünning

Professor Dr. Dr. Karl W. Lauterbach

PD Dr. Karsten Rudolph, MdL

Professor Gert Weisskirchen, MdB

Das Diskussionspapier wird von der Abteilung Arbeit und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von der Autorin und den Autoren in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden.

ISBN 3-89892-208-1

Herausgegeben vom Wirtschafts- und sozialpolitischen
Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung
Abteilung Arbeit und Sozialpolitik
D-53170 Bonn
Juni 2004

Inhalt

Ursula Mehrländer, Peter König

Vorbemerkung	5
1. Präambel	7
2. Ausgangslage	7
3. Gerechtigkeitsdefizite	8
4. Familienpolitik und Bildungspolitik müssen eine Einheit bilden	9
5. Auch Bildungspolitik und Gesundheitspolitik müssen Hand in Hand gehen ..	10
6. Lösungsansätze	11
7. Synergie der Maßnahmen	14
8. Zukunftsinvestitionen, die sich selbst finanzieren	14
9. Ausblick	16
Autorinnen- und Autorenverzeichnis	17

Vorbemerkung

Damit Deutschland in der Lage ist, den zukünftigen Herausforderungen in Wirtschaft und Gesellschaft gerecht zu werden, müssen auch die Voraussetzungen dafür geschaffen werden. Erste Grundlagen zur Erreichung dieses Ziels sind bereits durch Reformen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme gelegt worden.

Aber nach Einschätzungen von Experten wird dies noch nicht ausreichen, den absehbaren Anforderungen gerecht zu werden. Nach ihrer Meinung müssen ergänzend zu den bisherigen Maßnahmen nachhaltige Investitionen im Bereich Bildung, Gesundheit und Familie erfolgen.

Der Gesprächskreis Arbeit und Soziales der Friedrich-Ebert-Stiftung möchte einen Beitrag dazu leisten, Antworten darauf zu finden, wie durch weitere Reformansätze die zukünftigen Herausforderungen noch besser bewältigt werden könnten. Deshalb hat sie eine Expertengruppe mit der Aufgabe betraut, Grundzüge für eine nachhaltige Bildungs-, Gesundheits- und Familienpolitik auszuarbeiten. Die Mitglieder dieser Gruppe wurden darum gebeten, bei der Darstellung von Lösungsansätzen auch den hierfür voraussichtlich notwendigen Finanzierungsbedarf zu umreißen. Außerdem sollte der Frage nachgegangen werden, ob zur Erreichung der Ziele ein integrierter Politikansatz der Bereiche Bildung, Gesundheit und Familie nahe liegen würde, da aufgrund bestehender Einschätzungen eine Verzahnung von Handlungsstrategien verschiedener Politikbereiche mit höheren Erfolgsaussichten verbunden ist.

Der Bericht der Expertengruppe liegt jetzt vor. Die Mitglieder haben den Text in eigener wissenschaftlicher Verantwortung verfasst. Wir möchten uns bei der Autorin und den Autoren für ihre konstruktiven Ausführungen bedanken. Der Bericht soll dazu beitragen, die öffentliche Diskussion über Zukunftsinvestitionen in Bildung, Gesundheit und Familie zu intensivieren.

Bonn/Berlin, Juni 2004

Dr. Ursula Mehrländer
Leiterin des Gesprächskreises
Arbeit und Soziales

Peter König
Referent für Sozialpolitik

1. Präambel

Deutschland befindet sich in einer für den zukünftigen Wohlstand und die sozialen Bedingungen des Landes bedeutsamen Phase der Modernisierung. Nachdem durch die Reformen des Arbeitsmarktes und der sozialen Sicherungssysteme die Grundlagen für die langfristige Zukunft des Sozialstaats gelegt worden sind, müssen auch die Voraussetzungen für die Innovationskraft, Produktivität und Chancengleichheit des Landes nachhaltig verbessert werden. Die wichtigsten Schritte dafür sind die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, eine grundlegende Erneuerung unseres Bildungssystems und eine darin integrierte, deutlich stärker auf Prävention ausgerichtete Gesundheitspolitik. Insbesondere die Integration von Frauen in das Erwerbsleben und eine Bildungspolitik, die schon im frühen Kindesalter alle Begabungen individuell fördert, werden sich langfristig erheblich auf die Produktivität Deutschlands auswirken und den Wohlstand des Landes in einer globalisierten Wirtschaft sichern helfen. Eine solche Politik wird auch die bestehenden sozial bedingten Unterschiede in Schule, Beruf und Hochschule abbauen helfen und die Chancengleichheit und Leistungsfähigkeit der nächsten Generation insgesamt deutlich erhöhen. Das Ziel muss es sein, mehr soziale Gerechtigkeit und Wohlstand zu schaffen.

2. Ausgangslage

Deutschland befindet sich in einem Prozess gravierender sozialer, demographischer und ökonomischer Veränderungen. Trotz der intensiven Diskussionen über die Reformen der sozialen Sicherungssysteme und des Arbeitsmarktes wird das Zusammenwirken der unterschiedlichen Ansätze noch immer unterschätzt werden. Zu den sozialen Veränderungen gehört die Ablösung der klassischen Familienstruktur mit einem erwerbstätigen Vater, einer nicht erwerbstätigen Mutter und Kindern. Andere Formen des Zusammenlebens, Einzelhaushalte und eine wachsende Zahl von alleinerziehenden Müttern und Vätern prägen zunehmend das Bild. Die Zahl der Ehescheidungen steigt, die der Eheschließungen sinkt. Die seit 1970 stabil zu niedrige Geburtenzahl wird einen demographischen Wandel in Deutschland zur Folge haben, der die Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme und das wirtschaftliche Wachstum gefährden kann. Während im Jahr 2000 noch vier Beitragszahler einen Rentner finanzierten, werden es im Jahr 2040 voraussichtlich nur noch anderthalb sein. Die demographischen Probleme sind auch durch Zuwanderung allein nicht lösbar, weil Frauen aller sozialen Schichten ihre Geburtenquote nach einer Übergangsphase der des Einwanderungslandes anpassen.

Neben dieser demographischen Herausforderung müssen auch wichtige wirtschaftliche Aufgaben noch gelöst werden. Dazu zählen besonders der Abbau von Armut und die wirksame Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Armut konzentriert sich in Deutschland stark auf einkommensschwache Familien und Alleinerziehende mit Kindern. Die Hauptursache dafür ist, dass Frauen mit Kindern sowie Personen mit geringer beruflicher Qualifikation häufig von Arbeitslosigkeit betroffen sind.

Neben dem Abbau von Armut und einem Leben in Abhängigkeit von staatlichen Transferleistungen müssen daher auch die Voraussetzungen für ein stärkeres wirtschaftliches Wachstum geschaffen werden. Es besteht Einigkeit darin, dass die ökonomischen Probleme Deutschlands sich verschärfen werden, wenn es nicht gelingt, die Innovationsfähigkeit des Landes zu verbessern. Das hohe Lohnniveau in Deutschland lässt sich nur halten, wenn die hier produzierten Güter im internationalen Vergleich einen entsprechenden Mehrwert haben bzw. die Produktivität im internationalen Vergleich weiterhin ansteigt. Steigende Produktivität erfordert eine dafür ausreichende Innovationskraft der Wirtschaft. Dies setzt auch die Förderung von Leistungseliten voraus, die nicht

mit Herkunftseliten verwechselt werden dürfen. Es ist sehr wichtig, den Zusammenhang zwischen Wirtschaftspolitik und Bildungspolitik zu erkennen. Die erwünschten Leistungseliten z.B. können sich nur dann entwickeln, wenn es eine breite Basis von gut ausgebildeten Menschen gibt, aus der sie hervorgehen können. Die Förderung besonders leistungsfähiger Schüler, Studenten und Forscher steht nicht im Widerspruch zur Förderung der Basis, sondern setzt letztere voraus. Diese Förderung der Basis ist in Deutschland nur teilweise vorhanden. Die PISA Studie z.B. hat bei 15-jährigen Schülern in Deutschland unter dem Durchschnitt liegende Ergebnisse in der Lernleistung gezeigt. Dies weist darauf hin, dass große Potenziale bildungsfähiger junger Menschen nicht erschlossen werden, was sowohl aus ökonomischen Gründen als auch aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit nicht akzeptabel sein kann.

Die nicht ausreichende Förderung der Lernleistungen in den Schulen wirkt sich auch auf die Hochschulen und auf die Forschung aus. Deutsche Hochschulen werden international nicht mehr als Spitzenuniversitäten anerkannt. In vielen Forschungsbereichen, wie z.B. in der klinischen Forschung oder der Arzneimittelentwicklung, sind die Forschungsergebnisse in Deutschland deutlich rückläufig und nicht mehr der internationalen Spitzenforschung zugehörig. Erstmals wurde im Jahr 2003 mehr Hochtechnologie importiert als exportiert.

3. Gerechtigkeitsdefizite

Neben den genannten sozialen, demographischen und ökonomischen Herausforderungen gibt es in Deutschland noch immer gravierende Gerechtigkeitsdefizite, die insbesondere die Chancengleichheit betreffen. Der Begriff der sozialen Gerechtigkeit ist genau so wenig unumstritten definierbar wie der Innovationsbegriff und bedarf wie dieser eines theoretischen Fundamentes. Zu jeder solchen Definition sozialer Gerechtigkeit gehört aber auch das Prinzip der Chancengleichheit, denn es ist ein weitgehender Konsens in der Gesellschaft vorhanden, dass selbst eine gleiche Einkommensverteilung nicht als gerecht betrachtet werden kann, wenn sie aus der ungleichen Verteilung von Lebenschancen resultiert, während auch ungleiche Einkommensverteilungen im Prinzip gerecht sein können, wenn sie auf Chancengleichheit aufbauen. Neben Freiheit kann die Chancengleichheit allgemein als der am wenigsten umstrittene soziale Wert in demokratischen Gesellschaften betrachtet werden. Im Gegensatz zu allgemeinen passiven Freiheitsrechten ist Chancengleichheit Ausdruck der aktiven Freiheit, an den Möglichkeiten einer Gesellschaft ohne Einschränkung teilnehmen zu können. Chancengleichheit bedeutet insbesondere, dass weder das Bildungssystem noch das Schulsystem sozial Schwächere benachteiligt, sondern sie besonders fördert.

Zu sozialer Gerechtigkeit gehört noch mehr als Chancengleichheit. Für die Menschen, die aufgrund mangelnder Begabung, Gesundheit oder aus schicksalhaften Gründen arm sind, keine Arbeit aufnehmen können oder in die Abhängigkeit der Fürsorge anderer geraten, kann es keine wirkliche Chancengleichheit geben. Ein Staat, der für diese Menschen nicht angemessen sorgt, kann nicht gerecht sein. Armut und Ausgrenzung von der Teilhabe am öffentlichen Leben sind noch gravierendere Ungerechtigkeiten, da sie im Sinne von Kant die Würde des Menschen direkt verletzen.

Legt man diese Überlegungen zugrunde, sind die Massenarbeitslosigkeit und die Armut von Kindern und Erwachsenen zur Zeit die wichtigsten Gerechtigkeitsdefizite in Deutschland. Sie grenzen weite Teile der Bevölkerung vom öffentlichen Leben aus und verhindern es, dass diese Menschen ihre zentralen Lebenspläne („Life Plans“ in der Sprache des im Jahr 2002 gestorbenen amerikanischen Sozialphilosophen John Rawls) verwirklichen können. Gleichzeitig ist die Chancengleichheit in Deutschland stark eingeschränkt,

da die Bildungsaussichten von Kindern stärker als in den anderen Ländern der OECD von der Bildung oder dem Einkommen der Eltern abhängen, die ungleichen Bildungschancen aber wiederum die Einkommens- und Erwerbsperspektiven dieser Kinder prägen. Zunehmend kommt es zu sogenannten persistierenden Ungleichheiten, d.h. zur Vererbung des Chancenmangels der Eltern an ihre Kinder und zur Zementierung von Chancenungleichheiten in sozialen Randgruppen.

Besonders gravierend ist die Ungerechtigkeit dann, wenn die Lebenschancen von Menschen bereits in sehr frühen Lebensphasen verteilt werden. So haben Kinder aus Zuwandererfamilien und aus Arbeiterfamilien bei gleicher Leistung deutlich schlechtere Chancen, von ihren Lehrern für ein Gymnasium vorgeschlagen zu werden, wie die IGLU-Studie erneut gezeigt hat. Wenn durch die sozialen Verhältnisse noch vor der Einschulung bereits wichtige Benachteiligungen für Kinder entstehen, die später nicht mehr vollständig ausgeglichen werden können, ist dies eine nicht hinzunehmende Ungerechtigkeit. In den letzten Jahren hat die Forschung klar bewiesen, dass die frühkindliche Phase, also die Lebensphase noch vor der Vorschule, bereits weitgehend die späteren Lern- und Denkfähigkeiten von Menschen bestimmen und daher in dieser Phase große Nachteile für nicht geförderte Kinder aus sozial schwachen Schichten entstehen können. Die Schule festigt oder verstärkt häufig nur noch die bestehenden Unterschiede, so dass über Bildungs- und Lebenschancen bereits bei Dreijährigen wichtige Entscheidungen fallen. Wenn die Lernfähigkeit so früh geprägt wird, sind der Selbstverantwortung des einzelnen für die Erweiterung seiner Bildungschancen engere Grenzen gesetzt als früher vermutet wurde, auch wenn es hier große individuelle Unterschiede gibt. Praktisch bedeutet dies, dass Kinder, die in Armut aufwachsen und nicht über eine frühe Förderung auch außerhalb der Familie verfügen, mit deutlich reduzierten Chancen in das Leben gehen. Sie werden wahrscheinlicher arm, arbeitslos oder krank sein als Kinder mit günstigeren Startchancen und haben oft keine realistische Chance, sich aus dieser Perspektivlosigkeit zu befreien.

4. Familienpolitik und Bildungspolitik müssen eine Einheit bilden

Neben Defiziten im Bildungssystem wirkt sich auch die mangelhafte Vereinbarkeit von Familie und Beruf negativ auf die Chancen unserer Kinder aus. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen ist in Deutschland deutlich niedriger als im Durchschnitt der OECD Spitzengruppe. Zwischen der Erwerbsquote von Frauen, Kinderarmut und Bildungschancen gibt es aber sehr wichtige Zusammenhänge. So hat sich gezeigt, dass die Erwerbslosigkeit von Frauen der wichtigste Risikofaktor für Armut von Kindern ist, was wiederum den wichtigsten Risikofaktor für schlechte Bildungsergebnisse der Kinder darstellt. Eine niedrige Erwerbsquote von Frauen mit Kindern ist somit in zweierlei Hinsicht jeweils ein großes Gerechtigkeitsproblem wie auch ein großes volkswirtschaftliches Problem. Sie ist ungerecht für Frauen, die arbeiten wollen, es aber wegen fehlender Betreuungsangebote für Kinder nicht können, und so dem Risiko von Armut und eingeschränkter Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ausgesetzt sind. Und sie ist ungerecht für die betroffenen Kinder, weil sie durch die Armutsfalle in besonderem Ausmaß dem Risiko ausgesetzt sind, nicht ihr volles Potenzial an Lernfähigkeit realisieren zu können, so dass sie in späteren Phasen ihres Lebens nicht die Chancen auf Realisierung ihrer Lebenspläne haben, die sie sonst gehabt hätten. Häufig werden sie wieder arme Eltern sein von Kindern, an die sie die eigene Perspektivlosigkeit vererben.

Volkswirtschaftlich ist die geringe Erwerbstätigkeit von Frauen darüber hinaus eine wichtige Begrenzung für das Wirtschaftswachstum in Deutschland, welche sich insbesondere durch den demographisch bedingten Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen auswirken wird. Frauen mit Kindern stehen der Wirtschaft wegen der geringen Müttererwerbstätigenquote nicht ausreichend zur Verfügung, Frauen im Beruf werden nicht Mütter wegen der schlechten Betreuungsangebote für Kinder von Frauen. Mittlerweile bleiben mehr als 40% der Akademikerinnen kinderlos, wobei in allen gesellschaftlichen Schichten Frauen weniger Kinder bekommen, als sie sich wünschen würden. Dies verschärft die demographische Problematik, die in Zukunft das Wirtschaftswachstum um etwa ein Drittel im Vergleich zu einer stabilen Bevölkerungsstruktur reduzieren wird.

5. Auch Bildungspolitik und Gesundheitspolitik müssen Hand in Hand gehen

Auch die Gesundheitspolitik ist enger mit der Familien- und der Bildungspolitik verflochten, als es zuerst den Anschein hat. Bezüglich der Finanzierung des Gesundheitssystems trägt die geringe Erwerbsquote von Müttern langfristig zu einer Gefährdung der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherungssysteme bei. Dies geschieht direkt durch den Rückgang der Zahl der Beitragszahler und damit der Veränderung des Verhältnisses von Beitragszahlenden zu Leistungsempfängern zu Ungunsten der Erstgenannten. Indirekt wird das Wirtschaftswachstum in Folge des Rückgangs an qualifizierten Erwerbstätigen und der geringeren Konsum- und Investitionsnachfrage geschwächt. Besonders gefährdet sind umlagefinanzierte Sicherungssysteme, die ausschließlich über den Faktor Arbeit finanziert werden, wie dies weitgehend für unser Gesundheits- und Rentensystem sowie für die Pflegeversicherung gilt. Eine nicht in die Gesundheitspolitik integrierte Bildungs- und Familienpolitik vergibt aber auch die wichtigste Chance, die Krankheitskosten langfristig zu senken. Armut in Familien und eine hohe Arbeitslosigkeit verursachen hohe schichtspezifische Morbiditätsunterschiede in der Gesellschaft, da Armut und Arbeitslosigkeit die wichtigsten sozialen Risikofaktoren für Krankheit sind. Auch hier gibt es erhebliche Gerechtigkeitsdefizite, da die Risikofaktoren für Krankheit nicht nur genetisch, sondern auch sozial an die Kinder vererbt werden. So werden Kinder aus sozial schwachen Familien besonders häufig bereits vor der Geburt und durch ihre gesamte Kindheit durch das Rauchen ihrer Eltern gesundheitlich geschädigt. Rauchen und andere gesundheitsschädigende Verhaltensweisen der Eltern und der Kinder hängen stark von Armut und Arbeitslosigkeit in den Familien ab, so dass sich auch über diesen Mechanismus die Lebensperspektive dieser Kinder verengt. Die Kinder rauchender Eltern werden mit viel höherer Wahrscheinlichkeit selbst später rauchen. So entwickelt sich ein Teufelskreis mit hohen Folgekosten für das Gesundheitssystem.

Für die Vorbeugung chronischer Erkrankungen ist daher das Verhalten der Eltern und die Bekämpfung der Risikofaktoren in Vorschule und Schule entscheidend. Die vier folgenden Risikofaktoren, Übergewicht, Fehlernährung, Bewegungsmangel und das Rauchen, sind für den größten Anteil aller chronischen Erkrankungen in unserer Gesellschaft verantwortlich. Dazu zählen u.a. Bluthochdruck, die Zuckerkrankheit, Herzinfarkte, Schlaganfälle, das Nierenversagen, Lungenkrebs und selbst die Demenz im Alter. Mehr als die Hälfte aller Kosten im Gesundheitssystem und in der Pflege gehen auf diese Erkrankungen zurück. Wenn die vier Risikofaktoren durch eine aktive Gesundheitsförderung bereits im Vorschulalter reduziert würden, könnte unser Gesundheitssystem langfristig bei gleichzeitiger Verbesserung der Lebensqualität der Menschen massiv finanziell entlastet werden. Es sollte nicht länger hingenommen werden, dass Kinder, die in Armut aufwachsen, über die Beschränkung ihrer Bildungs- wie ihrer Gesundheitsmöglichkeiten

doppelt benachteiligt werden. Zum jetzigen Zeitpunkt verschlechtert sich die Gesundheit von Kindern in allen sozialen Schichten sogar, was insbesondere auf die Zunahme des Übergewichtes, die steigende Zahl von rauchenden Kindern und Bewegungsarmut zurück zu führen ist. Es steht zu befürchten, dass die Generation der Kinder von heute zum ersten Mal weniger gesund sein wird als die Generation ihrer Eltern.

6. Lösungsansätze

Alle nachhaltigen Investitionen in eine bessere Zukunft unseres Landes haben eine konsequente Förderung und Verzahnung der Familien-, Bildungs- und Gesundheitspolitik zur Voraussetzung. Als familien- und bildungspolitische Maßnahmen schlagen wir daher vier zentrale Maßnahmen vor:

- A. Förderung der Vereinbarkeit von Kindern/Familie und Beruf sowie Stärkung der frühkindlichen Förderung**
- B. Einführung einer Vorschulerziehung für alle Kinder zwischen 3 und 6 Jahren mit standardisierten und strukturierten Inhalten**
- C. Einführung einer Ganztagschule für alle Altersstufen**
- D. Einführung einer systematischen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden Gesundheitsförderung in allen Vorschulen und Schulen**

A) Vereinbarkeit von Kindern/Familie und Beruf sowie Stärkung der frühkindlichen Förderung

Um die Vereinbarkeit von Kindern und Beruf zu verbessern, sollte das Konzept der Vorschule und Ganztagschulen durch fördernde Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei Jahren flächendeckend ergänzt werden. Die Schaffung von qualifizierten Betreuungseinrichtungen für Kinder von 0 bis 3 Jahren soll als Angebot an alle diejenigen Frauen verstanden werden, die ihre Berufstätigkeit nicht unterbrechen wollen. Diese Maßnahme ist zusammen mit Vorschulen und Ganztagschulen dazu geeignet, den beschriebenen Kreislauf aus nicht berufstätigen Müttern, Kinderarmut und späteren schlechten Chancen der Kinder mit nachfolgender geringerer Qualifikation und Produktivität zu durchbrechen.

B) Gewährleistung einer Vorschulerziehung für alle Kinder von 3 bis 6 Jahren

Da die Vorschulerziehung über den späteren Erfolg in Schule und Beruf weitgehend mit entscheidet, kann ihr Stellenwert für den Abbau von Gerechtigkeitsdefiziten der Gesellschaft nicht hoch genug eingeschätzt werden. Die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern haben gezeigt, dass die Verbesserung der Bildungschancen von Kindern aus sozial schwachen Familien und aus Einwanderungsfamilien sich durch eine qualitativ hochwertige Vorschulerziehung am effektivsten verbessern lassen. In Dänemark und in Schweden gibt es so gut wie keinen Zusammenhang mehr zwischen der Ausbildung und dem Einkommen der Eltern und den Bildungsergebnissen der Kinder. Dazu genügt aber nicht ein Angebot, welches mit dem der heutigen Kindergärten in Deutschland vergleichbar ist. Vielmehr sollte

- die Vorschulerziehung **qualitativ standardisiert** für alle in Deutschland lebenden Kinder unabhängig von ihrer Nationalität sein,
- für alle Kinder **kostenlos** angeboten werden,
- **pädagogische Inhalte** vermitteln, die als nationale Standards angestrebt werden können und über geeignete Materialien zur Erreichung dieser Standards umgesetzt werden und
- in **ganztägigen Vorschulen bzw. Vorschulkindertagesstätten** angeboten werden.

Da eine qualitativ hochwertige Förderung von Kindern zum frühest möglichen Zeitpunkt, unbedingt jedoch ab dem dritten Lebensjahr, der Schlüssel zum gleichzeitigen Abbau der vergebenen Bildungschancen und zur Förderung von Frauen im Erwerbsleben ist, wird empfohlen, die Vorschulen als verpflichtende Einrichtungen für alle in Deutschland lebenden Kinder einzurichten. Entscheidend für den Erfolg der Vorschulen wird sein, in welchem Maße es gelingt, ein durchgängiges, altersadaptiertes pädagogisches Förderkonzept ganztägig anzubieten. Vorschulen, die lediglich eine Betreuung der Kinder am Nachmittag mit schlecht qualifiziertem Personal anbieten oder lediglich ein bis zwei Stunden pro Tag „Vorschule“ im Vorgriff auf die Schule unterrichten, werden den Anforderungen an ein durchgängiges Bildungskonzept nicht gerecht. Ein durchgängiges und ganztägiges Vorschulkonzept sollte jedoch nicht mit der Vermittlung kognitiver Inhalte im Sinne vorgezogener Schulstunden verwechselt werden. Vielmehr sollte das Lernen altersgerechter Inhalte über alle Ebenen und Sinne „erfahren“ werden. Entsprechende Konzepte für den Umgang mit Zahlen werden z.B. zur Zeit in Baden-Württemberg in einzelnen Kindergärten erfolgreich implementiert. Da Gesundheitsverhalten sowie Einstellungen und Umgang mit dem eigenen Körper in früher Kindheit geprägt werden, sollten präventive Konzepte bereits in Vorschulen integriert werden. Dazu gehört ein altersentsprechendes Bewegungs- und Ernährungskonzept sowie die Vermittlung wichtiger präventiver Gesundheitserziehungsinhalte, die auf die wichtigen Risikofaktoren Ernährung, Übergewicht, Bewegungsmangel und Rauchen zielen. Nur durch eine solche systematische Prävention kann es gelingen, den Trend der sich stetig verschlechternden Gesundheit unserer Kinder zu durchbrechen.

C) Ganztagschulen

Das Konzept der Vorschulen sollte in Ganztageschulen fortgeführt werden. Der heute oftmals bestehende Bruch in der Berufstätigkeit von Frauen erfolgt meist dann, wenn nach dem Besuch der Kindertagesstätte keine Ganztagschule zur Verfügung steht. Um tatsächlich die Lernfähigkeit der Kinder zu entwickeln und die Kinder nicht nur „aufzubewahren“, muss das Konzept einer Ganztagschule über eine Betreuung der Kinder am Nachmittag hinausgehen und zu einem durchgehenden Konzept des Lernens mit allen Sinnen erweitert werden. Da es als erwiesen gilt, dass gesunde Schüler und Schülerinnen in einem gesundheitsförderlichen Lern- und Arbeitsumfeld konzentrierter und motivierter und damit besser lernen, sollte auch in den Schulen eine altersgerechte Gesundheitserziehung sowie konkrete Interventionen zu Ernährung, Bewegungsmangel, Übergewicht und Sucht durchgeführt werden.

Zusätzlich kann eine flexible Schuleingangsphase dazu beitragen, die Verzahnung von vorschulischem und schulischem Lernen zu ermöglichen und zu einer gezielten Förderung der Kinder dienen. Die Schuleingangsuntersuchung sollte so gelegt werden, dass spätestens im Jahr vor der Einschulung eine gezielte, individuelle Förderung der für die Schule notwendigen Ausgangsqualifikation möglich ist; hierzu gehört insbesondere der Erwerb

altersgemäßer Kenntnisse der deutschen Sprache. Im jeweiligen Einzugsgebiet sollten Schuleingangskonferenzen eingeführt werden, die individuelle Förderbedarfe frühzeitig feststellen.

D) Einführung einer systematischen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basierenden Gesundheitsförderung in allen Vorschulen und Schulen

Die Lebenserwartungsunterschiede von Männern aus dem unteren und dem oberen Viertel der Einkommensverteilung beträgt in Deutschland 10 Jahre, für Frauen etwa 7 Jahre. Sozial schwache und bildungsferne Schichten sind erheblich stärker von chronischen Krankheiten wie der Zuckerkrankheit, Herzinfarkten, Schlaganfällen und Krebserkrankungen betroffen, die für sie häufiger und früher auftreten und zu Frühverrentung, hohen Behandlungskosten und vorzeitigem Tod führen. Die Risikofaktoren für die Mehrzahl dieser Krankheiten werden bereits in der Kinder- und Jugendphase ausgebildet und lebenslang stabilisiert, da bereits im frühen Kindesalter Einstellungen zur Gesundheit und zum Umgang mit dem eigenen Körper geprägt werden. Eine Korrektur dieser Einstellungen in späteren Jahren ist ungleich viel schwieriger und erfordert einen deutlich höheren Ressourceneinsatz. Zudem werden im Kindesalter nicht nur Einstellungen und Risikofaktoren geprägt, sondern viele chronische Erkrankungen beginnen bereits im Kindesalter. Beispielsweise weisen übergewichtige Kinder zu einem hohen Prozentsatz bereits Veränderungen in den Blutgefäßen auf, die stetig fortschreiten und bereits im frühen Alter zu Bluthochdruck, Herzinfarkten und Schlaganfällen führen werden. Diese Entwicklung ist nicht neu und hat beim Diabetes bereits dazu geführt, dass der sog. „Alterszucker“ (der Typ 2 Diabetes) heute bereits bei jungen Erwachsenen auftritt. Die vier wichtigsten Risikofaktoren in diesem Zusammenhang sind Rauchen, Übergewicht, Fehlernährung und Bewegungsmangel. Sie können im Kindesalter am wirksamsten verhindert werden. Alle anderen Interventionsansätze sind mit Abstand weniger erfolgreich oder ganz vergeblich und können lediglich dazu beitragen, dass bereits eingetretene Schäden wie Herzinfarkte oder Diabetes sich nicht weiter verschlechtern. Wie im Bereich der Bildung werden auch bei der Gesundheit die Lebenschancen sehr früh verteilt, und Kinder aus sozial schwachen Familien sind besonders von diesen frühen Nachteilen betroffen. Daher müssen die Gesundheitsförderungsangebote in den Vorschulen und Schulen gezielt auf die Bedürfnisse sozial schwacher Familien abgestimmt sein. Rauchfreie Schulen, Schulsport, Steigerung des Körperbewusstseins und des Gesundheitsbewusstseins können auf der Grundlage erfolgreicher internationaler Programme auch in Deutschland erreicht werden und sollten in die aktivierende Bildungspolitik integriert werden.

Zur erfolgreichen Umsetzung aller vier Ansätze brauchen die Bildungseinrichtungen mehr Selbstständigkeit. Selbstständigkeit ermöglicht neue Allianzen für Kreativität und eröffnet neue Wege der Vernetzung. Dadurch kann ein gleitender Übergang zwischen den Vorschulen und Schulen geschaffen werden. Die Aus- und Fortbildung der Pädagoginnen und Pädagogen in den Vorschuleinrichtungen muss stärker auf die neuen Anforderungen eingehen. Die Vorschule und die Schule der Zukunft soll im Rahmen ihres Personalbudgets stärker eigenverantwortlich entscheiden können, welche Fachkräfte sie einstellt. Starre bürokratische Strukturen sind nicht geeignet, den lokalen Qualitätswettbewerb bei der Umsetzung einer integrierten Bildungs-, Familien und Gesundheitspolitik zu ermöglichen. Mehr Selbstständigkeit für die einzelne Schule heißt nicht Rückzug aus der Verantwortung für die Politik. Sie nimmt die Länder und den Bund noch mehr als bisher in die Pflicht, für gleichwertige Bildungschancen zu sorgen. Angesichts eines unterschiedlichen sozialen Umfelds muss dafür Sorge getragen werden, dass Vorschuleinrichtungen und Schulen in sozial schwierigerem Umfeld Selbstständigkeit genau so produktiv nutzen können wie in günstigerem Umfeld. Sie bedürfen einer besonderen Aufmerksamkeit und

brauchen mehr Unterstützung und müssen regelmäßig aussagekräftige Leistungsberichte veröffentlichen.

In diesem Zusammenhang muss auch die Zuwanderungspolitik gesehen werden. Konkret bedeutet das, dass die Zuwanderung auch nach dem Bedarf des Arbeitsmarktes sowie an der Integrationsfähigkeit des Bildungssystems ausgestaltet werden sollte. Dazu gehört z.B. die gezielte sprachliche Förderung ab dem ersten Lebensjahr von Kindern, die nicht Deutsch als Muttersprache erlernen. Erfahrungsgemäß lässt sich dies nicht alleine mit verstärktem Sprachunterricht erreichen. Vielmehr müssen flankierende Maßnahmen ergriffen werden, um ausländische Kinder mit gleichaltrigen deutschsprachigen Kindern zu integrieren und eine Segmentierung der Bevölkerung bereits im Kindergartenalter zu vermeiden.

7. Synergie der Maßnahmen

Die erfolgreiche und qualitativ hochwertige Umsetzung der vier genannten Maßnahmen, frühkindliche Betreuung, Ganztagsvorschule, Ganztagschule und Gesundheitsförderung bei Kindern und Jugendlichen hätte eine für unsere Gesellschaft entscheidende Verbesserung der Zukunftsfähigkeit zur Folge. Im Idealfall würden sich die Lebenschancen aller Kinder verbessern, die Armutsquote von Kindern, Frauen und Familien würde durch die verstärkte Erwerbstätigkeit von Frauen sinken, und ein höheres Wachstumspotenzial unserer Wirtschaft sowie eine höhere Geburtenquote könnten die Folge sein. Kinder würden gesündere Erwachsene werden, ihr Leben könnte produktiver und mit höherer Lebensqualität verlaufen. Durch die Kindertagesstätten, die Ganztagsvorschule und die Ganztagschule mit Qualitätsgarantie und ohne Kosten würde die Zahl erwerbstätiger Mütter deutlich steigen. Mit steigender Beschäftigung der Mütter würde das Armutsrisiko für Kinder sinken, welches sich bisher nachteilig auf die Lebenschancen sozial schwacher Schichten und Zuwandererfamilien auswirkt. Die Geburtenquote würde wahrscheinlich deshalb steigen, weil durch eine verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Bereitschaft für Kinder steigen würde, wie dies insbesondere die Erfahrungen in Frankreich und in den skandinavischen Ländern gezeigt haben. Die Voraussetzungen für mehr Wachstum würden verbessert werden, weil die höhere Erwerbsquote von Frauen in der Regel mit mehr Wirtschaftswachstum und mit sinkender Arbeitslosigkeit einhergeht.

8. Zukunftsinvestitionen, die sich selbst finanzieren

Zur Umsetzung der vier genannten Maßnahmen sind zunächst erhebliche Investitionen notwendig, die sich jedoch langfristig und zum Teil sogar kurzfristig selbst finanzieren und ohne Alternative sind, wenn ein wirklich grundlegender Wandel in der Familien- und Bildungspolitik erreicht werden soll. Die Kosten für eine bedarfsgerechte Betreuung allein aller Krippen-, Kindergarten- und Grundschulkinder schätzt das DIW Berlin im Jahre 2006 auf ca. 21 Mrd. € jährlich. Das wären gegenüber dem Status quo ca. 12 Mrd. € zusätzlich. Dieser Betrag erscheint substanziell. Allerdings ist ohne Investitionen in großem Umfang in diesem Bereich eine Trendwende in der demographischen und wirtschaftlichen Entwicklung nicht zu erwarten.

Berechnungen des Deutschen Institut für Wirtschaft (DIW) auf der Grundlage des Sozio-ökonomischen Panels zeigen aber auch, dass durch die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf die sozialen Sicherungssysteme Mehreinnahmen in Milliardenhöhe verzeichnen würden und die Sozialhilfe deutlich entlastet werden könnte. Auf der Basis der Mütter, deren jüngstes Kind nicht älter als 12 Jahre ist, wurde das Potenzial der so-

genannten „Stillen Reserve“ berechnet, das eine Arbeit aufnehmen möchte. Unter den Annahmen, dass die bisher schlecht funktionierende Kinderbetreuung Grund dafür ist,

1. dass die Mütter bisher kein Angebot auf dem Arbeitsmarkt gemacht haben,
2. dass diesem Angebot auch eine Nachfrage an Arbeit gegenübersteht, und
3. dass die Mütter zum größten Teil keine selbstständige Arbeit aufnehmen,

wurden die folgenden Berechnungen angestellt. Würden beispielsweise alle nicht erwerbstätigen Akademikerinnen, deren jüngstes Kind unter 12 Jahren ist, aufgrund einer verbesserten Kinderbetreuung beruflich tätig, so würden sich die zusätzlichen Steuereinnahmen der öffentlichen Haushalte auf rd. 1 Mrd. € belaufen. Die Sozialversicherungsträger könnten mit Mehreinnahmen in Höhe von ca. 1,4 Mrd. € im Jahr rechnen. Natürlich wollen nicht alle Akademikerinnen mit Kindern wieder in den Beruf eintreten, und auch für diese Gruppe gibt es einen Mangel an Arbeitsplätzen. Dennoch können die Chancen, ihre Erwerbswünsche realisieren zu können, für die Mehrzahl der arbeitssuchenden Akademikerinnen als gut eingeschätzt werden, und ein großer Teil verzichtet aus Mangel an Betreuungsangeboten für die Kinder. Würden lediglich alle Akademikerinnen der Stillen Reserve I, d.h. solche mit einem starken Erwerbswunsch, wieder berufstätig, so würde das zu Einkommenssteuermehreinnahmen von über 400 Mill. € und Sozialversicherungsbeiträgen von ca. 440 Mill. € pro Jahr führen.

Bei einer Erwerbstätigkeit aller nicht erwerbstätigen Mütter (also nicht nur Akademikerinnen), deren jüngstes Kind unter 12 Jahren ist und die entweder arbeitslos gemeldet sind oder einen starken Wunsch haben, wieder erwerbstätig zu werden (Stille Reserve I) oder planen, in 2 bis 5 Jahren wieder erwerbstätig zu werden (Stille Reserve II) würden sich die Steuermehreinnahmen der öffentlichen Haushalte auf bis zu 6 Mrd. € und die Mehreinnahmen der Sozialversicherungsträger nach Schätzungen des DIW auf bis zu 8,9 Mrd. € pro Jahr belaufen. Insgesamt geht es also um einen Betrag von knapp 15 Mrd. € im Jahr.

Hier soll noch einmal betont werden, dass eine echte Wende in der Familien- und Bildungspolitik nicht durch kleinschrittige Verbesserungen oder gar alleinige Ausdehnungen bestehender Angebote allein erreicht werden kann. So kann es sich bei den Vorschulen z.B. nicht um sogenannte „Betreuungsmöglichkeiten“ der Kinder handeln, die das bestehende auf den Morgen beschränkte Angebot im Kindergarten am Nachmittag um eine Verwahrung der Kinder ergänzen würde, sondern es geht um eine Ausdehnung der Förderung und Bildung auf den ganzen Tag bei gleichzeitiger Verbesserung der Qualität der bestehenden Angebote. Dies setzt eine deutliche Höherqualifizierung des Personals für diese Aufgaben voraus. Damit das verbesserte Bildungsangebot auch für Zuwandererfamilien einen optimalen Nutzen bringen kann, muss es durch Sprachtraining für Kinder ohne deutsche Muttersprache in deutscher Sprache ergänzt werden.

Auch die Mittel für die Bildung konkurrieren mit anderen wichtigen Aufgaben, die das Gemeinwesen zu leisten hat. Deshalb enthebt die Bedeutung eines guten Bildungssystems die Beteiligten nicht der Verpflichtung, die verfügbaren Ressourcen effizient zu nutzen. Quantität allein kann Qualität nicht ersetzen. Das betrifft die Bildungsinhalte ebenso wie die Bildungsinfrastruktur. Derzeit ist die Bildungsfinanzierung unausgewogen und uneinheitlich. In einzelnen Bildungsbereichen - etwa dem Kindergarten oder der Weiterbildung - werden Beiträge erhoben, andere Bildungsangebote sind weitgehend beitragsfrei. Die Bildungsfinanzierung sollte daher in allen Bildungsbereichen harmonisiert und in ein Gesamtsystem integriert werden. Dabei sollte zumindest für alle Schulen und Vorschulen auf Gebühren verzichtet werden.

9. Ausblick

Dass sich ein solcher Weg lohnt, kann in Ländern wie Dänemark, Schweden oder Finnland, deren Bildungs- und Familienpolitik diesem Paradigma gefolgt ist, beobachtet werden. So konnten dort nicht nur die Bildungschancen von Kindern deutlich verbessert werden. Gleichzeitig sind die Erwerbsquoten von Frauen gestiegen, die Arbeitslosigkeit konnte gesenkt werden, und die Bildungschancen der Kinder hängen nicht mehr so stark von der Bildung der Eltern ab. Durch mehr Gerechtigkeit und Qualität in der Bildungs- und Familienpolitik konnten die Voraussetzungen für mehr Innovation und Wachstum geschaffen werden. Der Erfolg dieser Bildungs- und Familienpolitik hat sich auch in der Verbesserung der Gesundheitspolitik niedergeschlagen. Da bereits in den Vorschulen sowohl durch bildende Maßnahmen als auch durch das gelebte Vorbild Kindern der Weg zu einer besseren Ernährung und zu mehr Bewegung als Alternative aufgezeigt wurde, hat sich das Präventionsverhalten in der Gesellschaft verbessert. So ist z.B. die Zahl rauchender Kinder in Schweden besonders gering, weil eine konsequente Antitabakpolitik in Schulen und Vorschulen eingeführt wurde. Über den Abbau von Armut in Familien lässt sich sowohl die Gesundheit der Kinder als auch die der Erwachsenen verbessern.

Langfristig werden der Bildungsstandard, die Fähigkeit zum lebenslangen Lernen und der Gesundheitszustand der Bevölkerung von entscheidender Bedeutung für die Produktivität unserer Gesellschaft sein, weil eine alternde Gesellschaft mit einem höheren Renteneintrittsalter nur so den steigenden Voraussetzungen des Arbeitsmarktes gewachsen sein wird. Auch in dieser Hinsicht ist der beschriebene Weg einer verbesserten Bildungs-, Familien- und Gesundheitspolitik eine wichtige Vorbereitung auf die Bewältigung des demographischen Wandels in unserer Gesellschaft.

Autorinnen- und Autorenverzeichnis

Professorin Dr. Ursula Boos-Nünning, Universität Duisburg/Essen

Professor Dr. Karl W. Lauterbach, Universität zu Köln, Institut für Gesundheitsökonomie

PD Dr. Karsten Rudolph, MdL, SPD-Landtagsfraktion Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Professor Gert Weisskirchen, MdB, SPD-Bundestagsfraktion, Berlin

Neuere Veröffentlichungen des Gesprächskreises Arbeit und Soziales zur Sozialpolitik – eine Auswahl

Überlegungen zur deutschen Alterssicherungsreform vor dem europäischen Hintergrund, Prof. Dr. Diether Döring, 2004

Bürgerversicherung versus Kopfpauschale. Alternative Finanzierungsgrundlagen für die Gesetzliche Krankenversicherung, Dr. Klaus Jakobs, Dr. Bernhard Langer, Prof. Anita B. Pfaff, Prof. Dr. Martin Pfaff, November 2003 (Druckfassung vergriffen)

Neue Antworten sind gefragt: Versorgt uns die Medizin noch bedarfsgerecht? Unter-, Über-, Fehlversorgung im Gesundheitswesen; Nr. 100 (Druckfassung vergriffen)

Gesundheitsreform in Deutschland – Sind Elemente aus anderen Ländern Europas übertragbar auf unsere Reform? Eine Fachkonferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, 7. April 2003, Berlin (Druckfassung vergriffen)

Reform für die Zukunft - Eckpunkte einer neuen Gesundheitspolitik, vorgelegt zur Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung, Gesprächskreis Arbeit und Soziales, „Gesundheitssysteme im internationalen Vergleich“, 11. April 2002 (Druckfassung vergriffen)

Weichenstellungen für die Zukunft - Elemente einer neuen Gesundheitspolitik, Prof. Dr. Gerd Glaeske, Prof. Dr. Dr. Karl W. Lauterbach, Prof. Dr. Dr. hc. Bert Rürup, Prof. Dr. Jürgen Wasem, Dezember 2001 (Druckfassung vergriffen)

Die Veröffentlichungen finden Sie im Internet unter: www.fes.de - Bibliothek – Digitale Bibliothek – Reihe: Gesprächskreis Arbeit und Soziales oder unter: www.fes.de/aspol (Aktuelles)

Informationen zur Abteilung Arbeit und Sozialpolitik und zum Gesprächskreis Arbeit und Soziales finden Sie im Internet: www.fes.de/aspol