LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3308

A15

Manfred Walhorn
Ministerialdirigent a.D.

Gütersloh, 17. November 2020

Stellungnahme zum Gespräch im Ausschuss für Schule und Bildung am 24. November 2020
Einschulungsstichtag kindgerechter, elternfreundlicher und unbürokratischer regeln
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/10629

Regelungen zu Übergängen im Bildungswesen und deren Änderungen erzeugen Wirkungen im „aufnehmenden“ wie im „abgebenden“ Bildungsbereich. Festlegungen zur Einschulung und zum Einschulungsstichtag sind folgenreich auch für das System frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung - unmittelbar in einer quantitativen Dimension hinsichtlich der bedarfsgerechten Versorgung mit Kitaplätzen, mittelbar mit relevanten Auswirkungen für die qualitativen Rahmenbedingungen frühkindlicher Bildung. Diese Perspektive, die in den Diskussionen um den Einschulungsstichtag mitunter zu kurz kommt, wird in der vorliegenden Stellungnahme aufgegriffen.

1. Die quantitativen Folgen einer Veränderung des Einschulungsstichtages sind für den Elementarbereich erheblich und relevant

Die aktuelle Vorausberechnung der KMK (November 2020) zu Schüler- und Absolventenzahlen prognostiziert für Nordrhein-Westfalen folgende - bis 2026 ansteigende - Zahlen der Schulanfängerinnen und Schulanfänger:

Jahr	NW
2017	159.174
2018	158.200
2019	163.900
2020	170.400
2021	175.500
2022	182.300
2023	182.400
2024	183.200
2025	184.200
2026	184.700
2027	180.400
2028	178.900
2029	178.700
2030	177.800
Quelle: Statistische Veröffentlichungen der Kultusministerkonferenz Nr. 224	Vorausberechnung der Schüler- und Absolventenzahlen 2019 bis 2030, Ländertabelle 3, Seite 208

Eine regelhaft spätere Einschulung durch Verlegung des Stichtages um drei Monate vom 30. September auf den 30. Juni würde auf Basis der KMK-Prognose dazu führen, dass im Jahr 2022 45.575 Kinder, aufsteigend auf 46.175 Kinder im Jahr 2026, ein Jahr später eingeschult und entsprechend ein Jahr länger einen Kita-Platz in Anspruch nehmen. Dabei wird mit dieser Berechnung der tatsächliche Effekt noch unterschätzt, da die Zahl der Geburten im Jahresverlauf nicht gleichförmig ist und die höchsten monatlichen Geburtenzahlen auf die Monate Juli, August und September entfallen. (siehe u.a. www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2020/PD20_29_p002)

Selbst wenn man unterstellt, dass die Zahl der Zurückstellungen vom Schulbesuch bei späterer Einschulung sinkt und die Zahl vorzeitiger Einschulungen steigt, entstünde im Kita-System äußerst kurzfristig ein weiterer (dazu siehe unten) zusätzlicher Platzbedarf von etwa 45.000 Ü3-Plätzen.

Ein sogenannter „Einschulungskorridor“ von drei Monaten würde diesen Effekt zweifellos verringern, allerdings bei weitem nicht aufheben. Das Ausmaß der Minderung würde u.a. von der Ausgestaltung der Regelungen zur Elternentscheidung abhängen, u.a. davon, ob die Eltern für eine Nichteinschulung oder ob sie für eine Einschulung der im Juli, August und September geborenen Kinder initiativ werden müssen, ob das Einschulungsverfahren durchlaufen werden muss oder nicht.

Eine Prognose zu den quantitativen Wirkungen einer Veränderung des Stichtages mit „Einschulungskorridor“ ist daher gegenwärtig nur als Abschätzung auf der Grundlage von Annahmen möglich.

Je 10 Prozent der im „Einschulungskorridor“ geborenen Kinder, für die von der späteren Einschulungsmöglichkeit Gebrauch gemacht wird, entsteht im Kita-System ein zusätzlicher Platzbedarf in der Größenordnung von 4.500 Plätzen dauerhaft (gegen Ende der Zwanziger Jahre leicht sinkend).

Folglich müssten bei einer Inanspruchnahme der späteren Einschulung durch

- zwei Drittel der ‚Korridor-Kinder‘ ca. 30.000 Kita-Plätze
- die Hälfte der ‚Korridor-Kinder‘ zusätzlich ca. 22.500 Kita-Plätze
- ein Viertel der ‚Korridor-Kinder‘ gut 11.000 Kita-Plätze

neu geschaffen werden.

Um die Plausibilität und Wahrscheinlichkeit unterschiedlicher Annahmen zu prüfen, kann man Vergleichsdaten heranziehen. Der Anteil der verspäteten Einschulungen betrug im Schuljahr 2018/19 in Westdeutschland 6,8 Prozent aller Einschulungen, in Nordrhein-Westfalen bewegt sie sich in den letzten Schuljahren bei etwa 1 Prozent. (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, Bildung in Deutschland 2020, Tab. C5-8web, www.bildungsbericht.de).

In Bayern lag der Anteil der Zurückstellungen im Frühjahr 2019 bei etwa 15 Prozent einschließlich der Verschiebungen der Einschulung durch den zu diesem Zeitpunkt erstmals nutzbaren Einstellungskorridor. (Bayrisches Landesamt für Statistik, Statistische Berichte, Grundschulen sowie Mittel-/Hauptschulen in Bayern 2019, 5.2 Schulanfänger und zurückgestellte Schüler an Grundschulen in Bayern im Oktober 2015; eigene Berechnungen).

Daher erscheint eine Annahme plausibel, dass in Nordrhein-Westfalen der Anteil verzögerter Einschulung durch Vorverlegung des Stichtags mit Korridor mit nicht weniger als 15 Prozent des gesamten Einschulungsjahrganges zu veranschlagen wäre. Das würde in absoluten Zahlen zu einem Effekt in der Größenordnung von 27.000 bis 28.000 Fällen und einem Mehrbedarf an Kita-Plätzen in dieser Höhe führen.
Selbst wenn man von der wenig realistischen Annahme ausgeht, dass die Korridorlösung nur etwa im Umfang der bisherigen länderübergreifenden Zurückstellungsquote zu späterer Einschulung führen würde, würde das für NRW mit einer Zunahme um etwa 6 Prozent zu einer Fallzahl von etwa 11.000 führen.

Erstes Zwischenfazit: Eine Vorverlegung des Einschulungsstichtages um drei Monate ohne „Einschulungskorridor“ würde kurzfristig zu einem weiteren zusätzlichen Bedarf von mehr als 45.000 Plätzen in den nordrhein-westfälischen Kitas führen. Mit einem „Einschulungskorridor“ ist der Mehrbedarf durch die Veränderung des Stichtages mindestens mit 11.000 Plätzen zu veranschlagen, plausibel und erheblich wahrscheinlicher ist jedoch von einem Mehrbedarf in der Größenordnung von 27.000 Plätzen oder höher auszugehen.

Für die weiteren Überlegungen ist noch darauf hinzuweisen, dass es sich dabei in aller Regel um eine Verlängerung der individuellen Verweildauer im Bildungssystem handelt. Der Mehrbedarf in den Kitas wird also nicht dauerhaft durch eine Minderung der Schülerzahl in der Primarstufe ausgeglichen, hier tritt nur vorübergehend für die Dauer eines Schuljahres ein Effekt ein.

2. Auswirkungen auf die Erfüllung des Rechtsanspruchs sowie die qualitativen Rahmenbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

2.1. Ausbaubedarf zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Bildung

Auf der Grundlage der Berechnung des MKFFI (Datenbasis KiBiz-Web) konnte die die Anzahl der U3-Plätze (Kitas und Kindertagespflege) im zurückliegenden Jahrzehnt (Kita-Jahr 2020/2021 gegenüber 2010/2011) von ca. 88.600 auf ca. 207.700 Plätze gesteigert werden. Auf dieser Datenbasis geht das MKFFI von einer Versorgungsquote der Rechtsanspruchskinder von 39,8 Prozent aus.
.

Im Ü3-Bereich stieg die Zahl der betreuten Kinder im selben Zeitraum von rd. 466.600 auf rd. 508.200 an, wobei sich dieser Zuwachs nach einem Rückgang in den ersten Jahren des Jahrzehnts seit dem Kita-Jahr 2014/15 aufgebaut hat. In der Summe stehen altersgruppenübergreifend im System der frühen Bildung im Kitajahr 2020/21 mit ca. 729.300 Plätze gegenüber ca. 555.300 Plätzen in 2010/11 rd. 174.000 Plätze mehr zur Verfügung. (www. MKFFI.nrw/Kinder/ Kindertagesbetreuung und Frühe Bildung). Das entspricht im Jahresdurchschnitt einem jährlichen Ausbau von rd. 17.400 Plätzen, den Kitä-Träger und Kommunen mit Unterstützung von Land und Bund in einer großen Kraftanstrengung geleistet haben.
Die Zahl der Beschäftigten in den nordrhein-westfälischen Kitas hat zwischen 2010 und 2020 von gut 92.000 um mehr als 50 Prozent auf gut 144.000 Personen zugenommen. (www.landesdatenbank.nrw.de/link/statistikTabellen/22541-01i)

Zugleich mit diesem Zuwachs hat jedoch auch der Bedarf an Betreuungsplätzen weiter zugenommen und steigt weiter, und zwar aus zwei Gründen:

Erstens im U3-Bereich durch einen wachsenden Anteil der Familien, die einen Betreuungsplatz wünschen. Lag dieser Anteil vor der Einführung des Rechtsanspruchs im Jahr 2013 für NRW noch bei 34 Prozent, so wünschten im Jahr 2019 bereits 48 Prozent der Eltern (mit weiter leicht steigender Tendenz) ein Angebot. (BMFSFJ, Kindertagesbetreuung kompakt, Ausbau und Bedarf 2019, S. 17).
Ohne die unterschiedlichen Varianten der Berechnung des ungedeckten Bedarfs an dieser Stelle im Detail zu erörtern ist festzustellen, dass selbst bei einer äußerst ‚defensiven' Mindestabschätzung schnellstmöglich in jedem Fall noch weitere rd. 27.000 U3-Plätze für ein bedarfsgerechtes Angebot und die Erfüllung des Rechtsanspruchs geschaffen werden müssen. (Annahme eines ungedeckten Bedarfs von 9 Prozent für die ein- und zweijährigen Kinder mit Rechtsanspruch; zu den altersspezifischer Bevölkerungszahlen siehe die aktualisierte Bevölkerungsvorausberechnung von IT.NRW unter www.landesdatenbank.nrw.de/ link/statistikTabellen/12421). Bei dieser Schätzzahl handelt es sich um eine absolute Untergrenze, Berechnungen auf einer anderen Datenbasis weisen einen ungedeckten Bedarf aus, der in der Größenordnung mehrfach höher liegt.

Zweitens führt im Ü3-Bereich die demografische Entwicklung durch gestiegene Geburtenzahlen und Zuwanderung zu einem Ausbaubedarf. Bis 2024 wird die Altersgruppe der über Dreijährigen bis zum Schuleintritt auf etwas mehr als 600.000 Kinder steigen (Berechnung auf Basis der Daten in www.landesdatenbank.nrw.de/link/statistikTabellen/12421, dabei wurden neben den drei- bis fünfjährigen Kinder aus dem Jahrgang der Sechsjährigen 40 Prozent berücksichtigt, die nach Kinder- und Jugendhilfestatistik gegenwärtig noch die Kita besuchen). Die Beteiligungsquote der Altersgruppe schwankte in den zurückliegenden Jahren um 95 Prozent, durch die demografische Entwicklung, insbesondere durch die Zuwanderung 2015 bis 2017 war sie zwischenzeitlich auf 92 Prozent (2018) abgesunken.

Legt man die Teilnahmequote von 95 Prozent zugrunde, werden 2024 rd. 570.000 Ü3-Plätze benötigt, das erfordert damit allein aufgrund der demografischen Entwicklung einen weiteren Ausbau um 49.000 Plätze gegenüber dem laufenden Kita-Jahr 2020/21.

Durch den zusätzlichen Bedarf an Ü3-Plätzen hat sich zum Kindergartenjahr 2020/21 bereits die Dynamik des U3-Ausbaus verlangsamt. Der Zuwachs an U3-Plätzen betrug zu diesem Kindergartenjahr nur noch etwa 5000 Plätze gegenüber mehr als 10.000 Plätzen in den Vorjahren.

Zweites Zwischenfazit: Auf der Grundlage einer äußerst zurückhaltenden Schätzung müssen in den nächsten Jahren mindestens noch 27.000 U3-Plätze geschaffen werden, um den Bedarf annähernd zu decken. Hinzu kommen für die Ü-3 Kinder bis 2024 weitere 49.000 Kita-Plätze. In der Summe ergibt sich damit für beide Altersgruppen ein zusätzlicher Bedarf an Betreuungsplätzen in der Größenordnung von mindestens 76.000 Plätzen, die in den nächsten vier Jahren geschaffen werden müssen.
Das übersteigt bereits die durchschnittlichen jährlichen Zuwächse, die Träger, Kommunen und Land mit enormen Anstrengungen im letzten Jahrzehnt realisiert haben.

2.2 Auswirkungen auf die qualitativen Rahmenbedingungen

Es ist nicht gesichert, dass Land, Träger und Kommunen die dauerhafte Kraftanstrengung zum Platzausbau im vergangenen Jahrzehnt in den nächsten Jahren in diesem Umfang fortsetzen und sogar noch steigern können, um den zur Erfüllung des Rechtsanspruchs erforderlichen bedarfsgerechten weiteren Ausbau in vollem Umfang zu realisieren. Die Herausforderungen und Hemmnisse liegen angesichts der Fördergarantie des Landes nicht im Bereich der Investitionsfinanzierung, maßgeblich sind andere Aspekte wie Mangel an geeigneten Liegenschaften und Immobilien, Planungsdauer, mangelnde Planungskapazitäten bei kommunalen Verwaltungen, nach wie vor hohe Auslastung im Baugewerbe und nicht zuletzt die Deckung des mit dem Ausbau verbundenen zusätzlichen Fachkräftebedarfs. Es ist daher zu befürchten, dass schon der bedarfsgerechte weitere Ausbau nicht ohne Überbelegung von Kindertageseinrichtungen und Erhöhung von Gruppengrößen gewährleistet werden kann.

Bei dieser Ausgangslage ist es - vorsichtig formuliert - wenig wahrscheinlich, dass gleichzeitig eine weitere massive Erhöhung des Platzbedarfs in einer Größenordnung von 27.000 bis 45.000 Plätzen - und das gilt im Übrigen selbst bei einer Erhöhung um lediglich 11.000 Bedarfsplätze - noch durch einen Ausbau der realen Platzkapazitäten bedient werden könnte. Bei einer realistischen Einschätzung muss man davon ausgehen, dass ein durch spätere Einschulungen

noch zusätzlich geschaffener weiterer Platzbedarf durch Nichterfüllung von Rechtsansprüchen der Kinder und ihrer Familien sowie durch spürbare Verschlechterungen wesentlicher Qualitätsparameter aufgefangen werden würde. Als Mechanismen zu nennen sind eine Überbelegung von Einrichtungen mit Erhöhung der tatsächlichen Gruppengrößen, damit verbunden Verschlechterungen des tatsächlichen Personalschlüssels, mit großer Wahrscheinlichkeit auch ein vermehrter Einsatz von Personal ohne Qualifikation als Fachkraft. Ferner ist zu erwarten, dass ein Teil der Kinder trotz des Rechtsanspruches später einen Platz und Zugang zu frühkindlicher Bildung erhalten werden; dies wird insbesondere Kinder aus benachteiligten bzw. bildungsferneren Milieus treffen, deren Bildungsbeteiligung im Elementarbereich ohnehin bereits unterdurchschnittlich ist und im Gegensatz zu einer derartigen Entwicklung vielmehr dringend verbessert werden müsste.
Die negativen Folgen derart verschlechterter Rahmenbedingungen im Elementarbereich für die Entwicklung der betroffenen Kinder und ihre Kompetenzen nicht nur im Sprachbereich beim Übergang in die Schule liegen auf der Hand.