

Das Kind am Markt

Die öffentliche Förderung gewinnorientierter
Kleinkindbetreuung unter der Geschlechterperspektive

Barbara Stiegler¹

Die Novellierung des SGB VIII (Kinderförderungsgesetz (KiFöG)) liegt als Referentenentwurf aus dem Familienministerium vor. Sie dient der Umsetzung bereits vereinbarter Ziele: Bis 2013 soll für jedes 3. Kind unter 3 Jahren ein Krippenplatz vorhanden sein. Nun geht es um die Gestaltung der Förderung für diejenigen, die Kinderbetreuung anbieten. Bislang sind dies zu 90% gemeinnützige Träger (Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Elterninitiativen), die übrigen sind private Anbieter, überwiegend Betriebe, die einen Betriebskindergarten finanzieren. Vereinzelt gibt es auch gewinnorientierte Unternehmer, die eine Kita betreiben. Im Gesetzesentwurf ist vorgesehen, dass diese privaten, gewinnorientierten Anbieter generell öffentliche Mittel bekommen sollen. Dieser Vorschlag wird kontrovers diskutiert. Im Folgenden werden die geschlechterpolitischen Konsequenzen einer solchen Förderung analysiert.

Eine gleichstellungsorientierte Familienpolitik orientiert sich nicht nur am Wohl der Kinder, sondern auch an der Herstellung von mehr Geschlechtergerechtigkeit. Deshalb ist ihr Leitbild die gleiche Beteiligung von Müttern und Vätern an der privaten und an der bezahlten Arbeit. Das männliche Ernährermodell widerspricht diesem Leitbild. Das Ernäh-

Auf einen Blick

Das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen wird in Zukunft erhöht. Dabei sollen auch gewinnorientierte Anbieter eine staatliche Unterstützung erhalten.

Eine solche staatliche Förderung gewinnorientierter Anbieter verstärkt aber eine Retraditionalisierung im Geschlechterverhältnis vor allem für weniger wohlhabende Eltern.

rermodell polarisiert und hierarchisiert die Geschlechterrollen, es schafft für diejenigen, die die unbezahlte Betreuungsarbeit leisten, meistens die Mütter, eine einseitige finanzielle Abhängigkeit von dem Verdiener, und je länger die unbezahlte Betreuungsarbeit geleistet wird, umso prekärer wird die spätere Alterssicherung.

1. Zwischen egalitär und traditionell: Widersprüche in der Familienpolitik

Die Wirkungen bisheriger familienpolitischer Maßnahmen auf die Geschlechterverhältnisse sind widersprüchlich (vgl. Stiegler 2007). Unter der alten Erziehungsgeld- und Erziehungszeitregelung kam es in den meisten Fällen bereits mit der Geburt eines Kindes zur Retraditionalisierung der geschlechtlichen Arbeitsteilung.

Mit der neuen Elterngeldregelung seit 2007 wurde diese Retraditionalisierungsfalle zum Teil abgebaut, denn ein wesentlicher Faktor, die finanzielle Abhängigkeit eines Partners, ist gemildert: Wer das Kind betreut, ist über einen Verdienstausgleich abgesichert.

Im Moment wird der Zeitpunkt, in dem das Kind 14 Monate wird, zu einer Bruchstelle: In Ermangelung öffentlicher Angebote muss entschieden werden, wer das Kind betreut. Die meisten Eltern sind auf private Arrangements angewiesen, von denen die ganztägige Betreuung durch die Mutter die häufigste Lösung bleibt: Nach den Optionen zur egalitären Arbeitsteilung in den ersten Lebensmonaten eines Kindes schnappt nun die Retraditionalisierungsfalle zu und das Ernährermodell wird praktiziert.

Der Ausbau der Betreuungsangebote: ein Weg zu egalitären Geschlechterverhältnissen?

Nun stellt sich die Frage, ob der Ausbau der Kinderbetreuung, wie er im Gesetz vorgesehen ist, ähnliche widersprüchliche Wirkungen für die Geschlechterverhältnisse haben kann. Generell ist nur bei einem Angebot von ausreichend vielen, zugänglichen und qualitativ hochwertigen Betreuungsplätzen eine geschlechtergerechte Arbeitsteilung für alle ermöglicht.

Die Steuermittel für den Krippenausbau sind begrenzt, in einem Sondervermögen sind bereits 4 Milliarden Steuermittel bis 2013 zur Verfügung

gestellt. Der politische Streit geht um die Frage, welche Angebote ausgebaut werden sollen. Aus der Geschlechterperspektive ist ein wichtiges Kriterium, welche Angebote die Retraditionalisierungsfalle eher verhindern und dazu beitragen, dass alle Väter und Mütter, unabhängig von ihrer ökonomischen Situation, eine egalitäre Arbeitsteilung praktizieren können.

Für die Gestaltung der Angebote aus der Sicht der Eltern bedeutet das zunächst:

- Angebote müssen für alle bezahlbar sein. Wenn die Kosten im Verhältnis zum Verdienst eines Elternteils zu hoch sind – und bei einer geschlechtsbezogenen Lohndifferenz von 23% ist es in der Regel der Verdienst der Mutter, der herangezogen wird – „rechnet“ sich die Kinderbetreuung nicht und die Arbeitsteilung nach dem Ernährermodell liegt aus Kostengründen im Moment näher.
- Angebote müssen eine gute Qualität bieten und auf dem Stand heutiger frühpädagogischer Erkenntnisse arbeiten. Die Eltern müssen von der Förderung ihrer Kleinkinder überzeugt sein – ansonsten kann es sein, dass sie sich trotz der finanziellen Engpässe gegen eine Krippenbetreuung entscheiden und in das Ernährermodell zurückfallen.
- Angebote müssen erreichbar sein, also in räumlicher Nähe zu Wohn- oder Arbeitsort liegen, damit der eh schon knappe Zeitrahmen von erwerbstätigen Eltern nicht noch zusätzlich durch lange Wegezeiten ausgedehnt wird.
- Angebote müssen zeitlich flexibel sein, damit sie mit den betrieblich geforderten Arbeitszeiten vereinbar sind.

Der Ausbau der Angebote frühkindlicher Kinderbetreuung schafft Arbeitsplätze in einem Bereich, der bislang fast ausschließlich weiblich besetzt ist. Die Entlohnung ist, wie in den traditionellen Frauenberufen üblich, relativ niedrig und entspricht bei weitem nicht den erforderlichen Qualifikationen und Leistungen. Eine Arbeitsmarktpolitik, die Geschlechtergerechtigkeit erreichen will, sollte darauf zielen, dass gerade in diesem pädagogisch wichtigen Raum männliche wie weibliche Personen tätig sind. Für die Gestaltung der Angebote aus der Sicht der Beschäftigten bedeutet das:

- Die Arbeit muss ihrem Wert gemäß angemessen vergütet werden.

- Es müssen verbindliche, einheitliche, hochwertige Qualifizierungslaufbahnen entwickelt werden.
- Die Arbeitsbedingungen (Verträge, Arbeitszeiten, Belastungen) müssen human gestaltet sein, damit die ErzieherInnen nicht an dem Burn out Syndrom leiden und die Kinder einen häufigen Wechsel der Betreuungspersonen erfahren müssen.
- Eine gezielte Ansprache für junge Männer, pädagogische Berufe im frühkindlichen Bereich zu ergreifen, ist neben der Aufwertung dieser Berufe notwendig, damit Kinder sowohl männliche als auch weibliche Rollenmodelle in der Betreuungsarbeit erleben können.

2. Öffentliche Mittel für gewinnorientierte Betreuungsangebote: Geschlechtergerechtigkeit für alle?

Um die Unzulänglichkeiten der bisherigen familienpolitischen Maßnahmen zu vermeiden und eine gleichstellungsorientierte Familienpolitik umzusetzen, sollte der Ausbau der Kinderbetreuungsplätze so gestaltet werden, dass er egalitäre und sozial gerechte Auswirkungen hat.

Dies wird dann erreicht, wenn möglichst vielen Eltern nach den ersten 14 Lebensmonaten ihres Kindes ein qualitativ gutes und ausreichendes Angebot zur Verfügung steht. Eine Förderung gewinnorientierter Anbieter trägt dazu nicht bei:

- Das Platzangebot der gewinnorientierten Anbieter bezieht sich nur auf einen bestimmten Sektor. Bei der vorgesehenen Budgetierung von Mitteln auf 4 Milliarden fehlen die Euros, die zu den gewinnorientierten Anbietern fließen, sowohl den gemeinnützigen Trägern als auch den privaten, die nicht gewinnorientierte Angebote vorhalten, z.B. Unternehmen und Betriebe, die Betreuungsangebote für ihre Beschäftigten anbieten und damit keine Gewinne erzielen, sondern eine familienfreundliche Personalpolitik umsetzen.
- Erfahrungen zeigen, dass sich gewinnorientierte Anbieter dort ansiedeln, wo zahlungskräftige Eltern wohnen, an „Brennpunktbzirkeln“ haben sie kein Interesse. Das heißt, die Förderung gewinnorientierter Anbieter garantiert keine flächendeckende Versorgung.

Dies bleibt den gemeinnützigen Trägern vorbehalten, für die jedoch umso weniger Mittel zur Verfügung stehen, je mehr gewinnorientierte Anbieter gefördert werden.

- Die Gebühren für die Betreuung sind für gewinnorientierte Anbieter ein Faktor, der den Gewinn steigern kann: Schon heute sind Gebühren von 1.000 € keine Seltenheit. Das gewinnorientierte Angebot kommt also nur denjenigen zugute, die es sich auch leisten können.
- Die Arbeitskosten sind für gewinnorientierte Anbieter ein weiterer Faktor, der den Gewinn beeinflusst: Je niedriger sie sind, desto höher der Gewinn. Betreuungsschlüssel (Verhältnis Betreuer/in zu betreuten Kindern) Arbeitsverhältnisse (prekäre versus abgesicherte), Qualifikation der Beschäftigten (je mehr Qualifikation, desto mehr Kosten) sind Elemente, über die der Gewinn gesteuert werden kann. Anbieter, die nicht nur die (wenigeren) Wohlhabenden im Blick haben, sondern durch die Menge der Angebote einen Gewinn erwirtschaften wollen, tendieren dazu, Qualifikationen zu senken, Betreuungsschlüssel und Arbeitsbedingungen zu verschlechtern (vgl. Moss 2007).

Gewinnorientierte Angebote sind demnach zwar geeignet, für wohlhabende Eltern eine egalitäre Betreuung zu realisieren, denn ihnen bieten sich wohnortnahe Betreuungsangebote, und mit ihren hohen Gebühren können sie sich die Qualität der Betreuung und die gewünschte Flexibilität sichern. Aber welche Wirkungen hat die öffentliche Förderung gewinnorientierter Anbieter für die weniger wohlhabende Mehrheit? Sie ist in doppelter Weise negativ betroffen, wenn begrenzte Steuermittel in die Förderung gewinnorientierter Anbieter fließen. Zum einen stehen ihr weniger öffentlich geförderte Plätze gemeinwohlorientierter Anbieter zur Verfügung. Zum anderen kann sie sich die hochwertigen Angebote der gewinnorientierten Anbieter nicht leisten. Allenfalls sind sie auf die Plätze angewiesen, die aufgrund der Gewinnorientierung der Anbieter durch qualitativ schlechtere Betreuung gekennzeichnet sind. Damit wird eine Retraditionalisierung bei den weniger wohlhabenden Eltern gefördert, auch wenn diese Eltern das gar nicht wollen.

3. Das Kind am Markt: weder geschlechtergerecht noch sozial ausgewogen

Eine öffentliche Förderung von gewinnorientierten Anbietern ist demnach eine falsche Weichenstellung, wenn Geschlechtergerechtigkeit für alle ermöglicht werden soll. Und die Argumente der Befürworter?

Geschlechtergerechtigkeit ist nicht ihr Ziel. Sie preisen zunächst die Vorteile, die aus der Konkurrenz und Vielfalt der Angebote für die „Verbraucher“ erwachsen können und betonen, dass der Betreuungsmarkt durch gewinnorientierte Anbieter bereichert wird. Aber diese Anlehnung an die Paradigmen des „freien Marktes“ verfehlt den Charakter der Betreuungsarbeit:

- Betreuung ist keine Ware, keine Maschine, deren Produktion durch Rationalisierung immer billiger werden kann, sondern eine Arbeit, die einer anderen Logik folgt: Die Person, die sie tut, und die Person, für die sie getan wird, sind entscheidende Faktoren. Zwischen ihnen wird eine Beziehung geschaffen, die auf Empathie beruht und die Zeit braucht, die nicht unter Effektivitätsgesichtspunkten beliebig verkürzt werden kann (vgl. Himmelweit 2007).
- Betreuung ist eine personennahe Dienstleistung und unterscheidet sich auch von anderen Dienstleistungen, wie etwa der Friseurleistung: Sie muss verlässlich und über längere Zeit gewährleistet werden. Ein Wechsel des Anbieters erfolgt nicht leichtfertig, sondern ist mit der Trennung von Beziehungen verbunden.
- Erfahrungen aus Australien belegen, dass private, gewinnorientierte Anbieter einerseits versuchen, die politisch gesetzten Standards bezüglich der Personalschlüssel und Arbeitsbedingungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen, dass die Qualität ihrer Betreuung sinkt und dass letztlich die Angebote selbst von Entscheidungen der Kapitalanleger abhängig werden (vgl. Berth 2008).
- Das Marktmodell setzt eine Transparenz der Angebote und eine wirkliche Wahlfreiheit im Zugang zu den Angeboten voraus. Betreuungsangebote sind aber auch nach dem geplanten Ausbau noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden, es wird immer noch regionale

Engpässe geben, die eine Auswahl verhindern, und wer hohe Gebühren nicht bezahlen kann, dem fehlt die Wahlfreiheit.

Moderate Befürworter der Unterstützung gewinnorientierter Anbieter gehen davon aus, dass durch öffentliche Kontrolle der Qualitätsstandards sowie durch Sozialklauseln die privaten Anbieter in ihrer Gewinnorientierung beschränkt werden können und der Einsatz öffentlicher Mittel dann gerechtfertigt ist. Wenn aber die staatlichen Auflagen in Bezug auf Gruppengröße, Personalschlüssel, Qualifikationsniveau, Arbeitszeiten und Arbeitsbelastungen hoch sind und gleichzeitig für die Mehrzahl der Kinder keine hohen Gebühren verlangt werden dürfen, ist es höchst fraglich, wo die Gewinne erzielt werden können. Bei hohen Standards und gedrosselten Einnahmemöglichkeiten für private Anbieter entfällt der Anreiz für dieses Geschäft. Die öffentlichen Subventionen müssten also noch höher ausfallen, um diese politisch gewünschten Belastungen zu kompensieren. Damit fehlen noch mehr Mittel für nicht gewinnorientierte Betreuungsangebote.

Frühkindliche Bildung für alle Kinder ist ein politischer Auftrag, den die Gesellschaft ernst nehmen und entsprechend finanzieren muss. Das Vorherrschen reiner Marktmechanismen schließt die Kinder finanzschwächerer Eltern aus und verstärkt dadurch die Retraditionalisierung im Geschlechterverhältnis.

Literatur

- Berth, Felix (2008): Die Geschichte vom reichsten Kindergärtner der Welt. In: Süddeutsche Zeitung Nr. 80, 5./6. April S.10
- Himmelweit, Susan (2007): The prospects for caring: economic theory and policy analysis. In: Cambridge Journal of Economics, 31(4), 581–599
- Moss, Peter (2007): Bringing politics into the nursery: early childhood education as a democratic practice. European Early Childhood Education Research Journal, 15, 1, 5–20
- Stiegler, Barbara (2007): Kapital und Kinderkrippen. Betreuungskonzepte für Kleinkinder aus der Geschlechterperspektive. Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO direkt, August

1 Dr. Barbara Stiegler ist Leiterin des Arbeitsbereiches Frauen- und Geschlechterpolitik in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung.