

Wie defamilisierend ist der Kita-Ausbau? Zum Verhältnis zwischen impliziten Theorien lokaler AkteurInnen und der lokalen Varianz der Kinderbetreuungsquote

VIVIANE VIDOT

Einleitung

Der deutschen Familienpolitik wird seit den 2000er-Jahren ein „transformativ-radikaler Wandel“ attestiert (Blum 2017, 297). Die neue „ökonomische Funktionalität“ (Leitner 2008) der Familienpolitik hat unter anderem das Ziel, Mütter früher in die Erwerbstätigkeit zu (re-)integrieren. Ein wesentliches Instrument hierfür ist der Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige (U3-Kinderbetreuung) mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) von 2005 und dem Kinderförderungsgesetz (KiföG) von 2008. Der Kita-Ausbau stärkt den Prozess der Auslagerung von Betreuung aus der Familie, die Defamilisierung (Leitner 2013, 16). Betrachtet man allerdings die kommunale Ebene, auf der die neue Politik implementiert wird, zeigt die Bandbreite der Kinderbetreuungsquoten zwischen 10% und 60%, dass die defamilisierende Wirkung des Kita-Ausbaus lokal unterschiedlich ausfällt. Zu fragen ist dann, inwiefern der Paradigmenwechsel der Bundesebene auf der Implementations-ebene tatsächlich umgesetzt wird.

Der vorliegende Beitrag betrachtet erstens die unterschiedlichen Deutungen lokaler AkteurInnen als Erklärungsansatz für die Varianz lokaler Kinderbetreuungsquoten. Es wird gezeigt, dass die Deutungen häusliche Betreuung oder institutionalisierte Betreuung in unterschiedlichem Maße fördern. Daran anschließend bündelt der Beitrag zweitens die analysierten Deutungen zu lokalen (de-)familialistischen Profilen. Annahme ist, dass die BürgermeisterInnen, JugendamtsmitarbeiterInnen und TrägerInnen von Betreuungseinrichtungen ihre Handlungen entlang ihrer Vorstellungen und Bilder entwickeln, die Teil ihrer impliziten Theorien zum Gegenstand sind (Hofmann 1993, 22). Sie nutzen ihre Deutungen als Kompass ihrer Handlungen, was im Folgenden als Deutungsthese bezeichnet wird. Bei der lokalen „Übersetzung“ des KiföG werden dessen Vorgaben entsprechend der dominanten eigenen impliziten Theorien der AkteurInnen zur Kinderbetreuung umgesetzt. Die AkteurInnen zeigen eine Schließungstendenz gegenüber Vorstellungen und Handlungen, die den lokal dominanten impliziten Theorien nicht entsprechen, was wiederum eine lokal eigenständige Kinderbetreuungs politik (re-)produziert. So entsteht auf kommunaler Ebene ein spezifisches (de-)familialistisches Profil der Kinderbetreuungs politik, das von nationalen Politikvorgaben abweichen kann. Im Folgenden werden Eigenschaften herausgestellt, die für die lokale Implementation des KiföG besonders relevant sind: Diese betreffen die Art und Weise des Ausbaus, die Interpretation lokaler Geschichte, lokale Bewertungen des Zweiverdienermodells und die lokale Defamilisierung.

Dieser Artikel basiert auf meinem Dissertationsprojekt, in dessen Rahmen insgesamt vier Kommunen in Bezug auf die Deutungsthese, die lokalen Schließungstendenzen und die lokalen Eigenschaften der Kinderbetreuungspolitik vergleichend untersucht wurden. Zunächst wird das Konzept des Familialismus nach Sigrid Leitner (2013) in der Relevanz für die lokalen defamilialistischen Profile dargelegt, da dieses Modell die Verortung der ausgesuchten Kommunen im wohlfahrtsstaatlichen Gesamtkontext ermöglicht. Es folgen Ausführungen zu Sampling, Theorie und Methode der Studie. Der darauffolgende empirische Teil analysiert gestützt auf die Ergebnisse meiner Fallanalysen die kinderbetreuungspolitischen Profile mit Auszügen aus den impliziten Theorien der AkteurInnen im kommunalen Fallvergleich. Abschließend werden die Ergebnisse in ihrer Bedeutung für die Diskussion um den Einfluss von Geschlechter- und Familienleitbildern auf Betreuungspolitik erörtert.

Familialismus als Verortungsmodell

Als Familialismus wird ein „institutionalisiertes System des Rückgriffs auf die Pflege- und Betreuungsarbeit der Familie“ bezeichnet (ebd., 16). Defamilisierung beschreibt den Prozess der Auslagerung der Pflege- und Betreuungsarbeiten aus der Familie heraus, wohingegen Familisierung den Prozess der Stärkung der Familie in ihrer Pflege- und Betreuungsfunktion definiert (ebd.). Leitner entwickelt das Familialismus- Konzept der „Drei-Welten-Typologie“ von Gøsta Esping-Andersen (1999) weiter. Sie typologisiert die europäischen Betreuungssysteme in der Pflege wie in der Kinderbetreuung anhand der politischen Maßnahmen der jeweiligen Wohlfahrtsregime hinsichtlich ihrer Wirkung auf familiäre Betreuung (Schmid 2013, 72). Es werden familialistische (zum Beispiel das Betreuungsgeld) ebenso wie defamilialistische Instrumente (zum Beispiel öffentliche Kinderbetreuung) in ihrer Ausprägung als stark oder schwach analysiert. Leitner zeigt, dass es innerhalb der als konservativ typologisierten Wohlfahrtsstaaten vier unterschiedliche Varianten von Familialismus gibt.

Tabelle 1: Vier Varianten von Familialismus

Familisierende Maßnahmen	Defamilisierende Maßnahmen	
	Stark	Schwach
Stark	Optionaler Familialismus	Expliziter Familialismus
Schwach	De-Familialismus	Impliziter Familialismus

Quelle: Leitner 2013, 26.

Der deutsche Wohlfahrtsstaat befindet sich vor allem durch das KiföG aus dem Jahr 2008 in Leitners Analyse am Wendepunkt vom expliziten zum optionalen Familialismus, da dieses Instrument defamilisierend wirkt, also die Familien von ihren Be-

treuungsaufgaben entlastet (Leitner 2013, 90). Hier setzt der vorliegende Beitrag an. Erstens werden die impliziten Theorien lokaler AkteurInnen in vier Vergleichskommunen analysiert. Zweitens werden die Ergebnisse dieser Analyse anhand Leitners Familialismus-Ansatz als lokale Profile gebündelt. Deutlich wird, dass es innerhalb des deutschen Wohlfahrtsstaates auf lokaler Ebene unterschiedliche defamilialisierende Profile gibt. Sie bestehen aus den Eigenschaften, die die lokalen AkteurInnen der lokalen Kinderbetreuungspolitik zuschreiben. Wie transformativ-radikal der Wandel in der Familienpolitik – hin zur Defamilisierung ist –, fällt demnach lokal unterschiedlich aus.

Große Varianz bei ähnlichen Kontextbedingungen: Das Sampling

Bisher liegen kaum Forschungsergebnisse zu den Bedingungen für hohe Betreuungsquoten im Hinblick auf kommunale Kinderbetreuungspolitiken vor (Mosimann/Giger 2008, 227). Die Kinderbetreuungsquote variiert im Jahr 2009 in den 563 bundesdeutschen Jugendamtsbezirken zwischen 10% und 63%, wobei in Westdeutschland die Quoten zwischen 10% und 44% und in Ostdeutschland zwischen 41% und 63% streuen. Die größte Varianz innerhalb eines Bundeslandes zeigt sich mit Quoten zwischen 11% und 40% in Bayern und die geringste im Stadtstaat Bremen mit Quoten zwischen 18% und 25%. Bisherige Forschungsberichte fokussieren vor allem darauf, wie diese Varianz trotz einheitlicher Bundes- und teilweise sogar Landesgesetze zu erklären sei. Angeführt werden vor allem 1) Ost-West-Unterschiede (Baerwolf 2014), 2) politische Unterschiede (Mosimann/Giger 2008), 3) soziostrukturelle Faktoren wie die finanzielle Lage (Mosimann/Giger 2008) oder 4) die Größe und geografische Lage (Stadt/Land) der Kommunen (Santen/Seckinger 2008).

Die Varianz in der Kinderbetreuungsquote wird vielfach mit Ost-West-Unterschieden erklärt (Altgeld/Krüger/Menke 2009, 43): Während in der ehemaligen DDR institutionelle Kinderbetreuung die Norm darstellte, war in der Bundesrepublik eine Betreuung durch die Mutter üblich (Baerwolf 2014, 153ff.). So gab es in Westdeutschland im Jahr 1990 für die unter 3-jährigen Kinder (U3) lediglich eine Betreuungsquote von 1% (DIPF 2006, 34). In Ostdeutschland war es hingegen der Regelfall, dass auch Kinder unter drei Jahren öffentlich betreut wurden (Baerwolf 2014, 30). Im Sample wird dieser Annahme Rechnung getragen, indem jeweils zwei Ost- und West-Kommunen (Kommunen A und B bzw. Kommunen C und D) mit einer vergleichsweise hohen bzw. niedrigen Betreuungsquote untersucht werden. In Ostdeutschland weisen die beiden Kommunen eine Kinderbetreuungsquote von 37% (Kommune B) bzw. 49% (Kommune A) auf. Im Westen liegt der niedrigere Betreuungswert bei 10% (Kommune D), der höhere bei 35% (Kommune C).

Dem Einfluss der Landesgesetzgebung wird bei der Fallauswahl dadurch Rechnung getragen, dass die beiden Kommunen aus dem Osten und dem Westen jeweils im selben Bundesland liegen. Um weitere einschlägige Erklärungsfaktoren aus der For-

schung weitestgehend zu kontrollieren, wurden hier möglichst ähnliche Einheiten gesucht: die lokale Verwaltungseinheit, die Einwohnerzahl sowie die finanzielle Situation der Fallstudien-Kommunen sind möglichst ähnlich. Als Indikator für die finanzielle Situation wurde das jährlich verfügbare Pro-Kopf-Einkommen in Euro herangezogen, da die kommunalen Haushalte derart unterschiedlich aufgebaut sind, dass ein direkter Vergleich kaum möglich ist. Des Weiteren kann die Parteidifferenzthese nicht greifen, da alle Vergleichskommunen zum Zeitpunkt der Untersuchung CDU-regiert waren.

Mit den vier ausgewählten Kommunen A, B, C und D können somit die einschlägigen Erklärungsfaktoren kontrolliert werden, womit zugleich die lokal variierende Kinderbetreuungsquote erklärungsbedürftig bleibt.

Implizite Theorien und Methode der Studie

Der theoretische Zugang wurde im Laufe der Untersuchung neu justiert. So war die Studie zunächst angetreten, städtische „Advocacy-Koalitionen“ (Sabatier 1993) in der lokalen Kinderbetreuung aufzuzeigen. In der Auswertung der geführten Interviews zeigte sich indes, dass in den vier Kommunen keine systematisch unterscheidbaren Koalitionen, die intern von Kernüberzeugungen zusammengehalten und miteinander in Widerstreit treten, existieren. Vielmehr wurden in jeder Kommune axiomatische Vorstellungen zum Politikfeld vorgefunden, die überraschenderweise von *allen* in einer Stadt interviewten AkteurInnen geteilt wurden. Die vertiefte Untersuchung dieser axiomatischen Vorstellungen, die als Deutungen der sozialen Wirklichkeit begriffen werden, wurde daher mit dem Konzept der impliziten Theorien nach Jeannette Hofmann (1993) weiterverfolgt.

Ausgangspunkt dieses Konzepts ist der Vorschlag, Politiken als Theorien zu untersuchen: Realitätsdeutungen und Theoriebildung, so die Grundannahme, finden auch im gesellschaftlichen Alltag statt. Indem im Zuge von Handlungen nach Sinn und innerer Konsistenz gestrebt wird, findet eine Theoriebildung statt, die jedoch als solche nicht benannt wird. Die Theorien sind somit implizit (ebd., 23) und setzen sich aus einem Ensemble von axiomatischen, kausal verknüpften Aussagen über die soziale Wirklichkeit zusammen. Implizite Theorien sind notwendiger Bestandteil von (politischem) Handeln, denn allen Handlungszusammenhängen wohnt die Möglichkeit der *Mehrdeutigkeit* inne. Handlungszusammenhänge sind daher immer *deutungsbedürftig* (ebd., 241). Implizite Theorien strukturieren zweckvolle Handlungszusammenhänge, indem sie diesen *Sinn* geben; daher sind implizite Theorien auch an ihre jeweiligen Handlungszusammenhänge gebunden. In ihrem jeweiligen Kontext legitimieren die impliziten Theorien die Art und Weise der Intervention im relevanten Gegenstandsbereich und können so innerhalb des spezifischen Kontextes Deutungsmacht entfalten. Unter Rückgriff auf implizite Theorien wird danach gestrebt, eine widersprüchliche Welt eindeutig zu interpretieren, weshalb impliziten Theorien ein Anspruch auf Allgemeingültigkeit innewohnt. Implizite Theorien sind

nur bedingt der Reflexion zugänglich und streben bei einer Konfrontation mit Kritik nach innerer Konsistenz, womit ihre Beständigkeit unterstützt wird (ebd., 242). Im vorliegenden Beitrag geht es um implizite Theorien der folgenden AkteurInnen-gruppen:

- der lokalen Politik (der Regierenden im Rathaus),
- der lokalen Verwaltung (der MitarbeiterInnen des Jugendamtes) sowie
- der lokalen Trägerschaft (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Initiativen).

Diese AkteurInnengruppen organisieren in Kooperation miteinander die lokale U3-Betreuung, meistens über Ausschüsse und Verordnungen. Insgesamt wurden im Zeitraum von drei Monaten 2009 15 ExpertInnen¹ der lokalen U3-Betreuung interviewt, darunter die jeweiligen BürgermeisterInnen mit der Zuständigkeit für Soziales. Um der besonderen Bedeutung des Jugendamtes für die Gestaltung der lokalen U3-Betreuung Rechnung zu tragen, wurden Interviews mit der jeweiligen Amtsleitung und der Fachdienstleitung der Kinderbetreuung geführt. Zudem fand ein Interview mit jeweils einer ExpertIn aus der lokalen Trägerschaft statt.

Das Konzept impliziter Theorien ermöglicht es, nach den Vorstellungen und Bildern zu fragen, anhand derer die befragten AkteurInnen die Gestaltungsräume in der lokalen Kleinkinderbetreuung ausfüllen. Dabei steht die Frage im Zentrum, was die lokalen AkteurInnen im Rahmen ihrer Implementationsstrategie als ihre eigenen Aufgaben und als die lokal zu lösenden Probleme betrachten. Die AkteurInnen setzen die Vorgaben des KiföG anhand ihrer Deutungen in „ihrem“ lokalen Kontext um. Der Fokus der Betrachtung ist nicht auf der Ebene der Interessen der AkteurInnen angesiedelt, sondern viel substantieller auf der Ebene der akteurseigenen Deutungen, die den Gegenstand und darauf gerichtete Interessen erst konstruieren. Die Wahrnehmung der AkteurInnen und ihre Kausalannahmen bei der Konstruktion des Gegenstandes werden so zum Forschungsgegenstand.

Der Interviewleitfaden sah erzählgenerierende Impulse vor, ergänzt um thematische Fragen, die für die Vergleichbarkeit der Interviews sorgten. Fokus der Gespräche waren persönliche Einschätzungen rund um den Kinderbetreuungsausbau sowie Wünsche und Möglichkeiten innerhalb des eigenen Handlungsspielraums. Die Interviews wurden transkribiert und mit einer an Sinnrekonstruktion² interessierten Inhaltsanalyse in Anlehnung an Philipp Mayring (1988) ausgewertet.³

Analytische Schärfe entwickelt das Konzept der impliziten Theorien mit den folgenden Fragen, die an das erhobene Interviewmaterial gestellt wurden:

- Welche Aufgaben werden der eigenen AkteurInnengruppe innerhalb der Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft zugeschrieben?
- Was wird im Zuge der Implementation des KiföG als lokaler Kontext thematisiert?

- Mit welchen axiomatischen und kausalen Vorstellungen begründen die AkteurInnen den jeweiligen Umgang mit den neuen Vorgaben des KiföG?
- Welche Handlungen werden legitimiert und welche möglichen Handlungen werden mit der gewählten „Themenkonstruktion“ verunmöglicht?

Nicht nur die Vorstellungen zur Kinderbetreuung und die jeweiligen Handlungen sind Teil der impliziten Theorien, sondern auch die eigene Interpretation der lokalen Kontextbedingungen und die Selbstverortung der eigenen AkteurInnengruppe innerhalb der Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft. Diese Selbstverortung verdeutlicht die Verteilung von Verantwortung und die Arbeitsweise innerhalb der lokalen Kinderbetreuungspolitik. Schließlich werden auch die in den Interviews dezidiert legitimierten Handlungen und Strategien beschrieben, da diese als Ausdruck der impliziten Theorien betrachtet werden können.⁴

Variationen der Defamilisierung im lokalen Fallvergleich

Im Folgenden werden erstens die lokal defamilialistischen Profile gebündelt und zweitens wird exemplarisch gezeigt, wie die lokalen Eigenschaften der Kinderbetreuungspolitik in den impliziten Theorien der lokalen AkteurInnen auftreten. Die Darstellung der impliziten Theorien erfolgt entlang der im dritten Kapitel vorgestellten Analysefragen.

Landkreis A: Liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuungspolitik

Kinderbetreuungspolitisches Profil: proaktiv ausbauend, reflexiver Bezug zur DDR-Vergangenheit des Landkreises, Vielfalt in der Pädagogik, aufgeschlossen gegenüber Neuem, Bezug zum Zweiverdienermodell, stark defamilisierend.⁵

In der Selbstverortung der lokalen AkteurInnen in der Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft des Landkreis A kommt eine proaktive Arbeitsweise zum Ausdruck. Die interviewten AkteurInnen streben eine kooperative Gestaltung des Ausbaus der Kinderbetreuung an. Dies drückt sich in den Interviews beispielhaft wie folgt aus: „(E)rstmal ist es die Art und Weise, wie wir es gemeinsam tun, also zu sagen – immer gleich vorwegzunehmen, so und so geht es, das ist eigentlich nicht meine Art. Ich würde gerne mit den Leuten erstmal genau die Situation anhören.“ (FD, A: Abs. 695)⁶

Als wesentlichen Kontext der Implementation des KiföG nennen alle interviewten AkteurInnen die DDR-Vergangenheit des Landkreises, welche Kinderbetreuung zur lokalen Selbstverständlichkeit macht. Die Fachdienstleitung Kinderbetreuung aus dem Jugendamt bringt dies auf den Punkt:

Die Inanspruchnahme, die Eltern wollen immer mehr Krippenplätze. Das wird wieder zur Selbstverständlichkeit, dass Kinder mit dem ersten Lebensjahr in die Krippe gehen. Wie wir's ja schon vor vielen Jahren zu DDR-Zeiten schon hatten. Und ich vermute auch,

wenn dieser Rechtsanspruch dann da ist, werden es noch mehr in Anspruch nehmen. (FD, A: Abs. 152)

Im Landkreis A findet eine kritische Diskussion statt über die als gesellschaftlich eingleisig empfundene DDR-Betreuungskultur. „Da war die Kommune (in der DDR) in der Regel Träger. Und nach der Wende ist diese Vielfalt entstanden. Also, es war eben sehr eingleisig, auch gesellschaftlich. Und mit der Wende war die Möglichkeit da, dort ein bisschen Multifunktionalität reinzubringen.“ (J, A: Abs. 410)

Die axiomatischen Vorstellungen der lokalen AkteurInnen des Landkreises A offenbaren eine Verankerung im Zweiverdienermodell, welche exemplarisch wie folgt ausgedrückt wird: „Um es jetzt mal vorsichtig auszudrücken: Die waren beide in der Spur. Haben beide gearbeitet und Kinder betreut. Die Betreuung war klar, weil Kita schon da war. So. Und das war mental schon immer so.“ (J, A: Abs. 362)

In den axiomatischen Vorstellungen zur Kinderbetreuung wird auf die Vielfalt der pädagogischen Möglichkeiten Bezug genommen, die interviewte Trägervertreterin dazu: „Gerade dieses „mache selbst!“, „tu es“, wie Montessori gesagt hat. Ich helfe dir, es selbst zu tun. Das hat doch eine Bedeutung, es selbst zu tun, selbst zum Erfolg zu kommen. Das ist in der Krippe die Grundlage, im Kindergarten dann noch mehr.“ (T, A: Abs. 940)

Das Verhältnis zu West-Kommunen wird in diesem Deutungsmuster lokaler Kinderbetreuung als Bereicherung diskutiert, da beide durch die unterschiedlichen Traditionen der Betreuungskulturen voneinander lernen können: „Da gibt's ja immer mal wieder Anregungen und Ähnliches dann auch mit aufzugreifen, sofern das sinnvoll machbar ist. Und da sind wir also nicht zu geschlossen.“ (D, A: Abs. 483)

Besonders legitimiert wird im Landkreis A der Ausbau der U3-Betreuung weit über die Vorgaben des KiföG hinaus auf Betreuungsquoten zwischen 70% und 100% (FD, A: Abs. 815) und zwar mit pädagogischer Vielfalt, die zwischen den lokalen AkteurInnen der Kinderbetreuung im Dialog entwickelt wird.

Landkreis B: Zentralistische und stark defamilisierende Kinderbetreuungspolitik

Kinderbetreuungspolitisches Profil: wenig dynamisch, ungebrochen positiver Bezug zur DDR-Vergangenheit des Landkreises, Kinderbetreuung unter staatlicher Aufsicht, Skepsis gegenüber Neuem, Bezug zum Zweiverdienermodell, stark defamilisierend. Die Arbeitsweise innerhalb der Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft im Landkreis B, die in der Selbstverortung der lokalen AkteurInnen in den Interviews zum Ausdruck kommt, ist wenig dynamisch. Die Umsetzung der Vorgaben der jeweiligen Vorgesetzten wird als zentrale lokale Handlungsmotivation der Gestaltung von Kinderbetreuung thematisiert. Folgende Passage spiegelt diese Argumentation wider:

Natürlich mit der entsprechenden gehobenen Verantwortung. Die Dinge, die seitens der LandrätIn gewünscht werden, in der Kinder- und Jugendpolitik dann vorlagenmäßig vorzubereiten. Und über den Jugendhilfeausschuss oder über die anderen Ausschüsse dann

einzubringen. Letztlich werden gedanklich, inhaltlich die Beschlüsse nach Vorgabe der Grundlinie der LandrätIn dann hier aufbereitet und auch so auf den Weg gebracht. Das ist also eigentlich eine Reflektion schon dessen, was die LandrätIn wünscht und in welche Richtung sie das (bewegt) haben möchte. (D, B: Abs. 34)⁷

Die DezernentIn erklärt, dass es ihre Aufgabe ist, die Wünsche der LandrätIn in Vorlagen eingehen zu lassen. Ihre eigene Arbeit beschreibt sie als die Reflektion dessen, was die LandrätIn anstrebt. Sie sieht ihre Aufgabe eher in der Realisierung als in der Gestaltung. Gleichzeitig setzt sie diese zentralistische und hierarchische Vorstellung von Arbeitsteilung in dem ihr zugeordneten Jugendamt fort.

Im Landkreis B wird als lokaler Kontext des Kita-Ausbaus die DDR als Vergangenheit und als wesentliche Bedingung für die Art und Weise der kommunalen Kinderbetreuung ungebrochen positiv hervorgehoben. Beispielhaft hierfür betont die JugendamtsleiterIn ausdrücklich die für die Menschen plausiblen und nach modernsten Erkenntnissen entstandenen Betreuungseinrichtungen der DDR:

Das heißt, diese Plattenbauten waren eigentlich nach modernsten damaligen Erkenntnissen gebaut. Das heißt, es war Krippe, Kindergarten, Hortteil, die entsprechenden Sanitäreinrichtungen maximal zwei Etagen, also auch, man hatte kein Geld für Fahrstühle, sag ich vorsichtig. Aber alles in einer Form und Akzeptanz für die Menschen eigentlich nachvollziehbar. Deswegen war die Delle nur kurz und mehr moralisch, politisch verursacht. (J, B: Abs. 215)

Die axiomatischen Vorstellungen zur Kinderbetreuung zeigen auch im Landkreis B eine tiefe Verwurzelung im Zweiverdienermodell, allerdings ist der Bezug darauf eher ambivalent. Daher wird Kinderbetreuung mit der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Erwerbsarbeit beider Elternteile begründet. U3-Betreuung wird als „Gebot des sozialen Ausgleichs“ angeboten. Eltern, die beide wegen des niedrigen Lohnniveaus einer Erwerbstätigkeit nachgehen und auf U3-Betreuung angewiesen sind, sollen sich diese wenigstens leisten können:

Unter dem besonderen Aspekt, dass die Einkommen hier noch teilweise weit, weit unter dem Bundesniveau sind, müssen im Grunde auch beide Eltern arbeiten gehen. Und vor diesem Hintergrund ist eigentlich diese Regelung, dass diejenigen, wenn sie schon arbeiten gehen und relativ wenig verdienen, sich den Platz auch leisten können. Das ist einfach auch ein Gebot des sozialen Ausgleiches. (J, B: Abs. 22)

Wirtschaftliche Beweggründe der Müttererwerbstätigkeit werden als zentrale Begründung für den Ausbau der U3-Betreuung gesehen. Dieser Umstand löst ein gewisses Bedauern aus. Hinsichtlich der Gestaltung lokaler Kinderbetreuung wird ein zentralistisches Moment deutlich, welches Kinderbetreuung unter staatliche Aufsicht stellt. „Man ist an diesen Stellen noch der Meinung, das muss alles irgendwo unter staatlicher Aufsicht sein. (Tagesmütter werden) generell abgelehnt, und ich weiß auch vom Jugendamt her, dass sich gerade hier in unserer Stadt, dass man sich dort da dagestellt.“ (T, B: Abs. 394)

Der Landkreis B zeigt defamilisierende Kinderbetreuung mit wenig dynamischem Handeln in Bezug auf die Gestaltung der Kinderbetreuung auf. Besonders legitimierte Handlungen bewegen sich weder im Bereich Quantität noch im Bereich Qualität lokaler Kinderbetreuung. Beispielhaft deutlich wird dies, wenn die JugendamtsleiterIn auf die Frage nach der Bedeutung des neuen Rechtsanspruchs antwortet: „Da sitz ich da und werde sagen, was machen wir denn heute Neues, da fällt mir vielleicht was Anderes ein.“ (J, B: Abs. 686)

Besonders legitimierte Handlungen zielen eher darauf ab, auf den Mangel an Geldern zu reagieren und eigene, kostengünstige Ideen zu entwickeln.

Stadt C: Liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuung

Kinderbetreuungspolitisches Profil: proaktiver Ausbau, Trägervielfalt als Leitvorstellung, neuer Bezug zum Zweiverdienermodell als gesellschaftlicher Wandel, stark defamilisierend.

Die Städte C und D gehören zu den analysierten West-Kommunen. Die Stadt C weist eine ähnlich proaktive Arbeitsweise innerhalb der Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft – ausgedrückt in der Selbstverortung der lokalen AkteurInnen – auf wie jene des Landkreises A. Verantwortlichkeit und Schirmherrschaft für die lokale Kinderbetreuung von politischer Seite werden hier zentral gesetzt. Konkret ausgedrückt wird dies folgendermaßen:

Die OberbürgermeisterIn hat mit ihrem Amtsantritt die sogenannte – so hieß es und heißt es – Familienoffensive ausgerufen und hat gesagt, ab jetzt bauen wir richtig groß aus. Aber auch schon davor hat ihre Vorgängerin (...) angefangen, in die Kleinkindbetreuung sehr intensiv zu investieren. (J, C: Abs. 77)⁸

Die AkteurInnen der Stadt C belegen die Relevanz von Kinderbetreuung mit dem lokalen Kontext. Der Kita-Ausbau wird aus wirtschaftlichen Gründen legitimiert. So erklärt die JugendamtsleiterIn: „(Die Stadt C) wächst vor allem durch Zuzug von Fachkräften, und wir wollen für junge Familien attraktiv sein. In Bewerbungsgesprächen fragen Eltern erst nach der Kinderbetreuung und dann nach dem Gehalt.“ (B, C: Abs. 234)

Der positive Bezug auf den lokalen Kontext bezieht sich vor allem auf Fachkräfte. Der Bezug auf hochqualifizierte Mütter und deren Recht auf Teilhabe an Erwerbstätigkeit wird hier zur zentralen Vorstellung von Kinderbetreuung. „Wir wissen, wir haben sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen. Junge Frauen, die super ausgebildet sind, die alle in den Arbeitsmarkt wollen. Ja, und wir können uns als Gesellschaft dieser Entwicklung nicht verschließen.“ (J, C: Abs. 348)

Besonders legitimierte Handlungen sind in der Stadt C der Ausbau weit über die Bundesvorgaben hinaus sowie eine proaktive Anwerbestrategie für ErzieherInnen.

Stadt D: Zentralistische und familisierende Kinderbetreuung

Kinderbetreuungspolitisches Profil: Umgehung des Betreuungsausbau, Bezug zur traditionellen Familie, Distanz zur U3-Betreuung, wenig de- bzw. refamiliarisierend. Bereits die Selbstverortung der ExpertInnen in der Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft belegt die wenig dynamische Gestaltung des Kita-Ausbau in der Stadt D. Die BürgermeisterIn spricht vom „Ausbau, so wie wir es brauchen“ (B, D: Abs. 38).⁹ Damit wird angedeutet, dass in der Stadt D etwas Anderes benötigt werde als in den Anforderungen des KiföG vorgegeben. Außerdem spricht sie sich von jeglicher Verantwortung durch den Rekurs auf einen blockierenden Gemeinderat frei:

Ich bin politische BeamtIn, meine Aufgabe ist zum einen, die Verwaltung zu leiten, aber andererseits natürlich auch für die politische Bereitschaft innerhalb des Gemeinderates zu sorgen, um den Ausbau so voranzubringen, wie wir es brauchen. Das (die Bereitschaft im Gemeinderat) ist hier noch nicht umfassend der Fall. (B, D: Abs. 38)

In der Stadt D wird der lokale Kontext als Problem für den Kita-Ausbau angeführt. So bestehe eine Konkurrenz zwischen dem Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und der Bereitstellung ausreichender Hortplätze: „Ja, (...) es gibt deutliche Schwierigkeiten. Dadurch, dass wir Horte auflösen mussten, umwandeln mussten in Betreuungsnetze für unter Dreijährige. Weil die Hortplätze auch teilweise in den Kindertagesstätten angesiedelt waren.“ (B, D: Abs. 76)

Der hier angesprochene Ausbau der U3-Kinderbetreuung spiegelte sich zum Zeitpunkt des Interviews allerdings nur in einer 10%-Betreuungsquote wider.

Die axiomatischen und kausalen Vorstellungen zur Kinderbetreuung der lokalen AkteurInnen entwerfen ein distanziertes Bild zur U3-Betreuung. So würden Eltern ihre Kinder nur in die U3-Betreuung geben, da ihnen eine gesellschaftspolitische Verunsicherung signalisiere, dass ihre Kinder dort besser aufgehoben wären als in der Familie:

Im Moment habe ich die Wahrnehmung, dass gesellschaftspolitisch auch eine Verunsicherung transportiert wird. Die wird ganz breit, fast gestreut. Eine Verunsicherung: ‚Ah, ich muss jetzt mein Kind in die Kindertageseinrichtung bringen‘. Und das trifft auch Familien, die durchaus auch ein Interesse hätten, vom Herzen her, vom Können her, von den Ressourcen her, ihr Kind zu Hause in der Zeit auch noch aufwachsen zu lassen. (...) Oder auch wenn ich an Kindeswohlgefährdung denke, Drogenkonsum, Arbeitslosigkeit und so weiter, dann mag das in bestimmten Situationen stimmen, aber ich möchte das nicht pauschal behaupten. (T, D: Abs. 167-210)

Als legitimer Grund für die U3-Betreuung wird hier das Kindeswohl angeführt. Viele Familien seien durchaus in der Lage, ihre Kinder selbst zu erziehen, weshalb sie keine U3-Betreuung bräuchten. Diese sei hingegen geeignet für Familien mit Problemen wie Drogenkonsum oder Arbeitslosigkeit. Gemäß dieser Argumentation ist es dann nur folgerichtig, dass der Ausbau der U3-Betreuung über Tagesmütter organisiert wird, werden letztere doch in der Stadt D vom Kinderschutzbund angeboten. Dieser übernimmt Aufgaben wie andere Wohlfahrtsverbände auch, verfolgt aber

als Schwerpunkt den Schutz von Kindern vor Gewalt, Kinderarmut und die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland.¹⁰ Mit der Ansiedlung der U3-Betreuung beim Kinderschutzbund wird die Adressierung der U3-Betreuung an benachteiligte Kinder verstärkt.

Diskussion: Wie defamilisierend wirkt sich das KiföG aus?

Wie defamilisierend sich das KiföG auswirkt, muss für die analysierten Kommunen unterschiedlich beantwortet werden und hängt von den lokal dominanten impliziten Theorien ab. Durch die Analyse der Interviews konnten unterschiedliche dominante implizite Theorien extrahiert werden, anhand derer die lokalen ExpertInnen das KiföG interpretieren. Die Deutungsthese wird durch die vergleichenden Fallbeschreibungen untermauert: Die AkteurInnen der Kommunen interpretieren das KiföG auf der Basis ihrer Deutungen, die die impliziten Theorien zum Politikfeld abbilden. Auch der Schließungseffekt gegenüber Vorstellungen und Handlungen, die den lokalen Vorstellungen nicht entsprechen, erscheint plausibel, um die lokale Dominanz impliziter Theorien zu erklären. Innerhalb der einzelnen Kommunen wurde ein auffälliger Konsens bezüglich der wesentlichen impliziten Theorien zur Kinderbetreuung festgestellt. Aus den impliziten Theorien der AkteurInnen wurden im Folgenden kinderbetreuungspolitische Profile der einzelnen Kommunen abgeleitet. Die kinderbetreuungspolitischen Profile konnten entlang lokaler Konstruktionen (operationalisiert in den impliziten Theorien) nachgewiesen werden. Die lokal eigenständigen (de-)familialistischen Profile wirken gestaltend auf die lokale Kinderbetreuung. Im kommunalen Vergleich tritt die unterschiedliche Ausgestaltung der Kinderbetreuungspolitik deutlich hervor. Zwei Ebenen können aus dem Fallvergleich abstrahiert werden, die erheblichen Einfluss auf die Ausgestaltung der Kinderbetreuung in den Kommunen haben: a) die Akzeptanz des Zweiverdienermodells, die das Ausmaß der defamilisierenden Wirkung der U3-Betreuung in den Kommunen bestimmt, und b) die Trägervielfalt.

Tabelle 2: Lokale Profile der Kinderbetreuungspolitik

Trägervielfalt	Akzeptanz des Zweiverdienermodells		
		Stark	Schwach
	Groß	Liberales defamilialistisches Profil (Landkreis A sowie Stadt C)	Liberales familialistisches Profil (Im Sample nicht vorhanden)
	Gering	Zentralistisches defamilialistisches Profil (Landkreis B)	Zentralistisches familialistisches Profil (Stadt D)

Quelle: Eigene Darstellung

a) Akzeptanz des Zweiverdienermodells

Für die Unterschiede in der Kinderbetreuungsquote spielen die axiomatischen Vorstellungen zur Familie eine Rolle: Sind die lokal dominanten axiomatischen Vorstellungen zur Familie mit dem Zweiverdienermodell verbunden, gibt es auch relativ hohe Betreuungsquoten. Dementsprechend ist die U3-Betreuung in den beiden ostdeutschen Kommunen und in der westdeutschen Kommune, die sich (mehr oder weniger) positiv auf das Zweiverdienermodell beziehen, gut ausgebaut. Die Kommune mit der mit Abstand niedrigsten Kinderbetreuungsquote ist als einzige dem traditionellen Familienverständnis mit der Mutter als Hausfrau verbunden.

Zur Erklärung der unterschiedlichen Betreuungsquoten zwischen den ost- und westdeutschen Bundesländern erscheinen historische Pfade (DDR oder BRD) als besonders relevant.

b) Wahlfreiheit durch Trägervielfalt

Für die Wahlmöglichkeiten der Eltern bezüglich der Trägerschaft von Kinderbetreuung auf lokaler Ebene (und damit einhergehend auch unterschiedlichen Angeboten) legen die Analysen der Vergleichskommunen einen Zusammenhang zwischen der Vorstellung von Gesellschaft als zentralistisch oder als liberal und der lokalen Trägervielfalt nahe. Zwar haben gemäß dem Subsidiaritätsprinzip freie Träger Vorrang beim Kita-Ausbau, allerdings deutet die geringe Trägervielfalt in den Kommunen mit einer zentralistischen Arbeitsweise einen erheblichen Einfluss der Kommunen auf die Art des Ausbaus von U3-Betreuung an. Die beiden Kommunen des Samples, die vor allem in der Arbeitsweise zentralistische Vorstellungen zu Ausdruck brachten, ermöglichen den Eltern wenig Wahlmöglichkeiten: Der Landkreis B sieht Kinderbetreuung vor allem als eigene Aufgabe an und ist anderen Trägern von Kinderbetreuung gegenüber eher skeptisch. In der Stadt C gibt die Stadt vor, dass ein nötiger Ausbau von U3-Betreuung über Tagesmütter, die vom Kinderschutzbund zur Verfügung gestellt werden, abgedeckt wird.

In den Vergleichskommunen gehen relativ hohe Betreuungsquoten mit Trägervielfalt einher, während niedrige Quoten mit wenig Vielfalt an Trägerschaft einhergehen. Ob dieser Zusammenhang verallgemeinert werden kann, ist durch weitere Forschung noch zu belegen.

Unterschiede in den lokalen defamilialistischen Profilen erscheinen für die AdressatInnen der Kinderbetreuung, die Familien, besonders relevant. Die defamilialistischen Profile ermöglichen lokal unterschiedliche Zugänge zur U3-Betreuung durch den Umfang des Betreuungsangebots und die Wahlmöglichkeiten der Betreuungsformen: In Landkreis A soll jede Familie U3-Betreuung in Anspruch nehmen und unter unterschiedlichen pädagogischen Konzepten der Einrichtungen wählen können. Anders im Landkreis B, wo der Zugang zu U3-Betreuung zwar einfach ist, allerdings zu einem hohen Maße die von der Kommune angebotenen Einrichtungen genutzt werden müs-

sen. In der Stadt D hingegen ist die U3-Betreuung so marginal ausgebaut, dass ein Betreuungsplatz für Familien ein Glücksfall darstellt. Allerdings können Familien, wenn sie über die soziale Stigmatisierung der Betreuung durch Tagesmütter unter Federführung des Kinderschutzbundes hinwegsehen, diese in Anspruch nehmen.

Fazit

Der vorliegende Beitrag hat für die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung in zweierlei Hinsicht ungewöhnliche und bereichernde Zugänge gewählt. Erstens hat die vergleichende Forschung bisher die lokale Ebene vernachlässigt. Zweitens wurde die Analyse in Tradition der interpretativen Policy-Forschung unter dem konstruktivistischen Paradigma geführt.

Die Varianz in den Betreuungsquoten konnte mit den unterschiedlichen impliziten Theorien der involvierten kommunalen AkteurInnen erklärt werden. Hier wird besonders deutlich, wie relevant die individuellen AkteurInnen auf lokaler Ebene für die Umsetzung von nationalen Politiken sind. Der Trend zum optionalen Familialismus auf nationalstaatlicher Ebene kann entlang der lokalen Profile unterstützt oder umgangen werden. Es konnte gezeigt werden, dass die U3-Betreuung stark defamilisierend gestaltet wird, wenn die axiomatischen Vorstellungen dem Zweiverdienermodell verbunden sind, während U3-Betreuung wenig defamilisierend betrieben wird, wenn stark auf den Leitgedanken der traditionellen Familie Bezug genommen wird.

Anmerkungen

- 1 Das Konzept des ExpertInneninterviews bezieht sich auf Bogner/Littig/Menz (2005).
- 2 Betina Hollstein und Carsten Ulrich (2003, 35) zeigen, dass Sinnverstehen das zentrale Anliegen jeder qualitativen Sozialforschung ist. Die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (1988) kann in diesem Sinne zur qualitativen Sozialforschung gezählt werden, wenn sie ihre Kategorien „nah am Text“ modifiziert und am Material auch neue Kategorien entwickelt (Kruse 2011, 180).
- 3 Auch Mayring (1988, 16) spricht hier von einem „qualitativ-verstehenden Ansatz“.
- 4 In der Auswertung wurden unter anderem folgende Kategorien entwickelt, die für die Darstellung der hier zu besprechenden Befunde zentral sind: Trias Politik-Verwaltung-Trägerschaft, Interpretation eigener Aufgaben, Interpretation lokaler Kontextbedingungen, Selbstverständnisse zur Kinderbetreuung sowie besonders legitimierte Handlungen.
- 5 Die Darstellung der Kinderbetreuungs politik des Landkreises A bezieht sich auf die Interviews mit der DezernentIn (D), der JugendamtsleiterIn (J), der Fachdienstleitung Kinderbetreuung des Landkreises (FD) und einer TrägerIn einer Einrichtung für U3-Betreuung (T).
- 6 In den Fallbeschreibungen wird das Geschlecht der InterviewpartnerInnen anonymisiert und jeweils das weibliche Geschlecht genutzt. Auch Namen wurden anonymisiert. Zur besseren Lesbarkeit sind die zitierten Interviewpassagen leicht geglättet. Es wurde darauf geachtet, dass Sätze kongruent sind, also in Kasus, Numerus und Genus zueinander passen. Die Inhalte wurden dabei nicht verändert. In den Transkripten sind die Redearten, die in der Textform zur schwereren Lesbarkeit führen, enthalten.
- 7 Die Darstellung der Kinderbetreuungs politik des Landkreises B bezieht sich auf die Interviews mit der DezernentIn (D), der JugendamtsleiterIn (J), der Fachberatung Kinderbetreuung des Landkreises (FB) und einer TrägerIn einer Einrichtung für U3-Betreuung (T).

- 8 Die Darstellung der Kinderbetreuungspolitik der Stadt C bezieht sich auf die Interviews mit der BürgermeisterIn (B), der JugendamtsleiterIn (J), einer SachbearbeiterIn Kinderbetreuung der Stadt (SB) und einer TrägerIn einer Einrichtung für U3-Betreuung (T).
- 9 Die Darstellung der Kinderbetreuungspolitik der Stadt D bezieht sich auf die Interviews mit der BürgermeisterIn (B), der SachbearbeiterIn Kinderbetreuung der Stadt (SB) und einer TrägerIn einer Einrichtung für U3-Betreuung (T). Die Jugendamtsleitung war leider zu keinem Gespräch bereit.
- 10 Siehe den Internetauftritt des Kinderschutzbundes unter <http://www.dksb.de/> [aufgerufen am 6.3.2017].

Literaturverzeichnis

Altgeld, Karin/Krüger, Tim/Menke, André, 2009: Von der Kindertageseinrichtung zum Dienstleistungszentrum. Ein internationaler Länderreport. Wiesbaden.

Baerwolf, Andrea, 2014: Kinder, Kinder! Mutterschaft und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland. Eine Ethnografie im Generationenvergleich. Göttingen.

DIPF (2006): Bildung in Deutschland 2006. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Internet: <http://www.bildungsbericht.de/de/bildungsberichte-seit-2006/bildungsbericht-2006/resolveuid/44d45a5953e34f71a255521748c6c221> (6.9.2017)

Blum, Sonja, 2017: Familienpolitik. In: Reiter, Renate (Hg): Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Wiesbaden, 297-340.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang, 2005: Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden.

Esping-Andersen, Gøsta, 1999: Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford.

Hofmann, Jeanette, 1993: Implizite Theorien in der Politik. Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik. Opladen.

Hollstein, Betina/Ulrich, Carsten, 2003: „Einheit trotz Vielfalt.“ Zum konstitutiven Kern qualitativer Sozialforschung. In: Soziologie. 32 (4), 29-43.

Kruse, Jan, 2011: Einführung in die Qualitative Interviewforschung. Reader. Selbstverlag.

Leitner, Sigrid, 2008: Ökonomische Funktionalität oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie? In: Evers, Adalbert/Heinze, G. Rolf (Hg.): Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung. Wiesbaden, 67-82.

Leitner, Sigrid, 2013: Varianten von Familialismus: eine historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Berlin.

Mayring, Philipp, 1988: Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken. Weinheim.

Mosimann, Andrea/Giger, Nathalie, 2008: Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit. Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene. In: Soziale Welt. 58 (3) 227-246.

Sabatier, Paul, 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): Policy-Analyse: Kritik und Neuorientierung. Opladen, 116-148.

Santen, Eric van/Seckinger, Mike, 2008: Untersuchung zum Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren – 2008. Internet: http://www.vorteil-kinderbetreuung.de/fuer_institutionen/aus_wissenschaft_und_praxis/jugendamtsbefragung/dok/88.php (6.3.2017).

Schmid, Tina, 2013: Generation, Geschlecht und Wohlfahrtsstaat: intergenerationelle Unterstützung in Europa. Wiesbaden.