

# Cornelia Heintze

## **Zur Bedeutung egalitärer öffentlicher Versorgungsstrukturen bei der formalen Kinderbetreuung**

### **Deutschland im Skandinavien Spiegel**

**Vortrag bei der Tagung  
„Öffentlich vor privat“**

**am 19.09.2015 in Berlin**

# Zur Einstimmung

**„Wir haben einen Wendepunkt erreicht. Noch nie in der Geschichte der OECD war die Ungleichheit in unseren Ländern so hoch wie heute“** (OECD-Generalsekretär Angel Gurría, bei der Vorstellung des Berichts „In It Together: Why Less Inequality Benefits All“ am 21. Mai 2015 in Paris).

**„Schaut man auf verschiedene Indikatoren zur Messung der Ungleichheit, liegt *Deutschland* unter den 34-OECD-Ländern *im Mittelfeld hinter den nordischen und einigen osteuropäischen Ländern...***

***In ungleicheren Gesellschaften haben es Familien aus schwächeren sozialen Schichten schwerer, ihre Chancen auf Bildung und damit auf sozialen Aufstieg zu verwirklichen. (...) Für sozial schwache Familien geht sie (Ungleichheit, CH) (...) einher mit verkürzter Bildungsdauer und häufig auch mit schlechteren Resultaten bei den schließlich erworbenen Fähigkeiten.“***

(Aus: Pressemitteilung zur Vorstellung des OECD-Berichts "In It Together: Why Less Inequality Benefits All", Paris 2015)

# Gliederung

## **1) Der systemische Kontext: Konträre Entwicklungspfade zwischen Familie, Markt, Drittem Sektor und Staat**

- Andere Systeme, andere Grundideen
- Der skandinavische Entwicklungspfad
- Deutschland: Careleistungen zwischen kommunaler Verantwortung und entstaatlichter Selbstverwaltung

## **2) Das institutionelle Setting ist entscheidend: Internationale Untersuchungen und Lehren aus drei deutschen Fallstudien**

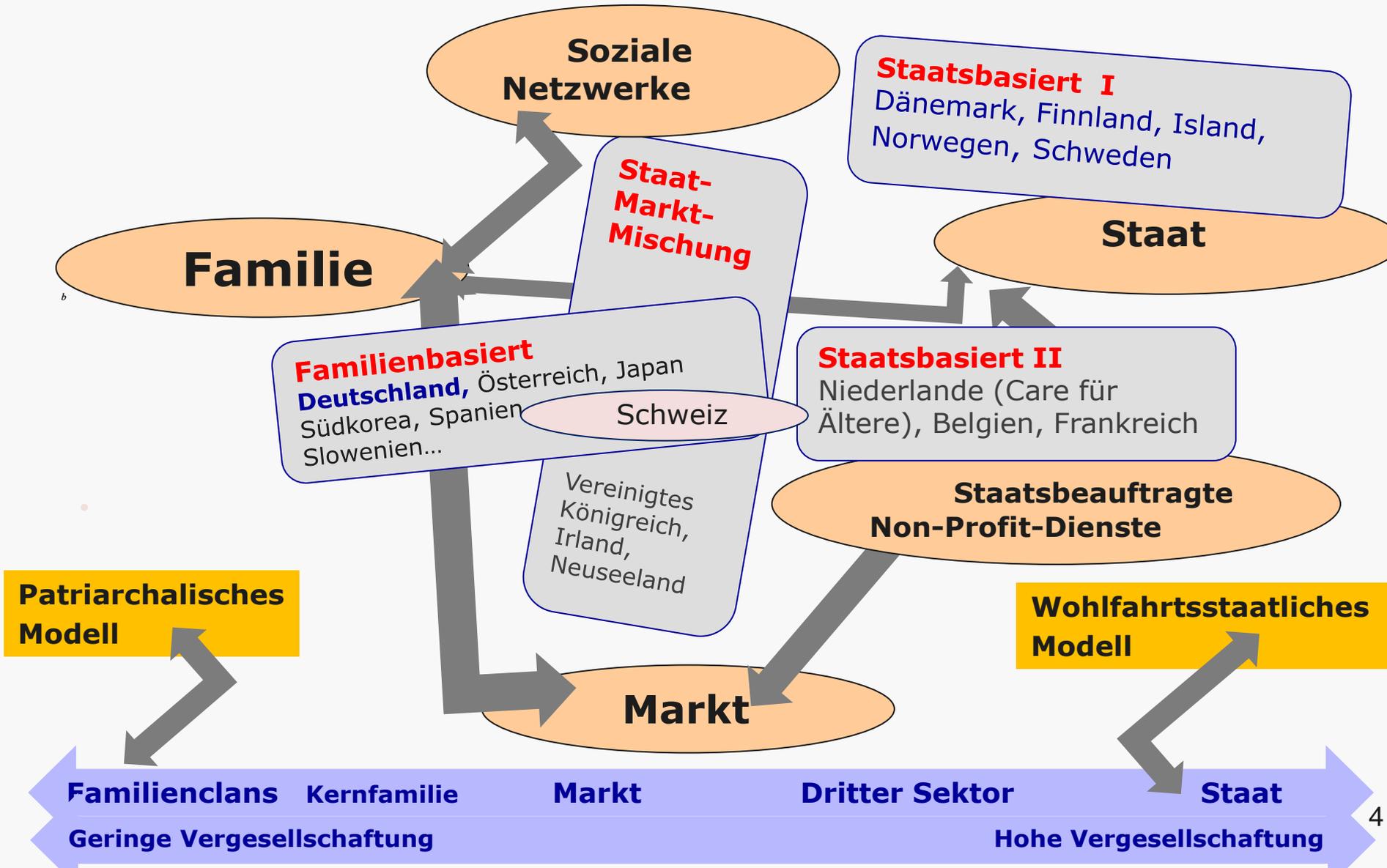
- Keine Chancengleichheit wenn auf Familie der Markt folgt
- Ergebnisse aus Fallstudien zu 3 deutschen Großstädten

## **3) Flächendeckend bedarfsgerechte öffentliche Infrastruktur mit nachhaltig auskömmlicher Finanzierung und Personalausstattung im Aufbau?**

- Formale Betreuung von Kleinkindern: zeitlicher Umfang, regionale Disparität
- Strukturqualitäten und die Bedeutung öffentlicher Leistungserbringung
- Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (% des BIP) im Vergleich

## **Schlussthese**

**Careleistungen für Kinder wie Ältere:** In den verschiedenen Systemwelten zwischen Familie, Markt, Staat und sozialen Netzwerken konkretisieren sich unterschiedliche Grundideen



# Was für unterschiedliche Grundideen?

## Andere Grundideen, andere Modelle

### Skandinavien

**Modell Wohlfahrtsstaat:** Der Staat (Kommunen) finanziert und erbringt soziale Dienstleistungen unterschiedlicher Art, wenn ein Mensch persönlich Bedarf hat. Er ist für den Outcome verantwortlich.

**Grundidee:** Erziehung, Betreuung, Umsorgung ist eine Gemeinschaftsaufgabe. Alle EinwohnerInnen sollen gleichen Zugang haben zu den benötigten Serviceleistungen unabhängig vom individuellen Einkommen und der Verfügbarkeit familiärer Ressourcen. Mit Eltern/Angehörigen besteht eine Beziehung der Kooperation.

### Deutschland:

**Modell Familienerziehung und -pflege mit ergänzenden staatlichen Leistungen:**

Für die Gewährung staatlicher Leistungen existiert kein kohärentes System. Bei der Kinderbetreuung setzt sich langsam auch in Westdeutschland **die Idee einer Verantwortungspartnerschaft** zwischen öffentlichem Gemeinwesen und Eltern durch. Bei der Langfristpflege dagegen greift das öffentliche Unterstützungssystem erst bei erheblicher Pflegebedürftigkeit mit dann Wahlleistungen zwischen Cash und Care. Für den Outcome trägt der Staat nur sehr eingeschränkt Verantwortung; bei der Langfristpflege stellt er nur den gesetzlichen Rahmen.

**Grundidee:** Die **Familie ist die ideale Institution für die Wahrnehmung von Erziehungs- wie Pflegeaufgaben**. Der Staat soll mit öffentlichen Leistungen nur subsidiär tätig werden.

# Caredienste als kommunale Aufgabe:

## Der skandinavische Entwicklungspfad

- (1) Seit den 60er Jahren verfolgen die nordischen Länder bei Carediensten von der Kinderbetreuung bis zur „Altenumsorgung“ (Äldreomsorg) eine Defamiliarisierungsstrategie („Reproduction goes public“).** Teile der bislang familiär erbrachten Erziehungs- und Sorgearbeit wurde auf den Staat übertragen (kommunale Leistungserbringung). Die Gesetze über soziale Dienste folgen einer Lebenslauforientierung, die von der Wiege bis zur Bahre reicht.
- (2) Mit der Etablierung einer öffentlichen Care-Infrastruktur sind mehrere Ziele verknüpft:**
  - Beförderung der Geschlechtergleichstellung in der Arbeitswelt (frauenfreundlicher Wohlfahrtsstaat)
  - Bessere Vereinbarkeit von Familie resp. privaten Interessen und Beruf
  - Verbesserung der sozialen Mobilität und Armutsprävention
  - Professionalisierung von Tätigkeiten der Erziehung, sozialen Betreuung, Pflege und Umsorgung
  - Schaffung von Care-Arbeitsplätzen auf unterschiedlichen Qualifikationsniveaus.
- (3) Durch Die Akademisierung der erzieherischen Fachberufe wie auch der Pflegefachberufe erhielten die entsprechenden Berufe ein wissenschaftliches Fundament. Folge waren soziale Innovationen sowie die Emanzipation der Pflege von der Medizin.** Bei der Dienstleistungserbringung wurden konzeptionelle Fortschritte gemacht und neue Wege eingeschlagen bei gleichzeitiger Aufwertung der erziehenden, pflegenden und umsorgenden Tätigkeiten.
- (4) Ab Anfang der 90er Jahre** erzwang neoliberale Politik vor allem in Schweden **Vermarktlichungen** gleichermaßen bei Kitas wie bei der Umsorgung Älterer. Die Einheit von Finanzierung und Leistungserbringung wurde aufgebrochen, Privatisierungen der Weg geöffnet. Gemessen an Deutschland bewegt sich die öffentliche Leistungserbringung noch auf einem hohen Niveau. Einige Gemeinden haben das skandinavische Wohlfahrtsmodell jedoch quasi verlassen. In der Folge nahm die soziale Segregation und Ungleichheit deutlich zu, am stärksten in Schweden. Dies obwohl sich die öffentliche Finanzierung weiter auf hohem Niveau bewegt.

## Blick auf Deutschland:

### Careleistungen zwischen kommunaler Verantwortung und entstaatlichter Selbstverwaltung

#### Kinderbetreuung (Childcare) liegt in kommunaler Verantwortung

Die Realisierung des seit 2013 wirksamen Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem 1 Lebensjahr ist an die Kommunen adressiert

- Die **Verantwortung für den Outcome**, damit eine bedarfsgerechte Versorgung und gute Qualität der Dienste wie auch der Arbeitsbedingungen **liegt beim Staat** (Länder und Kommunen direkt; Bund: mittelbar). Die Bearbeitung erfolgt demokratisch in Parlamenten, Stadt- und Gemeinderäten.
- 35 Prozent (noch) der ErzieherInnen arbeiten in kommunalen Einrichtungen. Damit ist ein Schwellenwert erreicht, ohne den wirksame Arbeitskämpfe um die Wertigkeit des Erzieherberufes gar nicht möglich wären.

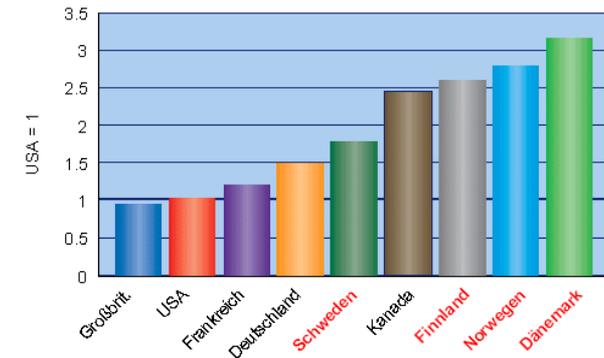
#### Langfristpflege resp. Altenbetreuung (Longterm Care): Entstaatliches Selbstverwaltungssystem

Rechtsansprüche der Pflegeversicherung sind an Spielregeln gebunden, die auf die Kommerzialisierung der Leistungen und die Prekarisierung der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen in einem entstaatlichten Selbstverwaltungssystem gerichtet sind. Vermarktlichungsgrad liegt bei 100 Prozent.

- Keine Instanz ist für den Outcome verantwortlich
- Entkommunalisierung mit der Folge: öffentliche Träger stehen für weniger als 5 Prozent der professionellen Versorgung),
- Die Marktführerschaft geht sukzessive an For-Profit-Akteure über
- Mit der Marktführerschaft der For-Profit-Akteure wuchs die tariffreie Zone

## 2

12451: Relative soziale Mobilität



Quelle: US Economic Mobility Project. © Jahnke - <http://www.jjahnke.net>

## Das institutionelle Setting ist entscheidend: Internationale Untersuchungen und Lehren aus drei deutschen Fallstudien

- Keine Chancengleichheit wenn auf Familie der Markt folgt
- Ergebnisse einer Studie aus 3 deutschen Großstädten

# Systeme zwischen Familie und Markt scheitern am Chancengleichheitsanspruch

## Ergebnisse von Schnitzlein:

**Methode:** Misst Einkommen und die realisierten formalen Bildungsabschlüsse von Geschwistern. Dort, wo sie sehr ähnlich ausfallen, kann angenommen werden, dass nicht individuelle Sonderfaktoren zum Tragen kommen, sondern der Befund mit der gemeinsamen Jugend, dem Wohnort, dem Viertel, dem Elternhaus zusammenhängt. Vergleicht die Ergebnisse dann mit denen von Gleichaltrigen.

**Befunde:** Bestätigung von Studien, die Dänemark als sozial mobile und die USA als sozial immobile Gesellschaft ausweisen. **Deutschland befindet sich auf einem ähnlich niedrigen Niveau der Chancengleichheit wie die USA.** In Dänemark ist die Abhängigkeit des Bildungserfolgs und des ökonomischen Erfolges von der familiären Herkunft nur halb so hoch; es gelingt eine Entkoppelung. (Schnitzlein, David (2013): Wenig Chancengleichheit in Deutschland. Familienhintergrund prägt eigenen ökonomischen Erfolg, DIW-WB 4/2013)

## Forschungsergebnisse zu Schweden

Die Chancengleichheit stieg mit dem Ausbau der von Kommunen erbrachten öffentlichen Dienste (Wohlfahrtsstaat). Der Rückzug der öffentlichen Hand aus der Eigenproduktion öffentlicher Güter führt zur Reduktion von Chancengleichheit.

(u.a. Björklund/Jäntti/Linquist (2009): Family background and income during the rise of the welfare state, Journal of Public Economics, 93, 671-680)

## Beitrag der formalen Kinderbetreuung zur Armutsprävention: Ergebnisse von Fallstudien in 3 deutschen Großstädten 2013/14

(Autoren: Rolf Prigge und René Böhme 2015)

In **Dresden** ist die Kinderbetreuungspolitik wirksam in Richtung sowohl der ➡ Steigerung der Erwerbsintegration von Müttern wie der ➡ Armutsprävention von sozial benachteiligten Kindern. **Bremen** verfehlt beide Zielstellungen. **Nürnberg** platziert sich dazwischen.

### Ursachenanalyse (Vergleich von Bremen und Dresden)

#### 1) Systematisch am tatsächlichen Bedarf ausgerichtete Angebotsplanung:

- ➡ Planungsgrundlage sind Analysen der demografischen Entwicklung und laufende Elternbefragungen mit jährlicher Anpassung. In benachteiligten Quartieren Schaffung von Plätzen über, am privilegiertem Stadtrand unter Bedarf (Förderung der sozialen Durchmischung).
- ➡ **Bremen dagegen:** Normative Setzungen (Plätze für 35 Prozent der U3-Kinder, z.B.) mit Nachsteigerung anhand der konkreten Platzanmeldungen führt zu geringen Versorgungsquoten in sozial benachteiligten Quartieren.

#### 2) Garantierter Betreuungsumfang sieht keine Restriktionen vor

- ➡ Betreuungsplätze sind auf Basis von 9 Std./tgl. geplant (bei Krippen und Kindergärten)
- ➡ **Bremen** dagegen: Restriktiv (Krippenkinder. 4 Std./tgl.; Kita-Kinder 6 Std./tgl.); mehr Std. nur bedarfsgeprüft.

#### 3) Der kommunale Eigenbetrieb ist der dominierende Akteur; verfügt auch über hoheitliche Kompetenzen (ermöglicht Steuerung aus einer Hand)

- ➡ Kohärente Trägerstruktur mit dem kommunalen Eigenbetrieb als dominantem Akteur (40 Prozent der Plätze) sichert hohe Durchlässigkeit und bringt Steuerungsvorteile
- ➡ **Bremen dagegen:** Im Krippenbereich vorrangig Elternvereine (Mittelschicht) und ev. Kirche; Kindergartenplätze werden von der ev. Kirche, dem kommunalen Eigenbetrieb und diversen freien Trägern angeboten.

Mit dem institutionellen Setting von Dresden werden Kinder aus armutsgefährdetem Milieu gut erreicht, Prozesse der sozialen Segregation wirksam abgemildert. Die Bremer Politik dagegen bedient nur die bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei vor allem Mittelschichtsfamilien; sozial bleibt sie erfolglos.

# Auswahl zentraler Merkmale

	Bremen	Nürnberg	Dresden
Geburtenrate	1,29	1,3	1,51
Kinderarmut (SGB-II < 6 Jahre; % an allen gleichaltrigen Kindern in 2014)	32,9%	8,0%	19,7%
Erwerbstätigenquote (%) von Müttern mit Kleinkindern (2013/Veränderung seit 2008 oder letztverfügbarem Jahr)	41,5%/-3,7%	53,1%/+ 11%	64%/+17,3%
U3-Betreuungsquote (Destatis, 3-2013)	24,3%	22,3%	45,3%
Anteil Ganztagsplätze 0-2J/3-6 J	51,4%/31,1%	49,8%/62,7%	89,2%/91,7%
Personalschlüssel Kinder U3/3-5 Jahre (Bertelsmann Länderreport 15)	3,4/7,8	(BAY: 3,8/9,0)	(SN: 6,5/13,6)
Ausbauniveau in sozial privilegierten Quartieren	Überdurchschnittlich	Geringe Differenz	Unterdurchschnittlich
Ausbauniveau in benachteiligten Quartieren	Unterdurchschnittlich	Geringe Differenz	Überdurchschnittlich
Trägerstruktur bei Krippenbetreuung	Elternvereine, Ev. Kirche (vor allem)	Freie Träger vor allem	Kommunaler Eigenbetrieb und freie Träger
Trägerstruktur bei Kindern von 3 bis 6 Jahren	Kirchen + kommunaler Eigenbetrieb	Kirchen, v.a.	Kommunaler Eigenbetrieb und freie Träger
Durchgängige Trägerkonsistenz	Nein	Nein	Ja
Betreuungsplätze in Öffentl. Trägerschaft	Rd. 20%	subsidiär	Rd. 40%

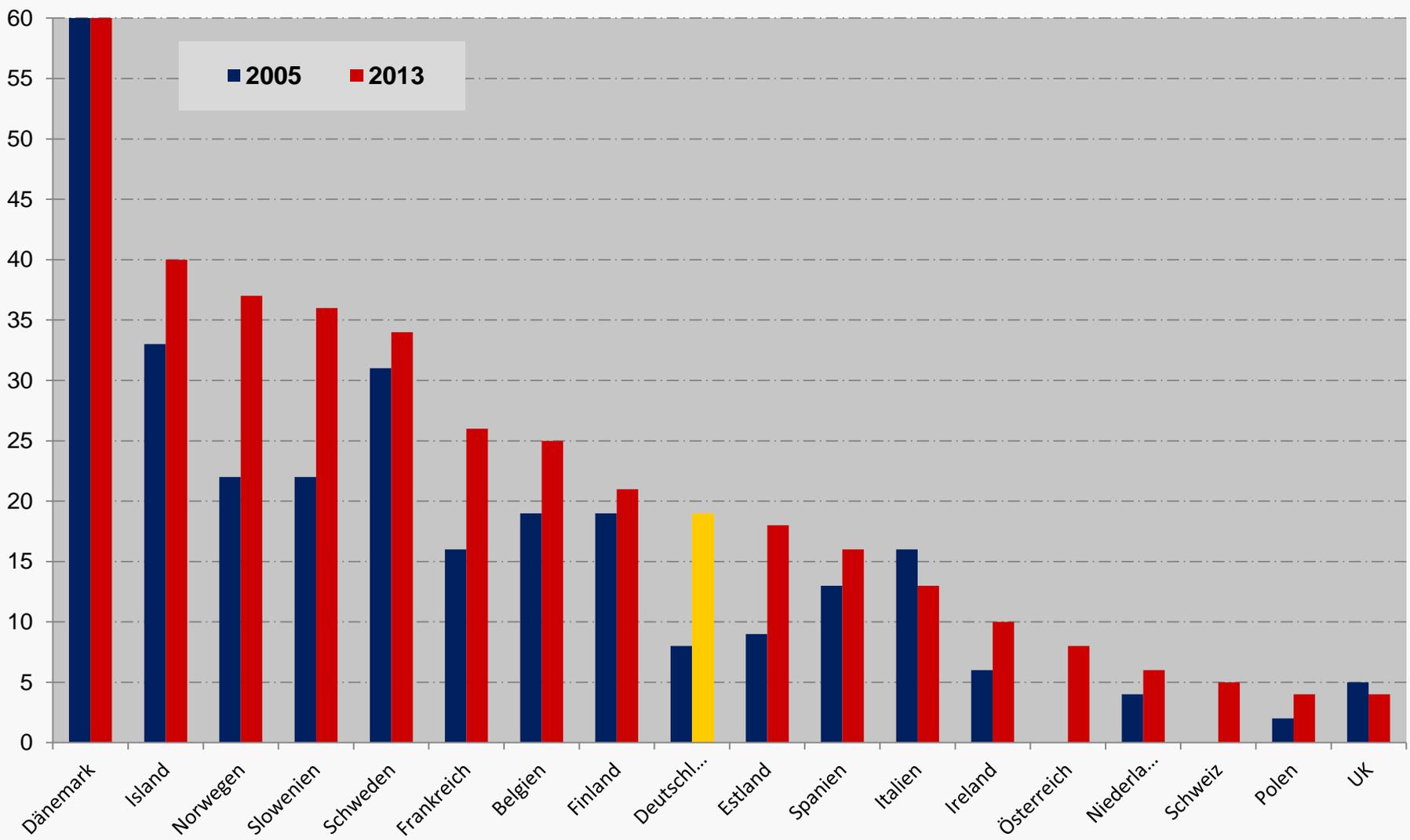
## 3



## Flächendeckend bedarfsgerechte öffentliche Infrastruktur mit nachhaltig auskömmlicher Finanzierung und Personalausstattung im Aufbau?

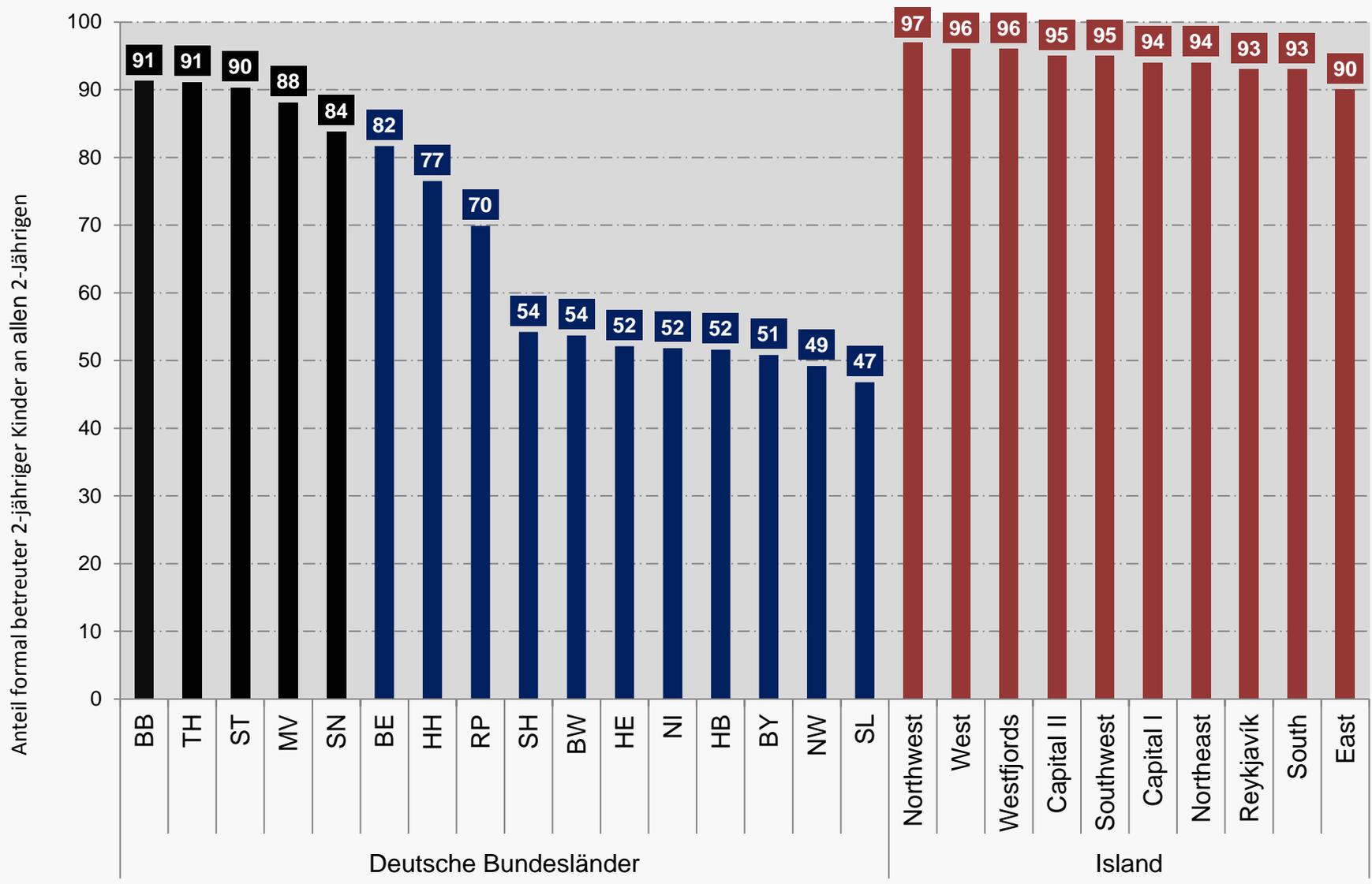
- Formale Betreuung von Kleinkindern: zeitlicher Umfang, regionale Disparität
- Strukturqualitäten und die Bedeutung öffentlicher Leistungserbringung
- Entwicklung der öffentlichen Ausgaben (% des BIP) im Vergleich

### Formale Betreuung von Kleinkindern: Anteil der U3-Kinder, die wöchentlich mindestens 30 Std. betreut werden: 2005 und 2013



Quelle: Eurostat „Formal childcare by age group and duration - % over the population of each age group (source: SILC) [ilc\_caindformal] „; Update 27.02.2015

# Regionale Streuung von Betreuungsquoten: Kinder im Alter von 2 Jahren 2013/2014 in deutschen Bundesländern und isländischen Regionen



# Öffentlich organisierte Kinderbetreuung: Merkmale zu Versorgung und Qualität im Vergleich mit 3 nordischen Ländern 2013/14

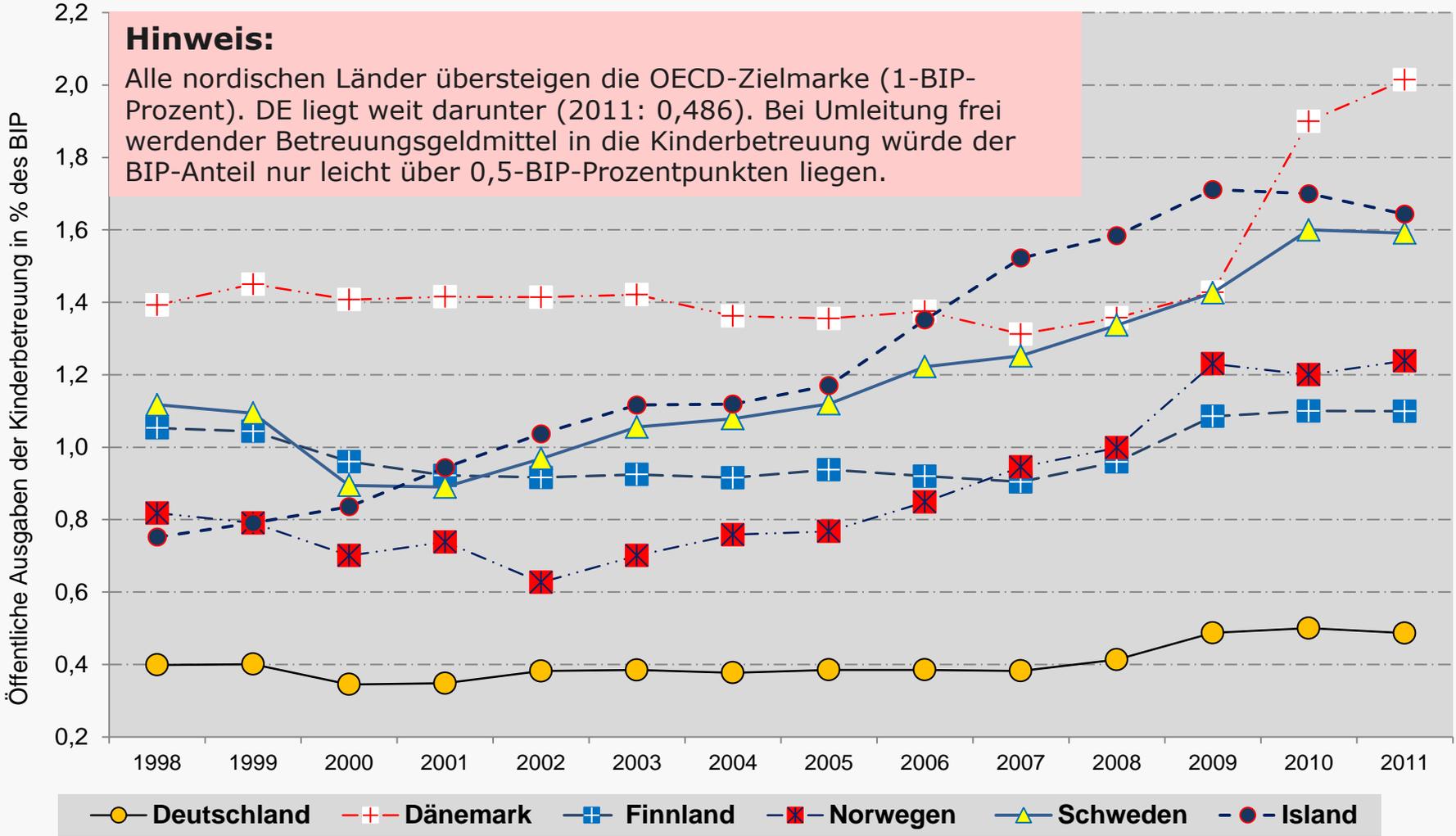
	Deutschland	Dänemark	Island	Norwegen
DS-Betreuungsquote 2013/14: Kinder 0 bis 5 Jahre	63,7% (2,6 Mio)	81,3%	70,4%	76.1%
DS-Betreuungsquote 2013/14: Kinder 0-2 Jahre (%)	32,3% (ABL: 27,4; NBL: 52)	65,5%	42,0%	54,7%
Regionale Streuung	Sehr groß	Gering	Gering	Gering
Erfüllung fachwissenschaftlicher Qualitätskriterien (Personalschlüssel, Qualifikationen, zeitlicher Umfang der Beschäftigung, Geringe Personalfuktuation etc.): Strukturindikatoren	Weitgehend noch nicht realisiert	Weitgehend realisiert	Weitgehend realisiert	Weitgehend realisiert
Dar. Personalschlüssel (U3-Kind: Betreuungsrelation 1:3; Fachkraft-Kind-Relation 1:4 Kind 3-5 J: Betreuungsrelation 1:7,5; Fachkraft-Kind: 1:10)	Näherungsweise in BW und HB; krasse Verfehlung in den NBL (SN und MV vor allem)	U3: 1:3,1 Kindergarten: 1:5,3: Hort: 1: 13,9	Weitgehend realisiert	Weitgehend realisiert
Anteil des (halb)akademischen Personals	Rd. 5%		Rd. 32 %	Rd. 37%
Bedeutung von Vollzeitarbeit und langer Teilzeit	Gering (41% mit <32 Wochenstd.)	Über 60% VZ	dominiert	K.A.
Anteil kommunaler Träger (% der Kinder 0–5J)	Keine Statistik	80,7%	85,7%	51,6%
VZÄ-Beschäftigte bei öffentlichen Arbeitgebern (%); DE Beschäftigte nach Zahl (2014/2015)	Rd. 32% (große Streuung )	97,1%	86,9%	52,7%

**Quellen:** DE: Destatis, Bertelsmann Länderreport 2015; Deutsches Jugendinstitut; Statistics Denmark, Datenbestände mit Code PAS 22 bis PAS 33; Code SLON21; Statistics Norway, Datenbestände von Tab. 09169 und Tab. 9345-2

# Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung und Vorschulbildung (% des BIP) im deutsch-skandinavischen Vergleich: 1998 bis 2011

### Hinweis:

Alle nordischen Länder übersteigen die OECD-Zielmarke (1-BIP-Prozent). DE liegt weit darunter (2011: 0,486). Bei Umleitung frei werdender Betreuungsgeldmittel in die Kinderbetreuung würde der BIP-Anteil nur leicht über 0,5-BIP-Prozentpunkten liegen.



Quelle: OECD, Family Database, Indikator PF3, Update von 12-2014

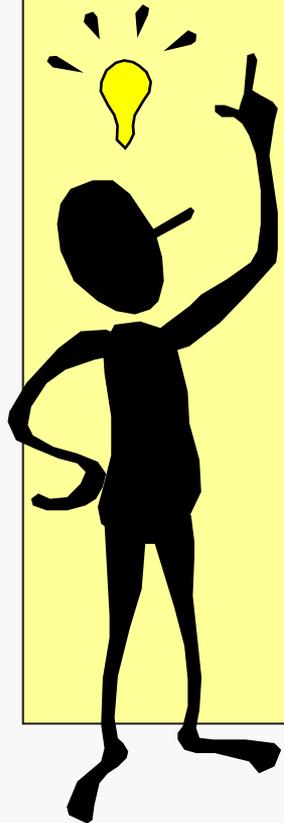
## SchlussThese

Öffentlich organisierte Kinderbetreuung kann mehreren Zielen gleichzeitig dienen:

- der Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- der frühen Förderung von Kindern und
- der Minderung sozialer Segregation.

Voraussetzung sind neben einem bedarfsgerechten Angebot und der Realisierung guter Strukturqualitäten Settings, bei denen die Kommunen auch mit eigener Leistungserbringung eine zentrale Stellung einnehmen  
(Zielmarke: mindestens 40 Prozent der Plätze in kommunaler Hand).

Mit Settings des subsidiären Sozialstaates, der in einem inszenierten Markt die Leistungserbringung weitgehend kirchlichen und sonstigen Non-Profit-Trägern überlässt, kann für die Minderung sozialer Segregation und die Realisierung von Chancengleichheit wenig erreicht werden.



Vielen Dank für die  
Aufmerksamkeit