

Bildungschancen und – qualität im Kita-Gutscheinsystem

Das Kita-Gutscheinsystem lässt sich aus vielen Perspektiven analysieren und bewerten. Aus der Sicht der politischen Verantwortlichen in Senat und Bürgerschaft sieht das ganze System natürlich anders aus als aus der Perspektive einer arbeitslosen Mutter, die gerade gezwungen wurde, ihren Kitaplatz aufzugeben, da sie ja nun zuhause sei und ihre Kinder selbst betreuen könne. Deshalb scheint mir der Zugang der sinnvollste zu sein, der das gesamte System und seine Kontexte in seinen wechselseitigen Abhängigkeiten analysiert und bewertet.

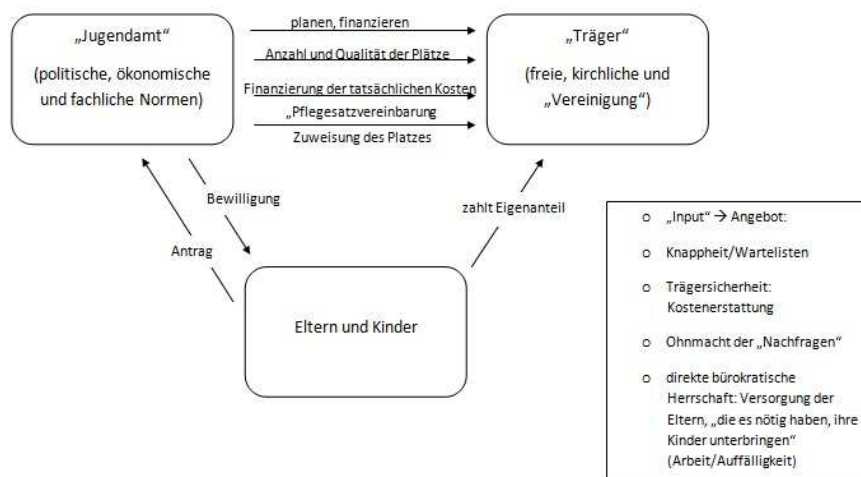
So lässt sich das „Dreiecksverhältnis“ zwischen „Jugendamt“ (als Kürzel für die politische, ökonomische und fachliche Normensetzung und Normendurchsetzung), den „Trägern“ (den freien und kirchlichen Trägern der Kitas sowie der „Vereinigung“ als dem quasi kommunalen Träger in Hamburg) und den ca. 70000 Kinder und deren Eltern als ein Kräftefeld verstehen, als eine Arena, die ein Machtdreieck zwischen diesen drei Akteursgruppen herstellt. Dass nicht jeder der Akteure die gleichen Chancen hat, seine Position zur Geltung zu bringen, rechtfertigt die Kennzeichnung dieses Machtdreiecks als Herrschaftsstruktur – Herrschaft verstanden als legitime und auch legalisierte Macht, in der die jeweiligen Herrschaftsfunktionen eindeutig zugunsten des dominierenden Akteurs ausfallen. Wenn z.B. – wie es aktuell geschieht – die herrschenden Kräfte in diesem Machtdreieck das Kitagutscheinsystem als Entlastungssystem für Arbeitskräfte ausgestalten, dann müssen diejenigen Akteure in dem Feld, die den Rechtsanspruch von Kindern auf Bildung durchsetzen wollen, ihre Position so machtvoll ausgestalten, dass diese arbeitsmarktpolitische Instrumentalisierung als illegitim oder sogar als rechtswidrig dasteht.

Um mögliche zukünftige Entwicklungen in diesem Kitagutscheinsystem plausibel begründen zu können, muss man sich der Kontinuitäten in diesem System, aber auch der Brüche vergegenwärtigen, d. h. sich darüber klar werden, warum und wie das Kitagutscheinsystem überhaupt durchgesetzt werden konnte.

1. Das Kita-System bis ca. 2000: „fordistisches Versorgungssystem“ der Objektförderung.

Schaubild 1:

Bis ca. 2000: „fordistisches Versorgungssystem“ der Objektförderung



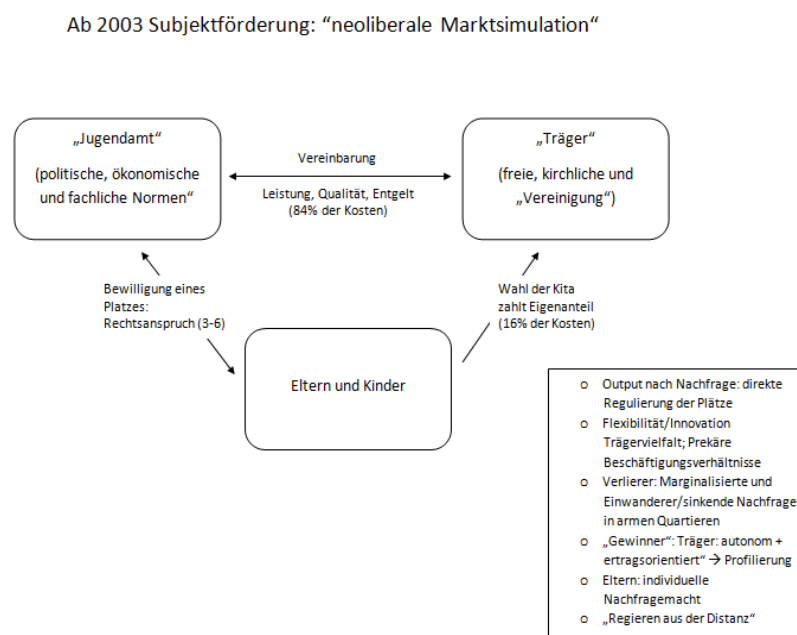
Das Kennzeichen der „inflexiblen Massenproduktion“ des Fordismus (vgl. Resch/Steinert 2009) drückte sich u.a. darin aus, Produkte in möglichst hoher Zahl zu möglichst gleichen Bedingungen mit möglichst demselben Output zu erstellen. Der „Volkswagen“ in den Kindertagesstätten in Hamburg (der Ausdruck Kita war behördlich verboten) drückte sich in „Pflegesatzvereinbarungen“ aus, die auf der einen Seite die Kitas homogenisierte (alle sollten möglichst nach der gleichen Art und Weise funktionieren), die es auf der anderen Seite aber auch ermöglichte, am Ende des Jahres „spitz“ abzurechnen, d.h. die tatsächlichen Kosten erstattet zu bekommen. War eine Vereinbarung geschlossen, gab es für beide Seiten also hohe Handlungssicherheit. Die einseitige Dominanz des Jugendamtes repräsentiert die traditionelle Herrschaft einer input-orientierten Angebotsorientierung, die definiert, was gut für die Kinder und Eltern ist. Da sowohl Planung als auch Finanzierung, Anzahl und Qualität der Plätze, aber auch die Zuweisung des einzelnen Platzes beim „Jugendamt“ lag, hatte dieses System es schwer, auf Innovationen oder überhaupt auf Veränderungen zu reagieren. Die Träger wiederum bildeten ein „Kartell“, in das hinein zu kommen (und gleichberechtigt anerkannt zu werden), faktisch unmöglich war – die Gründung des alternativen Wohlfahrtsverbandes SOAL Ende der 70er Jahre hat u.a. den Kampf gegen diese Kartellbildung zum Hintergrund.

Die Eltern und Kinder durften beim Jugendamt den Antrag stellen und bei dem jeweiligen Träger, der ihnen zugewiesen wurde, den Eigenanteil zahlen. Die Nachfragenden in diesem System waren de facto ohnmächtig. Bei aller Kritik muss allerdings festgestellt werden, dass diese direkte bürokratische Herrschaft es geschafft hat, die Eltern, die es „nötig hatten, ihre Kinder unterzubringen“ mit Plätzen zu versorgen. Zwar gab es immer Wartelisten, aber da die Mehrheit der Mittelschichten zu diesem Zeitpunkt die Kita eher als Versorgung der Arbeiter und der unteren Schichten ansah, war die Nachfrage noch nicht sehr hoch. Knappheit und lange Wartelisten gab es aber damals schon bei den Krippen - trotz der Diskriminierung derjenigen Eltern, die eine Krippe in Anspruch nahmen.

Der Anstoß, dieses System zu verändern kam dann auch nicht von innen, sondern von außen.

2. Seit 2003: Neoliberale Marktsimulation in Form von Subjektförderung

Schaubild 2:



In Konsequenz des Beschlusses zur Zwangsberatung in der „Reform“ des §218 und den damit zusammen verabschiedeten Rechtsanspruch der Drei- bis Sechsjährigen auf einen Kitaplatz, kam auch aus diesem Grund Bewegung in das fordistische Modell. Gesamtgesellschaftlich wurde aus der inflexiblen eine flexible Massenproduktion und eine entsprechende flexible Konsumtion. Das Neue Steuerungsmodell, Public Private Partnership, New Public Management und andere Konzepte und Ideologien versuchten, eine naive und idealisierte Marktvorstellung nun auch im Bereich staatlicher Verantwortung und Versorgung durchzusetzen. Das bedeutete, dass zu mindestens einige Elemente des Kunden („Wahlfreiheit“) und einige Elemente des Marktes („Preisbildung“) nun simuliert werden sollten. Der Anstoß dazu kam zu einem nicht geringen Teil aus der objektiven Schwierigkeit, im alten System der Planung und Kontrolle nicht nur zahlenmäßig genügende, sondern auch von der Nachfrage her entsprechende und qualitativ hochwertige Kitaplätze zu planen. Was lag da näher, als den Eltern das Recht zu geben, festzulegen, wo und wie viele Stunden sie ihr Kind untergebracht haben wollen. Vom Angebot des Staates wurde also auf individuelle Nachfrage der Eltern umgestellt. Das sollte die direkte Regulation von Plätzen möglich machen. Da es aber illusorisch war, alle Kinder bzw. Eltern mit einem Platz zu versorgen, musste das neue System erst einmal für die geöffnet werden, die einen Rechtsanspruch geltend machen konnten, also die Eltern der Drei- bis Sechsjährigen. Die Konsequenz dieser individuellen „Marktmacht“ war enorm. In kurzer Zeit verdoppelte sich beinahe die Anzahl der Träger – die in der Mehrzahl jeweils eine Kita repräsentieren. Es bildeten sich Elternvereine, die eine ihren Vorstellungen genügende Kita gründeten. Es bildeten sich aber auch kleine GmbHs oder gGmbH, die von Fachkräften gegründet wurden, die es satt hatten, bei großen Trägern zuarbeiten.

Statt einseitiger Bestimmungen durch das Jugendamt gibt es jetzt eine Vereinbarung zwischen Jugendamt und Trägern, die die drei Bereiche Leistung, Qualität, Entgelt umfassen und die 84% der Kosten decken (die restlichen 16% werden durch sozial gestaffelte Elternanteile erbracht). Wollen die Eltern Zeiten und Plätze außerhalb oder zusätzlich zum Rechtsanspruchstatbestand erlangen, müssen sie das zum einen natürlich bezahlen, müssen auf der anderen Seite aber nachweisen, dass sie arbeiten, studieren oder sich in einer entsprechenden Warteschleife befinden. Das bedeutet, dass Marginalisierte und Einwanderer, die aus welchen Gründen auch immer diese Bedingungen nicht erfüllen können, keinen Anspruch außerhalb des Rechtsanspruchs haben. Das hat ein Jahr nach Einführung des Kitagutscheins in den armen Quartieren zu einer starken Abmeldewelle geführt – bis heute werden in armen Stadtquartieren Kitaplätze unterdurchschnittlich nachgefragt (vgl. Strehmel u.a.). Sind die Marginalisierten und Einwanderer also die großen Verlierer des neuen Systems, sind beschäftigte Eltern und Träger die „Machtgewinner“. Das heißt nicht, dass es dort nichts mehr zu verbessern gäbe. Eine praktische Konsequenz jedoch ist es, dass die Kitas sich fachlich und von ihrem Profil her deutlich weiter entwickelt haben. Durch „Sonderangebote“ wie Musik, Sprachenlernen oder künstlerische Schwerpunkte gibt es Profilierungen, die auf der einen Seite sicherlich ein hohes Anregungspotenzial für die Kinder darstellen, auf der anderen Seite aber neue Formen von Differenzierungen und Ausgrenzung hervorbringen: Nicht alle können sich diese Zusatzangebote leisten.

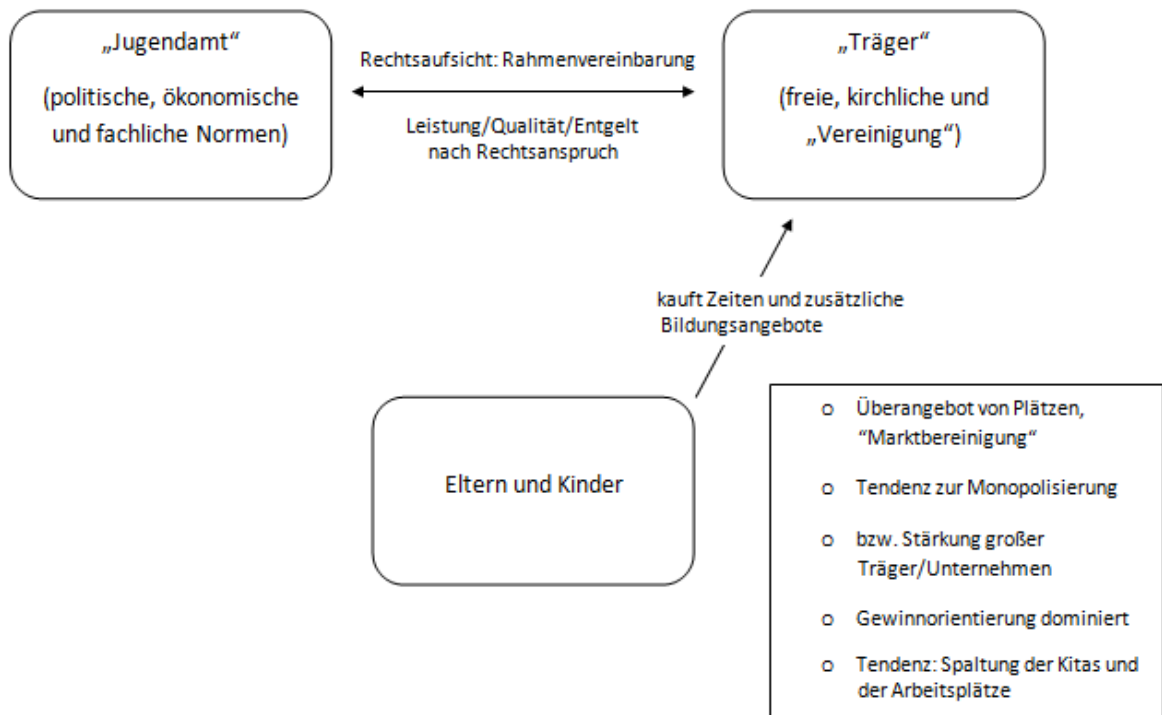
Im Kontext der zu Beginn kurz angesprochenen neuen Steuerungsinstrumente staatlicher Regulierung kann man das augenblickliche System der Subjektförderung als neoliberale Marktsimulation und damit als ein „gelungenes“ Beispiel neoliberalen Staatsverständnisses bewerten: Regiert wird aus der Distanz, nicht mehr direkt; staatliche Instanzen „moderieren“ die Konkurrenz der Nachfrager durch entsprechende Vereinbarungen.

Die Frage ist nun, wie sich die Dynamik dieses Systems weiter entwickelt. Mindestens zwei Optionen sind denkbar: eine marktradikale und eine kollektiv-kooperative.

3. Erste Option: Radikalisierung der Marktsimulation

Schaubild 3:

Erste Option : Radikalisierung der Marktsimulation



Vergleicht man die mit dem Kitagutscheinsystem entwickelte Marktsimulation mit anderen staatlich simulierten „Märkten“ (z.B. dem Gesundheitsbereich), so lassen sich für die zukünftige Entwicklung folgende Hypothesen formulieren:

- Das Jugendamt kann sich ganz auf die Rechtsaufsicht und die Vertragskontrolle der Leistungen, Qualitätsvereinbarungen und Entgelte zurückziehen. Das wird umso mehr der Fall sein, je stärker der Kreis der berechtigten Eltern ausgeweitet wird. Zunächst für dieses Jahr geplant, dann aus Kostengründen auf 2014 verschoben ist der Rechtsanspruch für Zweijährige. Da perspektivisch alle gesellschaftlichen Kräfte auf Gebührenfreiheit setzen, wird der Kreis der Berechtigten sich in jeden Fall erweitern.
- Durch die individuelle Nachfragemacht der Eltern wird sich in wenigen Jahren ein Überangebot an Plätzen ergeben bzw. eine Verschiebung des regionalen Angebotes – je nachdem wie die demographische Entwicklung in den Stadtteilen aussieht. Das wird über kurz oder lang zu einer „Marktbereinigung“ führen, entweder durch eine Zusammenarbeit mehrerer Kitas, um Ungleichgewichte auszugleichen, oder durch eine Konzentration bei starken Trägern. Falls sich das Gutscheinsystem auch in den anderen Bundesländern durchsetzt, kann es hier zu einer ähnlichen Oligopolbildung kommen wie im Gesundheitsbereich. Wie dort wird dann auch hier die Gewinnorientierung dominieren.

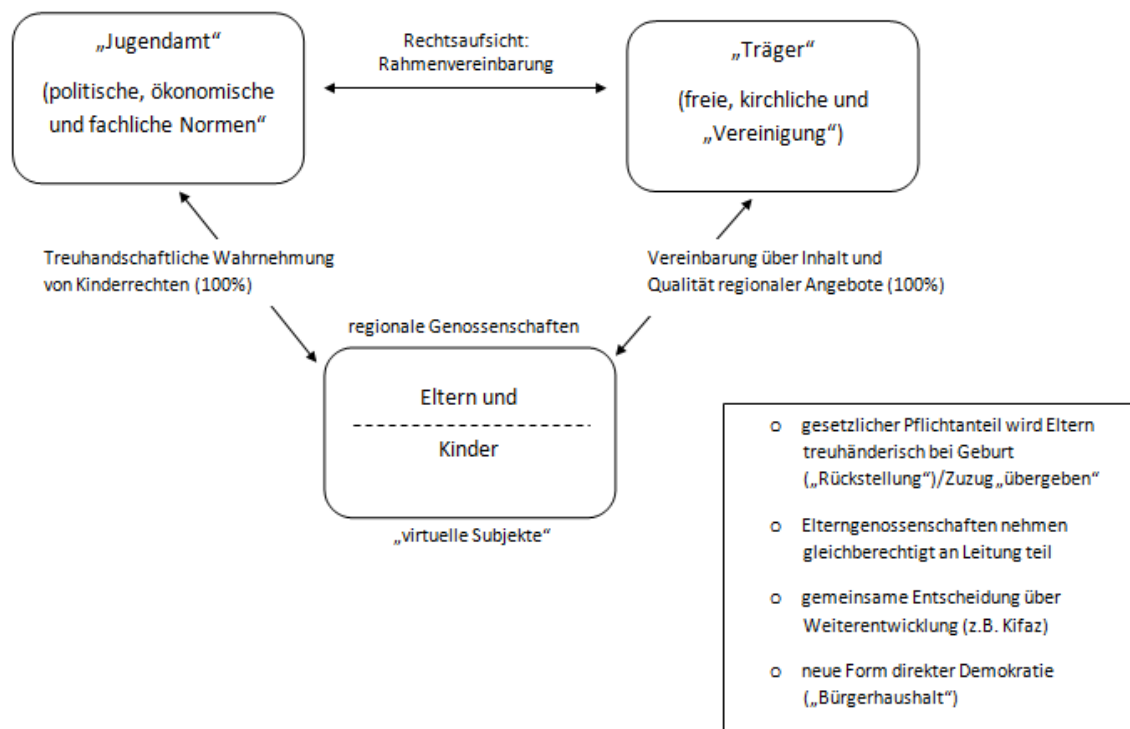
- Da derartige Prozesse in den armen und reichen Regionen unterschiedliche Konsequenzen haben werden, wird es sowohl eine Spaltung der Kitas in arme und wohlhabende als auch eine Spaltung der Arbeitnehmer und Fachkräfte in Voll-, Halb- und Wenig-Beschäftigte, wobei es zu einer zunehmenden Gehaltsdifferenzierung zwischen leitenden Kräften und Spezialistinnen (z.B. für musische und künstlerische Kompetenzen) und den Hilfskräften kommen wird, die morgens und nachmittags Dienste in den „Randzeiten“ machen.
- Je höher die direkte oder indirekte „Selbstbeteiligung“ der Eltern sein wird, umso stärker werden eh schon Marginalisierten und Einwanderer aus diesem System ausgegrenzt werden.

4. Zweite Option: „Von individueller Nachfragemacht zu kollektiver Teilhabemacht“

Eine sozialistische Option in der Weiterentwicklung des Kita-Gutschein-Systems müsste vom Subjektrecht jedes Kindes auf Bildung ausgehen und die kooperativen und demokratischen Elemente in diesem Kräftefeld stärken und so die individuelle Nachfragemacht der Eltern zu einer kollektiven Teilhabemacht sowohl der Kinder, als auch der Eltern und Fachkräfte weiterentwickeln.

Schaubild 4:

Zweite Option: „Von individueller Nachfragemacht zu kollektiver Teilhabemacht“



Um die Diskriminierung und Ausgrenzung der Marginalisierten und Einwanderer wenigsten in diesem gesellschaftlichen Bereich zu beenden, ist die 100%ige Übernahme der Kosten aus Steuermitteln notwendig. Das bedeutet aber in keinem Fall, zum alten fordistischen

Staatsversorgungssystem zurückzugehen, sondern das gesamte Kräftefeld zu demokratisieren. Basis einer derartigen Demokratisierung ist die treuhandschaftliche Wahrnehmung von Kinderrechten durch die Eltern und – eher indirekt – durch die Fachkräfte in den Kitas. Damit würde der politische Wille, Kindern – auch Neugeborenen- ein Subjektrecht zuzugestehen, eine materielle Grundlage bekommen.

Konkret könnte das bedeuten, für jedes Kind eine Rückstellung von Mitteln vorzusehen, die der Höhe der durch den Rechtsanspruch gesicherten, zukünftigen Inanspruchnahme entspricht. Hat z.B. ein Kind ein Rechtsanspruch auf 20.000€, sind diese dem Kind gutzuschreiben. Da es klar ist, dass diese Summe nicht zur individuellen Verfügung der Eltern steht, wird dieses Treuhandgeld an Genossenschaften überwiesen, die von Eltern gebildet werden und zwar in Stadtteilen und Quartieren, deren regionale Größe von den Eltern selbst bestimmt wird.

Mit den Zinsen der so festgelegten Gelder können die Eltern-genossenschaften im Rahmen der Treuhänderschaft frei verfügen: sei es eine Geschäftsführung einstellen, sei es regionale, Kita übergreifende Angebote entwickeln. Um direkt Einfluss auf die Kita eines Quartiers oder einer Region zu nehmen, werden Elternvertreter der Region an den Leitungen der jeweiligen Kitas gleichberechtigt beteiligt. Ein derartiges Modell funktioniert in Reggio-Emilia seit 50 Jahren. Ganz sicherlich müssen sich in Hamburg eigene Modifizierungen entwickeln. Durch derartige Regionalisierungen wird die Macht der großen Träger geschwächt und die der einzelnen Kitas in einer Region gestärkt. Allerdings ist der „Zwang“ zur Kooperation mit den Eltern-genossenschaften eher eine qualitative „Machtverschiebung“: eben von individueller Nachfragemacht zu kollektiver Teilhabemacht.

Eine derartige kooperative Weiterentwicklung geht über so genannte „Bürgerhaushalte“ hinaus, in denen es häufig eher um „Spielwiesen“ der Mitbestimmung geht. Regionale Fonds, demokratisch verwaltet von denjenigen, die Rechte daran haben, wäre eine grundlegende Demokratisierung von Staatfunktionen selbst und eine entsprechende Weiterentwicklung kooperativer und selbstregulierender Kräftefelder. Dies könnte Vorbild für weitere Bereiche sein – von Schule und Jugendarbeit bis hin zur medizinischen Versorgung.