

TITELTHEMA HLZ 10/2008

Die Ökonomisierung des Sozialen

Das Kinderförderungsgesetz gefährdet die Bildungsqualität

Kein anderer Bereich der Sozial- und Bildungsberufe erfuhr in den letzten Jahren einen so erheblichen Bedeutungszuwachs wie die Bildung, Betreuung und Erziehung im Kindesalter. Zu Recht ist so festzuhalten, dass dieser Bereich nach einem rund dreißigjährigen Domröschenschlaf wieder erweckt worden ist. Der damit einhergehende Bedeutungszuwachs realisierte sich dabei vor allem in zwei Bereichen. Zum einen fand ein quantitativer Ausbau statt: Immer jüngere Kinder partizipieren an den Bildungsangeboten (U-3-Aus-bau), und der Betreuungsumfang insgesamt wurde ausgeweitet (Ganztagesbetreuung'). Zum anderen wird hinsichtlich der Qualität der pädagogischen Angebote einstimmig gefordert, dass sich die öffentliche Kindertagesbetreuung von einer Betreuungs- zu einer Bildungseinrichtung wandeln müsse. Dieses Vorhaben manifestiert sich insbesondere in den mittlerweile verabschiedeten Bildungs- und Erziehungsplänen der jeweiligen Länder. Während für den quantitativen Ausbau mittlerweile einigermaßen ermutigende Zahlen vorliegen, wirft jedoch insbesondere der qualitative Ausbau noch zahlreiche Fragen auf, insbesondere auch weil fundierte empirische Studien hinsichtlich des Qualitätsstands und auch des Qualitätswandels nach Einführung der Bildungs- und Erziehungspläne noch ausstehen.

Kita- Förderung für privat-gewerbliche Träger

Mit dem im Entwurf vorliegenden Kinderförderungsgesetz (KiföG) verfolgt die Bundesregierung zentral das Ziel, den bereits begonnenen Ausbau weiterzuführen. Dieses Gesetz, das 2009 in Kraft treten soll, beinhaltet insbesondere die folgenden Neuerungen:

- schrittweiser Ausbau des Betreuungsangebotes für bundesweit durchschnittlich 35% der Unter-3-Jährigen
- Rechtsanspruch ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ab dem Jahr 2013
- Einführung eines Betreuungsgeldes für Eltern, die ihre Kinder selbst zuhause betreuen

Während diese drei genannten Aspekte im Rampenlicht der öffentlichen Diskussion standen, ist ein vierter Aspekt bisher eher unbeachtet geblieben: Das Gesetz sieht Änderungen bezüglich der Finanzierung von Trägern vor. Im Kern geht es dabei darum, dass auch so genannte privat-gewerbliche Träger, also gewinnorientierte Unternehmen, von staatlicher Förderung profitieren. Damit würde die im Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) bisher geforderte Gemeinnützigkeit als Anforderung zur Finanzierung der privaten Träger aufgegeben werden. Konkret heißt das: Auch wenn eine Kindertagesstätte mit dem Ziel der Gewinnerwirtschaftung betrieben wird, würden hierfür staatliche Unterstützungsleistungen an den Träger gezahlt werden. Am 18.9. nach Fertigstellung dieses Artikels berichtete die Süddeutsche Zeitung, dass sich SPD und CDU/CSU geeinigt haben, die finanzielle Gleichstellung gewerblicher Kita- Träger aus dem Gesetzentwurf zu streichen. Zur Einordnung und Bewertung dieser Veränderungen erscheint es sinnvoll, danach zu fragen, in welchem Kontext diese Veränderungen zu verorten sind und welche Motive und Akteure hinter diesen Veränderungen stehen. Oder um im oben schon bemühten Bild zu bleiben: Welche Prinzen bemühen sich hier um Dornröschen und wie edel sind ihre Motive?

Ökonomisierung der Kindertagesstätten

Nachdem der Bereich der Kindertageseinrichtungen in den allgemeinen Diskussionen zur

Ökonomisierung der Sozialen Arbeit bisher eher wenig Beachtung gefunden hat, zeigt sich nun, dass auch in diesem Bereich der Sozialen Arbeit Umstrukturierungen entlang marktwirtschaftlicher Orientierungen vorgenommen werden. Einen breiten Überblick bietet der soeben erschienene „Privatisierungsreport Kindertagesstätten“ der GEW (HEZ S. 14). Es vollzieht sich ein schleichender und recht stillschweigender Wandel in der politischen Regulierung der organisationalen Ausrichtung dieses Arbeitsfeldes. Von den Vertretern marktwirtschaftlicher Strategien wird dabei argumentiert, dass die neuen quantitativen und qualitativen Herausforderungen nur auf diese Weise zu bewältigen seien.

Die deutlichsten Veränderungen schlagen dabei in einem grundsätzlichen Wandel der Finanzierungsformen zu Buche. Immer mehr Bundesländer stellen von einer objektorientierten auf eine subjektorientierte Förderung um. Im Kern bedeutet dies, dass den Einrichtungen nicht mehr ein Gesamtbudget zugewiesen wird, also das Objekt Kindertagesstätte finanziert wird, mit dem verlässlich geplant werden kann, sondern die Finanzierung wird an die Zahl der Nutzerinnen und Nutzer („Kundinnen und Kunden“) sowie die real in der Einrichtung verbrachte Zeit gebunden. Auch die Einführung von so genannten Gutscheinsystemen ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Im Wesentlichen geht es dabei darum, die Idee des Kunden, der sich auf einem Markt mit den für ihn notwendigen Dienstleistungen versorgt, auf den Bereich der Kindertagesstätten zu übertragen und somit das System durch einen Wettbewerb der Anbieter zu verbessern. Die potenziellen „Kunden“ werden dabei mit Gutscheinen für eine Dienstleistung ausgestattet, die diese wiederum auf dem dadurch entstandenen Markt der Kinderbetreuung in eine Dienstleistung in der Einrichtung ihrer Wahl einlösen (können!) sollen. Die damit bereits eingeläutete Ökonomisierung der Kindertagesstätten wird in Bezug auf die Träger mit dem KiföG nun fortgesetzt

Einsparungen beim Personal

Mit einem quantitativen Anteil von rund 1,2 % der bereitgestellten Kindertagesstättenplätze (1) spielen privat-gewerbliche Träger in der bundesrepublikanischen Bildungslandschaft derzeit faktisch keine Rolle. Dies könnte sich durch das KiföG nun jedoch ändern. Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass Kinderbetreuung ein lukratives Geschäft darstellen kann, in dem zum Teil hohe Gewinne eingefahren werden. Hier stellt sich die Frage, wie ein privat-gewerblich er Träger bei gleicher finanzieller öffentlicher Unterstützung wie die öffentliche oder kirchliche „Kita um's Eck“ überhaupt Gewinn erzielen kann.

Dass dies nicht ohne erhebliche Auswirkungen auf die Gestaltung der pädagogischen Arbeit vonstatten geht, liegt auf der Hand. So ist beispielsweise sowohl in den USA als auch in Kanada zu beobachten, dass sich große Unternehmen mit mehreren hundert Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern herausbilden, die Kinderbetreuungsmärkte dominieren und wie selbstverständlich Effizienz- und Effektivitätsdenken auch in die Kinderbetreuung übertragen. In Bezug auf diese Unternehmen ist durch einige Studien mittlerweile dokumentiert, dass die Kosteneinsparungsstrategien insbesondere am Personal ansetzen und so letztendlich die pädagogische Qualität der Einrichtungen gefährden. Gewinnorientierte Unternehmen setzen im Vergleich zu gemeinwohlorientierten Einrichtungen Personal mit deutlich niedrigerer formaler Qualifizierung ein, und das dort beschäftigte Personal besucht deutlich seltener Fortbildungen (2). Zudem gibt es in gewinnorientierten Unternehmen einen deutlich höheren Anteil von flexiblen und unsicheren Arbeitsverhältnissen, obwohl die Anstellungsform des Personals nachweislich ein zentrales Gütekriterium darstellt (3): Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Kitas, die über eine feste, sozialversicherungspflichtige Anstellung und gute Entlohnung verfügen, zeigen eine deutlich höhere Qualität in der pädagogischen Arbeit als ihre Kolleginnen und Kollegen in unsicheren Arbeitsverhältnissen. Dies ist nicht zuletzt für eine gewerkschaftliche Perspektive interessant.

Weitere Schrauben, um Gewinne zu erzielen, sind der Personalschlüssel (Erzieherinnen pro Kind) und höhere Elternbeiträge, die mit der Gefahr einer qualitativen Spaltung der Kinderbetreuung einhergehen: „Es wird nobel ausgestattete Einrichtungen für die ‚High Society‘ geben. Wie Beispiele aus England zeigen, ist aber auch der Markt mit Kindern armer Eltern höchst profitabel. In heruntergekommenen Gebäuden, die auf dem Immobilienmarkt nichts mehr wert sind, werden dort

Betreuungseinrichtungen mit unausgebildeten Hilfskräften betrieben." (4) Dies würde einer Bankrotterklärung der öffentlichen Bildung, Betreuung und Erziehung im Kindesalter gleichkommen.

Qualität in den Mittelpunkt stellen

Bei der Gesamtbetrachtung der aktuellen Maßnahmen ist festzuhalten, dass das Kinderförderungsgesetz auf den quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung fokussiert. Insbesondere bildungspolitische Aspekte, die die Entwicklungsbedürfnisse und -möglichkeiten von Kindern in den Blick nehmen, und sozialpolitische Aspekte, die auch in kompensatorischer Hinsicht die Möglichkeit zur Teilhabe fordern, werden nicht berücksichtigt. Besonders frappierend erscheint dabei, dass der Gesetzesentwurf keinerlei Vorstellungen davon enthält, was pädagogische Professionalität und Qualität bedeuten, gerade auch hinsichtlich der Tagespflege. Der dringliche Handlungsbedarf bezüglich verbindlicher und umfassender Qualitätsstandards, die dann für alle Träger gelten, wird damit vollkommen ignoriert. Im Gegenteil: Die schon jetzt festgestellten unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Bildungsqualität (5) werden sich so eher noch verschärfen. Der Glaube, dass die unzweifelhaft vorhandenen Probleme durch eine Ökonomisierung der Kinderbetreuung zu lösen wären, ist mehr als nur naiv und wird letztendlich nicht nur enttäuscht, sondern womöglich teuer bezahlt werden.

Holger Schoneville und Britta Karner

Holger Schoneville, Dipl.-Sozialarbeiter/-pädagoge, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Jugend- und Erwachsenenbildung des Instituts für Sozialpädagogik und Soziologie der Lebensalter der Universität Kassel, Britta Kamer, Dipl.-Pädagogin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Theorie und Geschichte der Sozialpädagogik desselben Instituts.

(1) Rauschenbach, Thomas/Schilling, Matthias (2008): Wirtschaftsunternehmen als Träger von Kindertagesstätten. In: KOMDAT Jugendhilfe. Jg. 11 (2008) 1+2, S. 17-19.

(2) unter anderen Cleveland, Gordon u. a. (2007): Finalreport. An Economic Perspective on the Current and Future Role of Nonprofit Provision of Early Learning and Child Care Services in Canada.

(3) insbesondere Whitebook. Marcy/Howes, Carollee/Philipps, Deborah (1989): Who Cares? Child Care Teachers and the Quality of Care in America. Final Report. National Child Care Staffing Study. Child Care Employee Project. Oakland.0

(4) Hocke, Norbert (2008): Stellungnahme der GEW im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Kinderförderungsgesetz. Frankfurt am Main.

(5) unter anderen Bertelsmann Stiftung (2008): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008. Gütersloh.