

Soziale Dienstleistungen ‚vor Ort‘: Zwischen Politikverflechtung, Finanzierungsproblemen und Zielverfehlung

Dr. Peter Bleses, IAW Bremen
Prof. Dr. Silke Bothfeld, Hochschule Bremen
Petra Kaps, ZEP Berlin

**Fachtagung „Vorbeugende Sozialpolitik –
Die Rolle der Bundesländer im „Sozialinvestitionsstaat“
05.05.2017, Düsseldorf
Sektion Sozialpolitik der DGS in Kooperation mit FGW**

Gliederung

- I. Was bedeutet sozial investive Sozialpolitik?
- II. Die Bundesländer im Sozialinvestitionsstaat
- III. Fallbeispiel Kinderbetreuung
- IV. Fallbeispiel Grundsicherung für Arbeitsuchende
- V. Fazit

I-1 Kontext: Wandel von Sozialstaatlichkeit

1. Sozialer Wandel: Sozialpolitisches Paradigma mit Fokus auf ‚neue Sozialstaatlichkeit‘ (Esping-Andersen et al. 2002):
 - Förderung der Erwerbstätigkeit als Mechanismus sozialer Integration
 - Erstmals: Verknüpfung von Arbeitsmarkt & Familie
 - Gerechtere Verteilung von Lebens- und Entwicklungschancen
2. Wandel der Logik von Sozialstaatlichkeit (Bonoli/ Natali 2012)
 - Fokus auf Erwerbsbeteiligung
 - Fokus auf Gleichstellung (Frauen, Personen mit Migrationsintergrund, sozial benachteiligte Jugendliche)
 - Neu: Verminderung sozialer Ungleichheit durch Förderung der Chancengleichheit - intergenerationell
 - Neue Rolle des Staates: Investition in die Zukunft (der Kinder und das Humankapital generell)
 - Norm der Chancengleichheit (& Problematisierung dieser Norm)
3. Re-Aktivierung der Ideen von Alvar Myrdal (Morel/ Palier/ Palme 2012)

I-2 Politische und wissenschaftliche Relevanz

1. Politische Relevanz: Das EU-Sozialinvestitionspaket

„Dieses Paket bildet den integrierten Rahmen für eine sozialpolitische Reform, die die Mitgliedstaaten dabei unterstützen soll, ihre Sozialhaushalte wirksamer und effizienter einzusetzen und so die sozialen Konsequenzen der Wirtschaftskrise zu bekämpfen, indem bewährte Verfahren identifiziert und Leitlinien für die Nutzung von EU-Fonds für Sozialinvestitionen bereitgestellt werden.“

(Laszlo Andor, Vorwort in: EU Kommission (2013) *Investition in ein soziales Europa*, Brüssel: DG Employment)

2. Wissenschaftliches Interesse:

- „Paradigmenwechsel“: Rehabilitation Keynesianischer Argumente *pro* Sozialpolitik
- Durchbrechen intergenerationeller Weitergabe sozialer Problemlagen
- „Prävention statt Kompensation“ (Esping-Andersen et al. 2002)
- Politikfelder (Morel/ Palme/ Palier 2012): Arbeitsmarktpolitik (Aktivierung), (frühkindliche) Bildung, Vereinbarkeit
- „Rendite“ sozialpolitischer Investitionen (Hemerijck et al. 2016)

I-3 Social Investment als Analyserahmen

Forschungsstrategien

1. Diskurs- & Deutungsmusteranalyse
2. Policy-Analyse sozialpolitischer Programme (hier: Politik der Kinderbetreuung in Bremen)
 - a) Identifikation konkurrierender Ziele und Normen in der Sozialpolitik (Chancengleichheit und Leistungsgerechtigkeit versus Bedarfsgerechtigkeit)
 - b) Programmentwicklung (Inhalte) und rechtliche Ausgestaltung von Instrumenten (Regulierung)
 - c) Implementation von Maßnahmen
 - Lokale politische Entscheidungen und Strategien
 - Entwicklung von Instrumenten und Steuerungsmodi
 - Bereitstellung von Ressourcen
 - Steuerung und Kontrolle
 - d) Evaluation („Rendite“ am Beispiel der Kindertagesbetreuung)

II-1 Die Bundesländer im Sozialinvestitionsstaat: sozialinvestive Gestaltungsspielräume

Hypothesen

- Starke Politikverflechtung reduziert Gestaltungsspielraum der Länder und reduziert den Anreiz, eigene sozialinvestive Aktivitäten zu entwickeln
- Starke Verflechtung der Finanzierung eines Politikfeldes setzt Anreize für Länder, eher wenig zu investieren
- Föderale Politikverflechtung erhöht die Gefahr der Zielverfehlung

Zwei Politikfelder mit unterschiedlichem Verflechtungsgrad im Vergleich

- Kinderbetreuung als Landesangelegenheit (Art. 83 GG)
- Grundsicherung für Arbeitsuchende als Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91e GG)

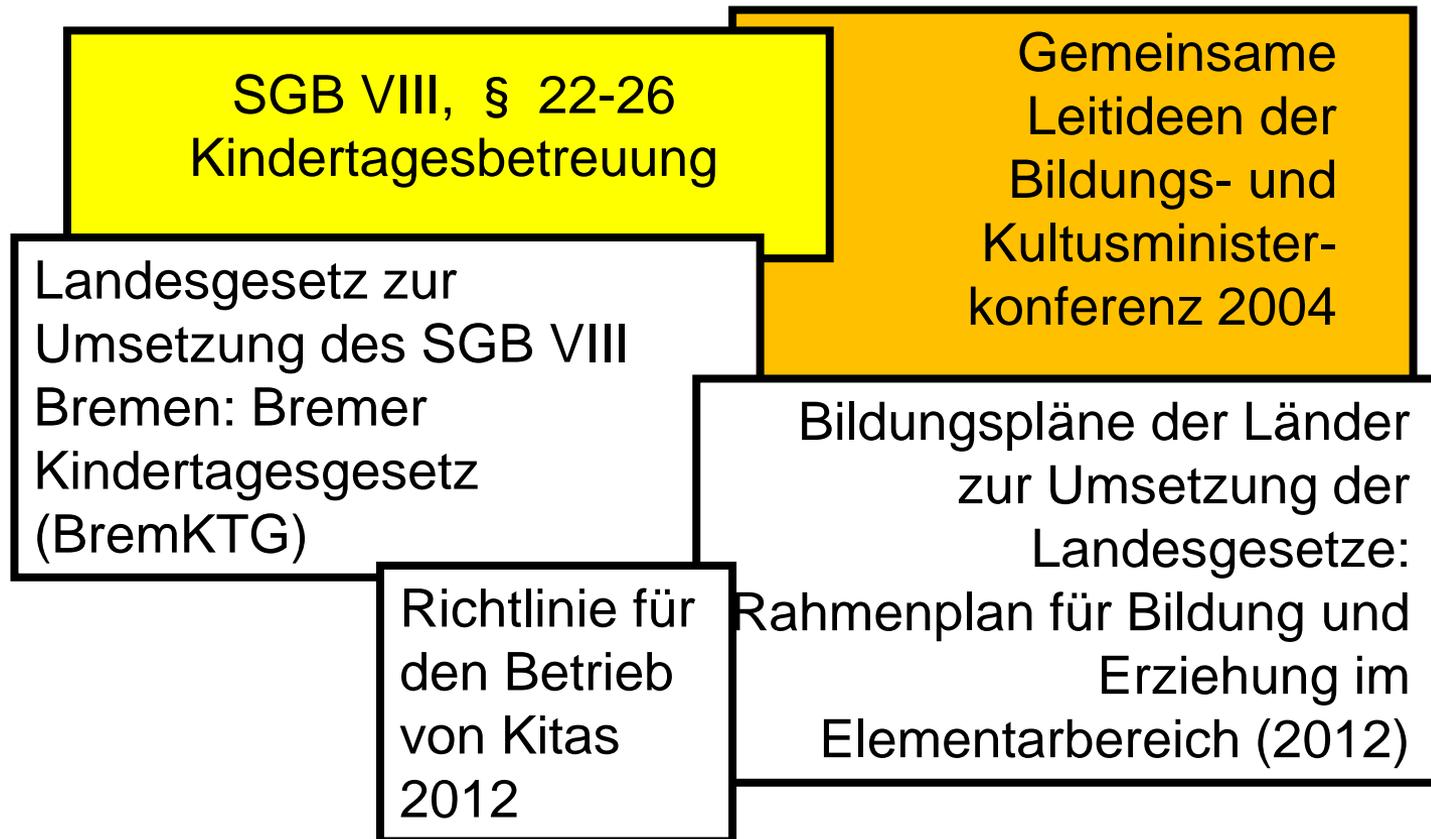
II-2 Die Bundesländer im Sozialinvestitionsstaat: potentielle „Verflechtungsfallen“

Verflechtungsaspekte

- a) Regeln und Zielsetzungen: Wer entscheidet?
- b) Finanzierung: Wer bezahlt (was)?
- c) Steuerung: Wer steuert wen wie?
- d) Umsetzung: Spielraum bei Leistungserbringung –
Art des (Rechts-)Anspruchs auf die Leistung

III-1 Kinderbetreuung: a) Regeln und Zielformulierung

Zielformulierung: Ein gutes Ineinandergreifen aller Regelungsstufen bei der Kindertagesbetreuung hinsichtlich Ausbau und Qualität der KB



III-2 Kinderbetreuung: b) Finanzierung

- Grundsätzliche Finanzierungs-Regeln
 - Landeshaushalte, Finanzausweisungen, Kita-Gutscheine (HH, Berlin)
 - Kommune: Zuwendungen an Träger oder Eigenbetriebe
 - Bundeszuschüsse für Einrichtung und Betrieb (Aufhebung des Kooperationsverbots?)
 - Elternbeiträge (zwischen 5% und 26% der Gesamtkosten)
 - Kommunen tragen den größten Anteil der Kosten und profitieren am wenigsten von den ‚Renditen‘ (FiBS 2016)
- Bremen
 - Stadt Bremen: Hohe Kosten durch ungünstige Bevölkerungsstruktur
 - Kontinuierlicher Ausbau seit 2008 trotz HH Notlage
 - Vergleichsweise hohe Elternbeiträge für Einkommensmittelschicht; aber großzügige Freistellung einkommensschwacher Haushalte
 - Bundesprogramme werden teilweise umgesetzt (Sprachkita: ja, Kitaplus: nein)

III-3 Kinderbetreuung: c) Steuerung und Umsetzung

Grundsätzlich: Die Kommunen regeln konkrete Ausgestaltung der Kinderbetreuung vor Ort, z.B. hinsichtlich:

- Trägerstrukturen (öffentlich, frei-gemeinnützig, privat-gewerblich)
- Elternbeiträge (wenn Landesgesetze keine Regelung getroffen haben bzw. in Ausdifferenzierung der Landesregelungen)
- Betreuungsschlüssel (wenn landesgesetzlich keine Regelung), Personalstruktur

Bremen

a) Ausbau

- Dynamik erst seit 2007 („historisches Erbe der GroKo“)
- Heute: unterschätzte Probleme bei der Bedarfsplanung
- Änderung Verfahrens- und Baurecht, verstärkte Kooperation mit privaten Investoren

a) Qualität der Betreuung

- keine Konzeptpflicht für die Einrichtungen
- Unklar: Gruppengrößen (gesetzliche max. Grenze: 8 Kinder U-3)
- Land hat Fachaufsicht

III-4 Kinderbetreuung: d) Rechtsanspruch und Umsetzung

- Rechtsanspruch besteht dem Grunde nach
 - Umfang und Betreuungsqualität sind bundesgesetzlich nicht konkret geregelt, sondern soll sich an Bedarfen der Kinder und Eltern ausrichten
 - Kommunen müssen Rechtsanspruch umsetzen
- Umsetzung des Rechtsanspruchs in Bremen
 - Tatsächlicher Betreuungsumfang geht über Bundesvorgabe bei U-3 hinaus (BremKTG: mind 20 h/ Woche,
 - Angebotsplanung funktioniert nicht; erheblicher Bedarf ungedeckt (KG-Jahr 2016/17: 1.300 Plätze fehlen)
 - Konkurrenz mit den freiwilligen Aufgaben der kommunalen Familienförderung (Prigge/ Böhme 2015)
 - Übergang zur sozialräumlichen Planung („Sozialräumlicher Ausbau und Weiterentwicklung der frühkindlichen Förderung und Bildung in der Stadtgemeinde Bremen bis zum Kindergartenjahr 2019/20“)

III-4 Kinderbetreuung: Zwischenfazit

- a) Bundesrecht als Triebfeder: beschleunigt Ausbau immens
- b) Inhaltliche Ziele gleichgerichtet, werden durch Landesregeln und Ortsgesetze noch übertroffen
- c) Finanzierung schwierig
- d) Umsetzung erfordert Vereinfachung landesrechtlicher Regeln (Bauvorschriften)

→ Föderale Verflechtung lediglich bei der Finanzierung problematisch

IV-1 Grundsicherung für Arbeitsuchende:

a) Zielsetzung und b) Finanzierung

- **Ziele:** menschenwürdiges Leben, Eigenverantwortung stärken, Aufnahme oder Beibehaltung einer Erwerbstätigkeit unterstützen u.a.
- **Instrumente zur Arbeits- und Teilhabe-Förderung**
 - Arbeitsförderung durch Bundesmittel (Eingliederungstitel 3-6 Mrd. Euro/á)
 - Kommunale Eingliederungsleistungen (k.A. zu Volumen)
- **Finanzierung: gemischt durch Bund und Kommunen**
 - Haushaltsausschuss des Bundestages entscheidet über Mittel für Jobcenter, Planung auf Basis von Hochrechnungen der Bundesagentur für Arbeit.
 - BMAS zweigt davon Mittel für Bundesprogramme für Zielgruppen ab, um die sich die Jobcenter dann bewerben müssen.
 - Kommunale Haushalte stellen Mittel in unterschiedlicher Form bereit.
 - Kommunen investieren in Förderung der Reintegration von Langzeitarbeitslosen nur, wenn sie Spielraum haben und bewusst SI machen wollen. Wenn sie kein Geld haben oder keine SI-Idee haben, dann tun sie es nicht.

IV-2 Grundsicherung für Arbeitsuchende: c) Steuerung

- **Steuerung der Jobcenter durch Bund und Land**
 - Bundesweites internes Zielsteuerungssystem bei lokaler Budgetverantwortung
 - Bundesweiter öffentlicher Kennzahlenvergleich (naming and blaming)
- **Aufsicht: Fach- oder Rechtsaufsicht durch Bund und Land**
 - gE: Rechts- und Fachaufsicht des BMAS für Bundesleistungen + Rechts- oder Fachaufsicht des Landes für kommunale Leistungen
 - zkT: Rechtsaufsicht des Bundes über die oberste Landesbehörde + Rechts- oder Fachaufsicht des Landes
 - Finanzkontrolle durch den Bundesrechnungshof ist rigide und hoch wirksam.
 - Möglichkeit des Abklemmens der zkT vom HKR-Verfahren ist starker Hebel, Handeln auch ohne Fachaufsicht in die gewünschte Richtung zu erzwingen.

IV-3 Grundsicherung für Arbeitsuchende: d) Umsetzung

- **Operative Umsetzung liegt bei Jobcentern**
 - Jobcenter kann vorhandene Eingliederungsmittel nach SI ausrichten (muss dann aber teilweise gegen die Zielsteuerungslogik des SGB II agieren)
 - Jobcenter kann sich (mit zusätzlichem Aufwand) durch Akquise zusätzlicher Mittel nach SI ausrichten (Bundesprogramme, Landesprogramme, ESF). Im Einzelfall können die Ressourcen so wesentlich erweitert werden.
 - Entscheidungen im Einzelfall nach Ermessen der Fachkräfte
- **Landes-Arbeitsmarktpolitik kann SI-Politik initiieren**
 - Durch spezielle finanzielle Anreiz-Programme
 - Durch Ko-Finanzierung von Programmen des Bundes
 - Durch Koordinierung und Informationsaustausch, auch im Rahmen der Zielvereinbarungen

V-1 Die Bundesländer im Sozialinvestitionsstaat: zwei Politikfelder im Vergleich

Kinderbetreuung als Landesangelegenheit (Art. 83 GG)

- a) SGB VIII und Ländergesetze
- b) Finanzierung: Land, Kommunen und Eltern, Finanzhilfen des Bund nach Art. 104 b GG
- c) Steuerung: regulativ und finanzielle Anreize / Landesregelungen zu Aufsicht
- d) Umsetzung: operative Entscheidungen bei Kommune zu Ausgestaltung Rechtsanspruch und Einrichtungen, individueller Rechtsanspruch (SGB VIII) konkretisiert durch Ermessensregeln des Landes

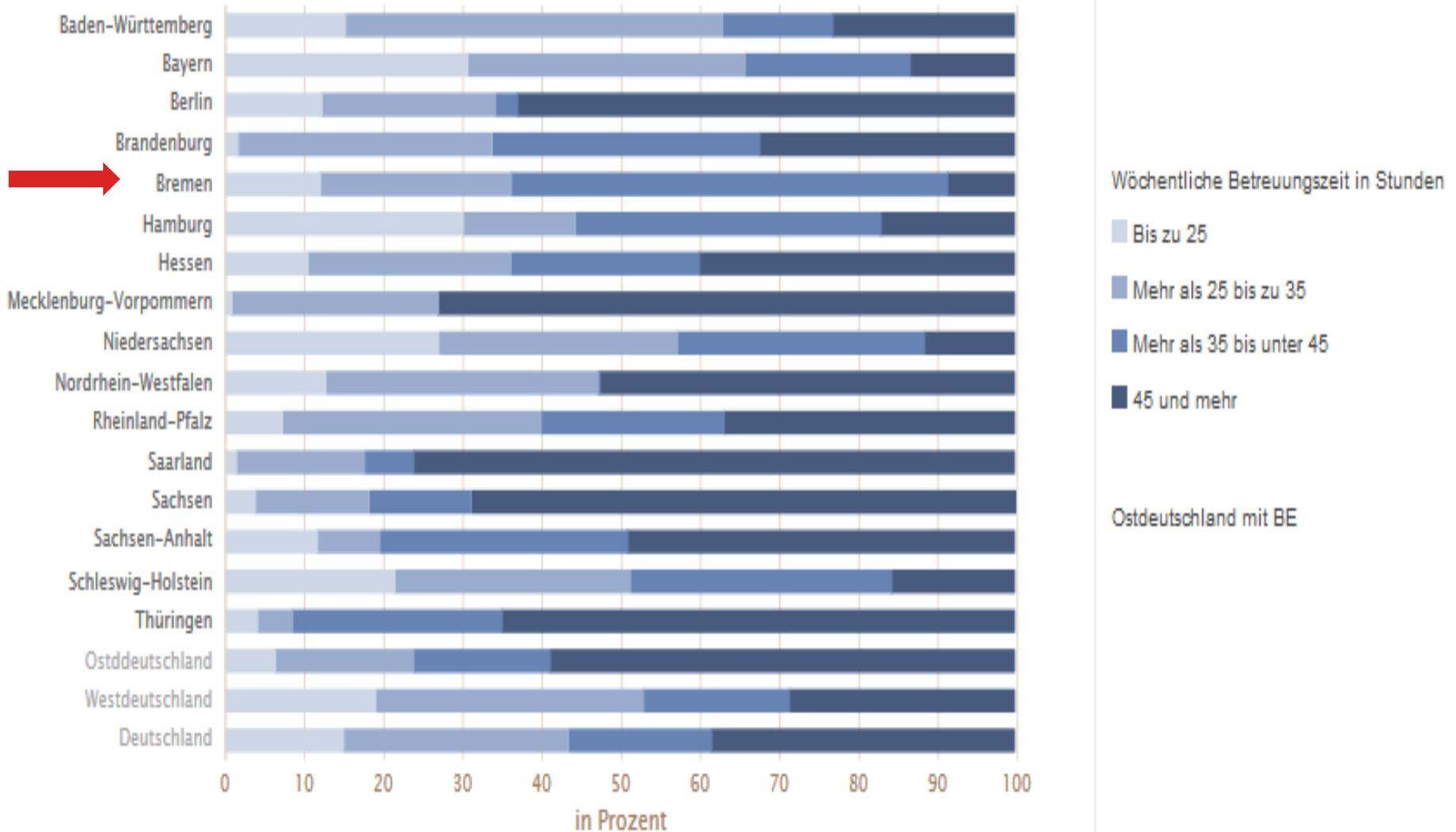
Grundsicherung für Arbeitsuchende als Gemeinschaftsaufgabe (Art. 91e GG)

- a) SGB II und Landesausführungsgesetze
- b) Finanzierung: Bund und Kommunen, ergänzt durch Landesprogramme
- c) Steuerung: regulativ und finanziell + bundesweite Zielsteuerung / Rechts- oder Fachaufsicht Bund + Landesregelungen zu Aufsicht
- d) Umsetzung: operative Entscheidungen bei Jobcenter und Kommune (Leistungen, Mittelverteilung, Verfahren), Förderung von Eingliederungsleistungen im Ermessen von BA und Kommunen

V-2 Die Bundesländer im Sozialinvestitionsstaat: Schlussfolgerungen

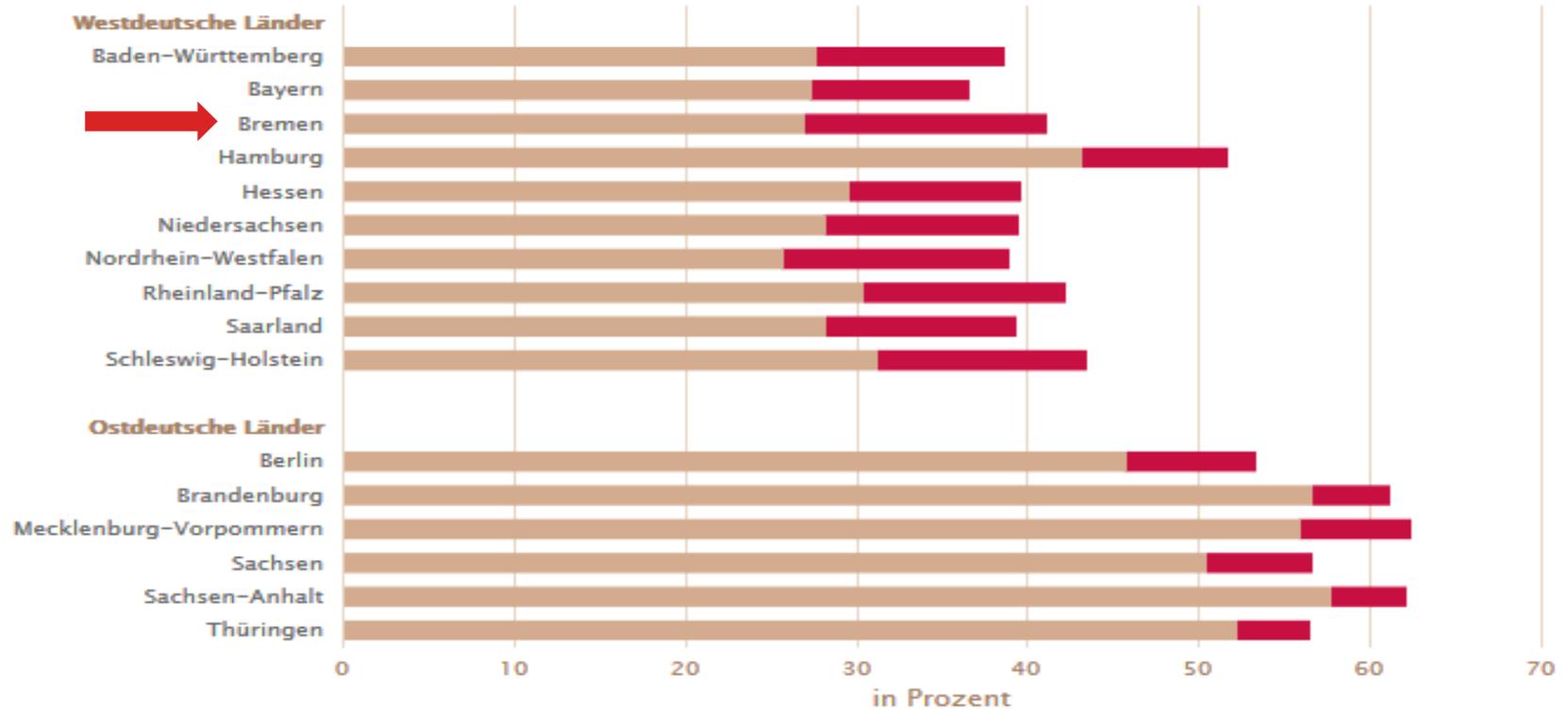
- Politikverflechtung und verschränkte Finanzierung erschweren die Umsetzung ‚guter‘ Sozialinvestitionspolitik nicht zwangsläufig
- Länder können je nach Politikfeld regulativ, finanziell oder über Information Umsetzung von Politik in Richtung SI steuern
- Ausschlaggebend sind die Ressourcenausstattung insgesamt, eine klare und transparente Zuordnung der Verantwortlichkeiten zwischen den Akteuren und reale fachpolitische Handlungsspielräume

Dauer der wöchentlichen vertraglich vereinbarten Betreuungszeiten der U-3, 2015



Inanspruchnahme und Wunsch der Eltern - Kinderbetreuung der U-3, 2015

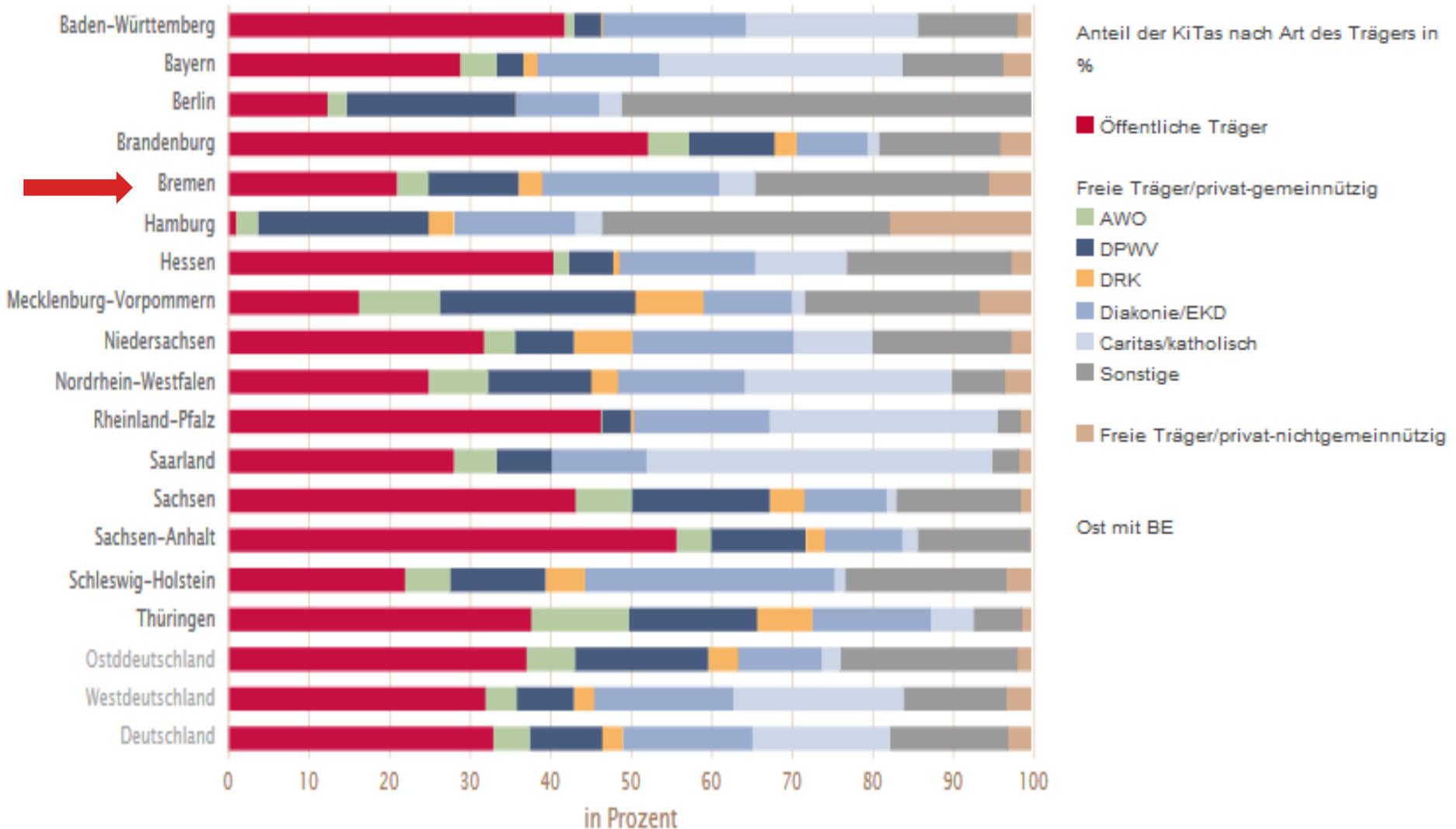
Betreuungsplätze für unter Dreijährige: Ausbautentwicklung und Betreuungsbedarf der Eltern
Differenz zwischen Inanspruchnahme und Betreuungswunsch 2015



Inanspruchnahme am 15.3.2015 (Bremen 27,1%)

Differenz zwischen tatsächlicher Betreuungsquote und Wunsch der Eltern (Bremen 14,1 Punkte)

Kitas nach Art der Träger 2015



Quelle: Bertelsmannstiftung, <https://www.laendermonitor.de> (24.4.2017)

Übersicht über die Unterschiede zwischen den Bundesländern

Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz und Beitragsfreiheit

Februar 2016

	BW	BY	BE	BB	HB	HH	HE	MV	NI	NW	RP	SL	SN	ST	SH	TH
Elternumabhängiger Anspruch auf einen Betreuungsplatz	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Anspruch ab wieviel Jahren	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1
Mindestumfang geregelt	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
Garantierte Betreuungszeiten in Stunden	0	0	4-7	6	4	5	0	6	4	0	7	0	0	10	4	10
Beitragsfreiheit	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● Ja

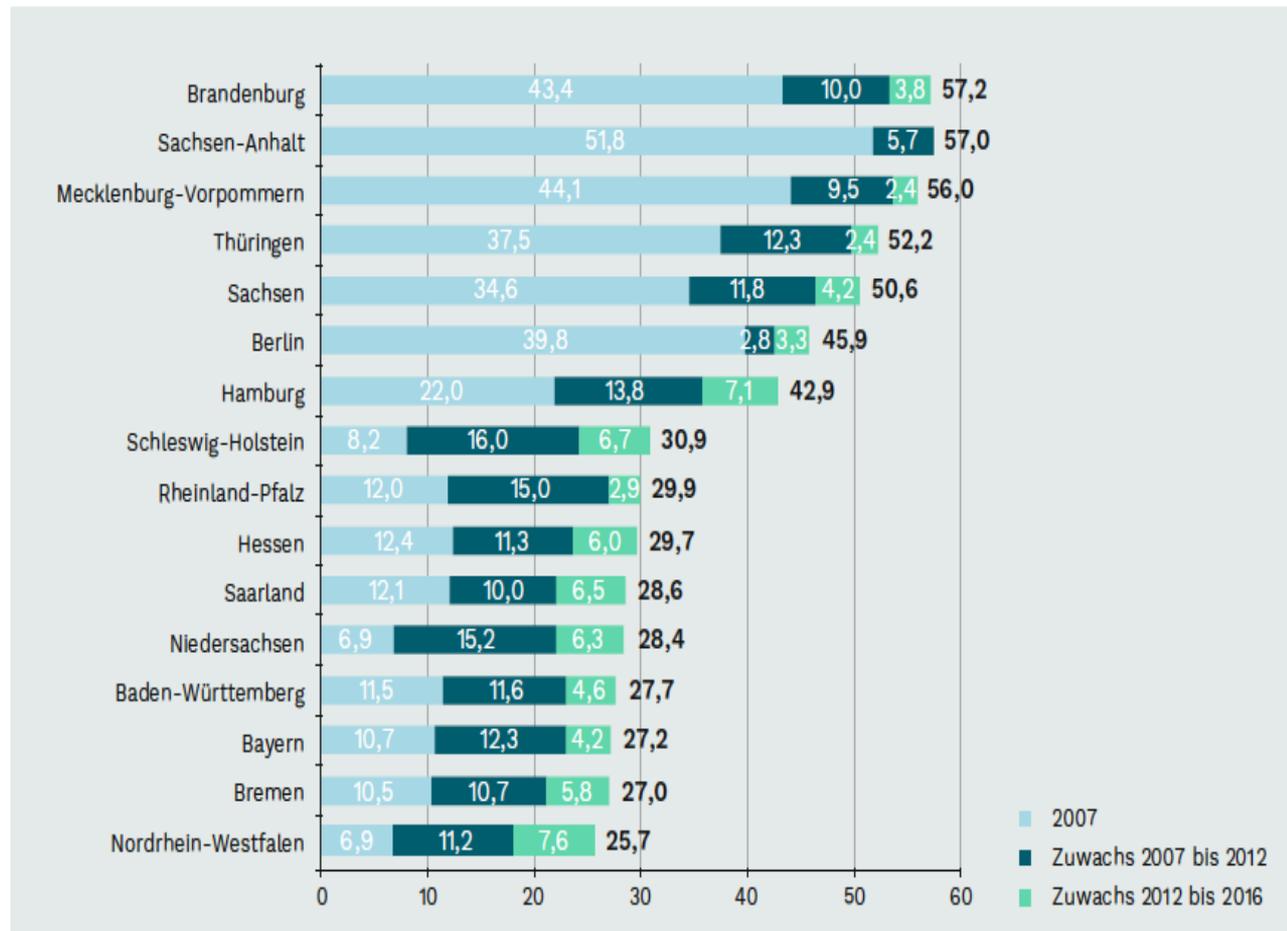
● Nein

Quelle: Bertelsmann Stiftung, Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme

Ausbau der Kindertagesbetreuung 2007-2016 im Ländervergleich

Abbildung 13:

Betreuungsquoten von Kindern unter drei Jahren 2007 bis 2016 nach Bundesländern



Quelle: Statistisches Bundesamt

Kita-Gebühren für die U-3 (Ganztagsplatz)

Betreuungsangebot 8 Stunden täglich							
Monatlicher Beitrag in Euro							
Jährliches Einkommen in Euro		Stufen	Haushaltsgröße				
Von	Bis		2 Personen	3 Personen	4 Personen	5 Personen	ab 6 Personen
	27 610	1	0	0	0	0	0
27 611	33 745	2	100	70	0	0	0
33 746	39 881	3	130	100	70	0	0
39 882	46 016	4	160	130	100	70	0
46 017	52 152	5	190	160	130	100	70
52 153	58 288	6	220	190	160	130	100
58 289	64 424	7	250	220	190	160	130
64 425	70 560	8	280	250	220	190	160
70 561	76 696	9	310	280	250	220	190
76 697	82 832	10	340	310	280	250	220
82 833	88 968	11	370	340	310	280	250
88 969	95 104	12	400	370	340	310	280
95 105	101 240	13	430	400	370	340	310
101 241	107 376	14	430	430	400	370	340
107 377	113 512	15	430	430	430	400	370
113 513	119 648	16	430	430	430	430	400
119 649		17	430	430	430	430	430

Quelle: Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen, Nr. 134, verkündet am 23. Dezember 2016

Kurz-, mittel- und langfristige Nutzen von guter KB

Kurzfristig

- unmittelbarer Partizipationsnutzen (Umgang mit anderen Kindern, höheres Selbstwertgefühl etc.)
- höhere kognitive Leistungen,
- höhere non-kognitive Fähigkeiten, z.B. besseres Sozialverhalten, Empathie etc.
- bessere Gesundheit und Ernährung
- verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehung etc.

Mittelfristig

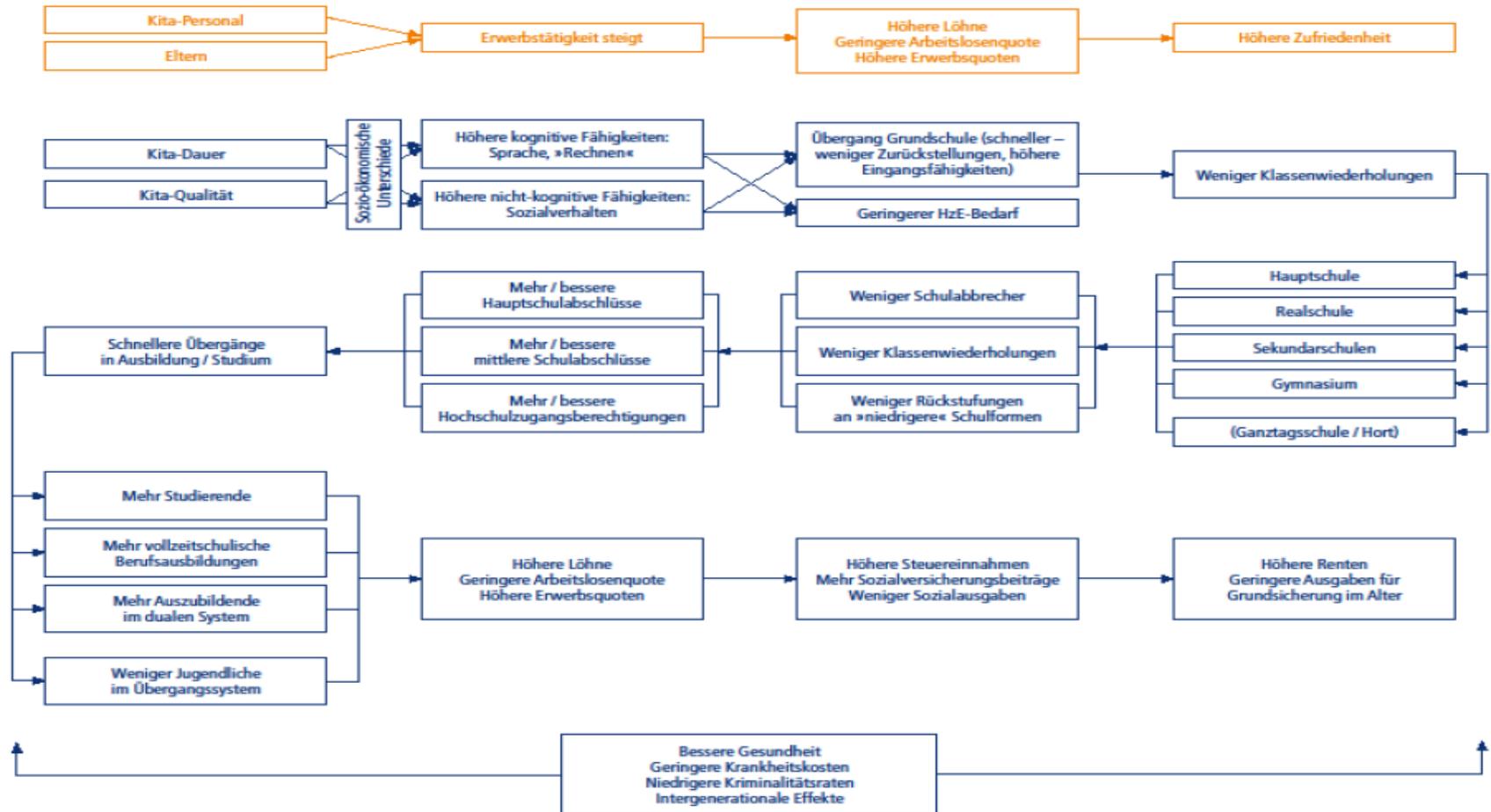
- evtl. frühere Einschulung (mehr vorzeitige und weniger verzögerte Übergänge)
- weniger Klassenwiederholungen,
- geringerer Verweis auf Sonder-/Förder- und Hauptschulen
- geringeres Schulabbruchrisiko bzw. höhere Abschlusswahrscheinlichkeit
- kürzere Verweildauer im Bildungssystem (bezogen auf den gleichen Schulabschluss)
- höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf weiterführende Bildungseinrichtungen und damit verbunden eine durchschnittlich längere Verweildauer im Bildungssystem bis zum Erreichen höherer Abschlüsse
- besseres soziales Verhalten
- schnellerer Übergang in Ausbildung bzw. Studium bzw. höhere Übergangsquoten, insbesondere in (duale) Ausbildung

Langfristig

- frühere Einkommenserzielung
- höheres Erwerbseinkommen (netto)
- geringeres Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko
- eine höhere Arbeitsproduktivität
- geringere Kriminalitätsraten
- größeres Erwerbspotenzial und höheres Qualifikationsniveau
- bessere Gesundheit, längere Lebenserwartung

Quelle: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (2016) Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung,

Schematische Darstellung der Rendite guter KB



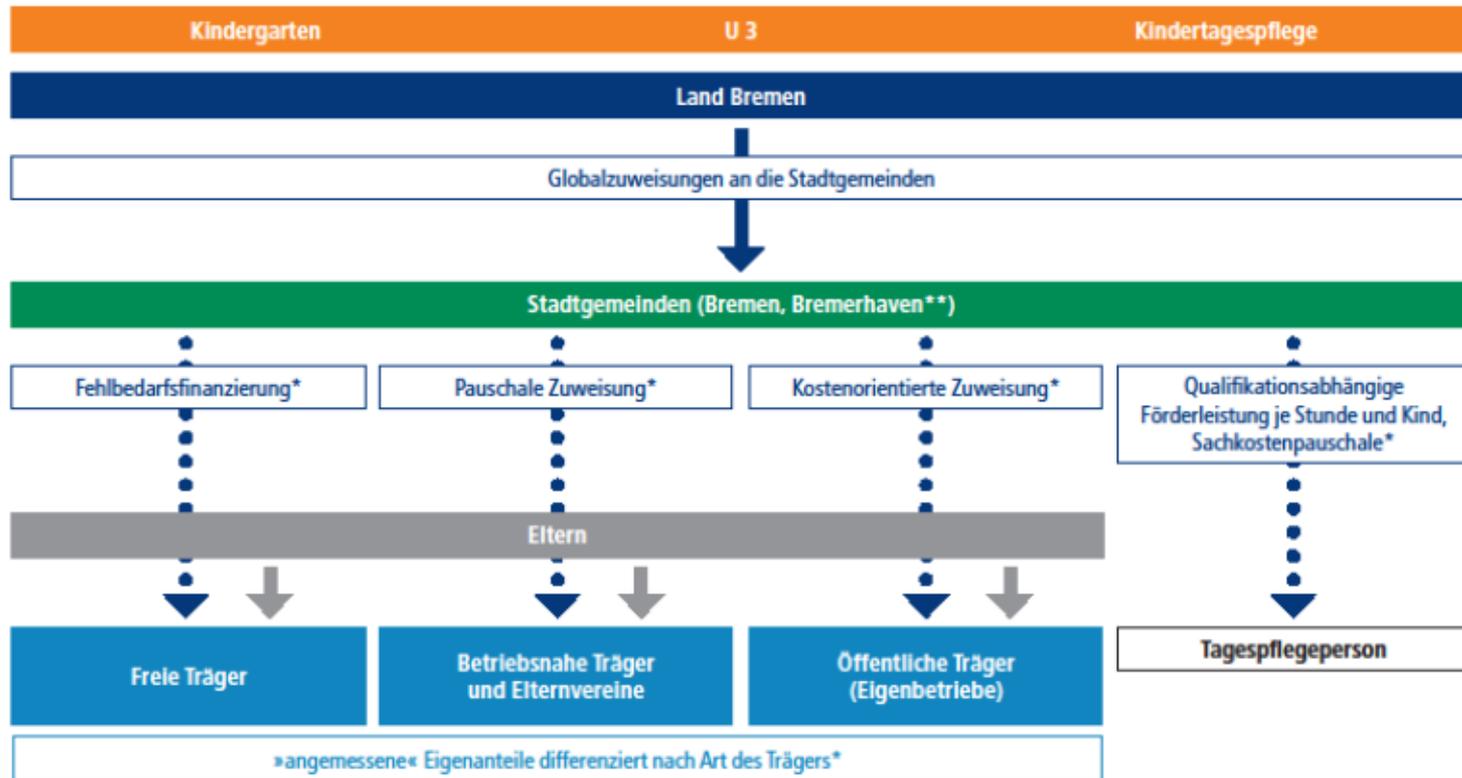
Quelle: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (2016) Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung, Berlin, S. 161.

Finanzierungsstruktur der Kindertagesbetreuung in Bremen



Bremen

- Elternbeiträge
- Trägereigenfinanzierung
- Landesfinanzierung
- Kommunalfinanzierung



Anmerkungen: * Stadt Bremen, ** Stadt Bremerhaven hat eigene Regelungen

Quelle: Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (2016) Expertise: Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung,

Wege der Reform der Finanzierungsmodi der Kindertagesbetreuung

1. Im bestehenden Rahmen der Finanzverfassung

- Finanzhilfen n. Art. 104b GG
- Neufestsetzung der Anteile an der Umsatzsteuer
- Geldleistungsgesetz für Eltern
- Bundesstiftung Kindertagesbetreuung
- Ergänzungsabgabe („Kita-Soli“)
- Kinderfreibetrag/ Kindergeld

2. Durch eine Verfassungsänderung

- Veränderung des Konnexitätsprinzips um Ausgabenzuständigkeit des Bundes zu sichern (Art. 104a GG)
- Definition als Gemeinschaftsaufgabe nach Art. 91a GG – Mitwirkung Bund oder Art. 91b GG - Kooperation)

Quelle: Wieland, Joachim (2016) **Finanzierungswege für eine dauerhafte Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung, Gutachten im Auftrag des BMFSFJ, Speyer.**