

Michaela Kreyenfeld/C. Katharina Spieß/Gert G. Wagner

Kinderbetreuungspolitik in Deutschland

Möglichkeiten nachfrageorientierter Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente

Zusammenfassung

Die institutionelle Kinderbetreuung in Deutschland ist ein Beispiel der Steuerung sozialer Dienste zwischen „Markt und Staat“. Kinderbetreuung wird nicht nur primär aus kommunalen Mitteln finanziert, sondern auf kommunaler Ebene durch Vertreter freier und öffentlicher Träger geplant und reguliert. Diese Strukturelemente sind rechtlich in Form des *Subsidiaritätsprinzips* und der *kommunalen Finanzierung* verankert. In diesem Beitrag argumentieren wir, dass die finanzielle Abhängigkeit vom kommunalen Budget und eine undurchsichtige Bedarfsplanung wesentliche Hemmnisse für eine bedarfsgerechte Versorgung mit Kinderbetreuungsplätzen darstellen. Dem derzeitigen „Mix“ aus öffentlichen und öffentlich finanzierten Kindertageseinrichtungen stellen wir das System einer *nachfrageorientierten Steuerung* des Angebots gegenüber. Am Beispiel von einem „Gutscheinmodell“ stellen wir konkrete Überlegungen und Umsetzungsbeispiele eines derartigen Systems für Deutschland vor.

Abstract

Childcare Policy in Germany: Scope for Demand side Subsidies. German day care policy is a perfect example of the provision of social services in a *neo-corporatist fashion*. Day care centers are primarily financed from the local community budget. From this budget, the community runs public day care centers or subsidizes Non-Profit Organizations which provide day care for children. In established negotiations on the community level, representatives of the NPOs and the public providers decide on the supply of slots in day care centers. In this paper, we argue that this particular mode of *financing and monitoring children's day care* has contributed to a rather conservative childcare policy in Germany. Being dependent on the very restricted local budget, communities are confined to conduct a daycare policy, which solely offers a minimum provision of public day care. We suggest a radical reform of German day care policy. Instead of the subsidizing public institutions and NPOs, we suggest to support the use of day care by *demand side subsidies*. In this context, we describe some features of a child care voucher model in Germany.

1 Einleitung¹

In Deutschland werden wesentliche Bereiche der Sozialpolitik durch Verbände, komplexe Institutionengefüge und institutionalisierte Aushandlungsprozesse gesteuert. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Aufgabenbereiche der beteiligten Akteure und die Proze-

duren, in denen Entscheidungen getroffen werden, sind überwiegend historisch gewachsen und eng aufeinander abgestimmt. Ein bedeutendes Beispiel in diesem Zusammenhang ist das Gesundheitssystem, in dem die kassenärztliche Vereinigung und die Vereinigungen der Krankenkassen innerhalb eines etablierten Systems umfassende Entscheidungen zur Gesundheitsversorgung der Gesellschaft treffen (vgl. z.B. SCHMID 1998). In der wissenschaftlichen Literatur werden solche Phänomene in der Verbändeforschung, der Forschung zum „Dritten Sektor“ und der Institutionenökonomie diskutiert. Dabei kommt den Begriffen „Neokorporatismus“ und „Subsidiarität“ eine besondere Bedeutung zu (vgl. ANHEIER 1999; BAHLE/PFENNING 2001; PRILLER/ZIMMER 2001).

Vertreter der Forschungen zum Dritten Sektor betonen die herausragende Bedeutung von Verbänden, Institutionen und etablierten Aushandlungsprozessen für die gesellschaftliche Steuerung „zwischen Staat und Markt“. Wenig kritisch beleuchten sie allerdings, dass mit einer derartigen Steuerung zwangsläufig eine erhebliche Machtkonzentration verbunden ist, die zu Ungleichgewichten zwischen den beteiligten Akteuren führen kann. Beispielsweise kommt im Gesundheitssystem diese Macht insbesondere der kassenärztlichen Vereinigung zu. In seinen berühmten Abhandlungen zu den „Foundations of Social Theory“ zeigt COLEMAN (1990), wie sich gerade jene Macht, die man den „korporativen Akteuren“ zugebilligt hat, gegen allgemeine Ziele und nicht zuletzt gegen die Individuen selbst richten kann. Ungeachtet dessen, dass „korporative Akteure“ oder allgemein *Institutionen* einst aus rationalen Motiven geschaffen wurden, können sie eine Eigendynamik entwickeln. Selbst dann, wenn sie ihre eigentliche „Rationalität“ über die Zeit hinweg längst verloren haben, bestehen sie weiter und verfügen über erheblichen gesellschaftlichen Einfluss. Das Individuum hat kaum Möglichkeit, seine eigenen Ziele gegen „korporative Akteure“ und rigide institutionelle Regelungen durchzusetzen. Mit anderen Worten, solche Systeme befinden sich in einer „Institutionenstarre“ (STROHMEIER 1997), die nur mittels durchgreifender Veränderungen und Machtumverteilungen aufgehoben werden kann.

Im Folgenden argumentieren wir, dass zum einen das korporatistisch gesteuerte *System der institutionellen Kinderbetreuung* in Deutschland in vielerlei Hinsicht aus historischer Perspektive verstehbar ist. Zum anderen haben die bestehenden Institutionen jedoch erheblich an „Rationalität“ eingebüßt. Insbesondere vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Forderung, bessere Rahmenbedingungen zur *Vereinbarkeit von Kind und Beruf* zu schaffen, offenbaren sich die Steuerungsdefizite und fragwürdigen Machtzuweisungen des gewachsenen Systems. Ziel dieses Artikels ist es, die Strukturprinzipien und Steuerungsdefizite des aktuellen Systems sozialwissenschaftlich zu analysieren. Darauf aufbauend stellen wir alternative institutionelle Regelungen zur Ausgestaltung der Politik der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland vor, die einen Weg aus der „Institutionenstarre“ in diesem Bereich der Sozialpolitik darstellen können.

Unser Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Teil 2 befassen wir uns mit den sozialpolitischen Zielen der öffentlichen Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, insbesondere mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. In Teil 3 umreißen wir die Grundprinzipien des aktuellen Kinderbetreuungssystems und diskutieren die wesentlichen Steuerungsdefizite. In Teil 4 stellen wir alternative Steuerungskonzepte vor und berichten über Umsetzungsüberlegungen und erste konkrete Umsetzungsansätze von „Gutscheinmodellen“ in Deutschland. Im abschließenden Teil 5 fassen wir noch einmal unsere wesentlichen Argumente zusammen.

2 Kinderbetreuung und sozialpolitische Zielsetzungen

2.1 Von der „Verwahranstalt“ zur Kindertageseinrichtung

Die Frage, wie effektiv und effizient Institutionen gestaltet sind, kann allein vor dem Hintergrund von gegebenen Zielvorstellungen diskutiert werden. Bei der Beurteilung der Förderung der institutionellen Kinderbetreuung ist es wichtig zu beachten, dass sich diese Zielsetzungen über die Zeit hinweg erheblich gewandelt haben. Hinzu kommen die sehr unterschiedlichen politischen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen in den beiden Teilen Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg.

Die Grundzüge öffentlicher Einflussnahme im Bereich der Kinderbetreuung lassen sich bis ins ausgehende 18. Jahrhundert zurückverfolgen (vgl. ERNING 1987a). Wesentliches Anliegen zu dieser Zeit war es, für „vernachlässigte“ Kinder erwerbstätiger Mütter eine Betreuung in so genannten „Kinderverwahranstalten“ bereitzustellen. Zunächst entstanden die „Kinderverwahranstalten“ allein aus dem Interesse sozialpolitisch engagierter Bürger, dem „moralischen Verfall“ der sonst unbeaufsichtigten Kinder der „Arbeiterfrauen“ entgegenzuwirken. Staatliches Engagement in der institutionellen Kinderbetreuung² zeichnete sich dann im Zuge der sozialpolitischen Bestrebungen Bismarcks ab, als Erlasse Privatpersonen zur Unterstützung von wohltätigen Vereinen aufriefen (vgl. ERNING 1987a). Im Jahr 1911 gab es die ersten Prüfungsordnungen zur Ausbildung von Kindergärtnerinnen und damit erste Ansätze der Etablierung des heutigen Berufs des Erziehers bzw. der Erzieherin (vgl. RAUSCHENBACH/BEHER/KNAUER 1995). Ein wesentlicher Meilenstein in der Ausgestaltung der institutionellen Kinderbetreuung war im Jahr 1922 die Einführung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (RJWG), dem Vorläufer des heutigen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG). Mit der Einführung des RJWG wurde auch gleichzeitig die Ausgestaltung der öffentlichen Finanzierung festgelegt. Die Förderung institutioneller Kinderbetreuung wurde zur *kommunalen Aufgabe* erklärt. Darüber hinaus wurde das so genannte *Subsidiaritätsprinzip* in der Jugendhilfe festgeschrieben. Für den Bereich der institutionellen Kinderbetreuung hieß dies, dass freien Trägern bei der Bereitstellung des Angebots der Vorzug gegenüber öffentlichem Engagement zu geben sei.

In Westdeutschland war die Expansion des Kindergartens in den 1960er- und 1970er-Jahren eine weitreichende Maßnahme. So wandelte sich der Kindergarten im Zuge der Bildungsreform von der „Verwahranstalt“ zur „Regel-Einrichtung“ (COLBERG-SCHRADER 1996, S. 160; PEUKERT 2000, S. 79). Zu dieser Zeit war es insbesondere das Ziel, Chancengleichheit für Kinder aus benachteiligten sozialen Schichten zu schaffen und durch neue Qualitätsanforderungen den Kindergarten als Bildungs- und Erziehungseinrichtung zu etablieren (vgl. KRAPPMANN 1995). Innerhalb von 10 Jahren gelang es, durch vehementes sozialpolitisches Engagement die Versorgungsquote von Kindergartenplätzen von nur 35% im Jahr 1965 auf 65% im Jahr 1975 auszuweiten. Bis Ende der 80er-Jahre stieg die Versorgungsquote dann sogar auf über 80% (vgl. BAUEREIß/BAYER/BIEN 1997). Da zu dieser Zeit Bildungs- und Sozialisationsaspekte und weniger die Vereinbarkeit von Kind und Beruf im Vordergrund standen, etablierte sich der Kindergarten allein als halbtags geöffnete Bildungseinrichtung. Daran hat auch der 1996 in Kraft getretene Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (§ 24a KJHG) nicht viel geändert, denn nicht zuletzt bezieht sich dieser nur auf eine halbtägige Betreuung. Auch im Krippen- und Hortbereich kann man von keiner wesentlichen Veränderung des quantitativen Angebots sprechen.

Insgesamt kann für die letzten 20 Jahre festgehalten werden, dass sich das Angebot an Plätzen in öffentlich finanzierten Kindertageseinrichtungen³ in Westdeutschland nur punktuell verändert hat (vgl. auch BEHER 2001, S. 54ff.). Wie der Tabelle 1 zu entnehmen ist, ist zwar die Versorgungsquote mit Kindergartenplätzen angestiegen und man kann mittlerweile von einer quasi flächendeckenden Versorgung sprechen, jedoch stellen die Krippe und der Hort in Westdeutschland weiterhin Betreuungsformen dar, die nur für eine kleine Minderheit der Kinder zur Verfügung stehen. So konnte der Kindergartenbereich 1998 Versorgungsquoten von etwa 100% verzeichnen, während die entsprechenden Prozentsätze im Krippen- bzw. Hortbereich bei nur 3% bzw. 6% lagen.

Tabelle 1: Versorgungsquoten, Plätze in Kindertageseinrichtungen, Anzahl der Kinder und öffentliche Ausgaben 1990, 1994, 1998

	Westdeutschland			Ostdeutschland		
	1990	1994	1998	1990	1994	1998
Versorgungsquote (in Prozent)						
Krippe	2	2	3	56	41	37
Kindergarten	78	85	102	113	117	132
Hort	5	5	6	88	58	48
Kindergarten (ganztags)	n.v.	14	19	n.v.	113	129
Plätze in Einrichtungen (in 1.000)						
Krippe	38	47	59	353	103	109
Kindergarten	1552	1918	2152	888	552	335
Hort	128	145	179	818	485	271
Kindergarten (ganztags)	n.v.	324	405	n.v.	535	327
Anzahl Kinder (in 1.000)						
Alter 0-3	2.144	2.143	2.095	626	250	298
Alter 4-6	1.981	2.251	2.110	785	473	253
Alter 7-10	2.565	2.846	3.027	930	833	569
Öffentliche Ausgaben (in Mrd. DM) ^{*)}	n.v.	13,3 ^{**)}	15,0 ^{**)}	n.v.	6,2 ^{**)}	4,4 ^{**)}

Anmerkungen:

- (1) Versorgungsquote: Plätze pro 100 Kinder der jeweiligen Altersgruppe
- (2) Öffentliche Ausgaben: Ausgaben vor Abzug der Einnahmen aus Elternbeiträgen
- (3) *) inklusive Ausgaben für Tagespflege sowie Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen; **) inklusive Ost-Berlin; ***) ohne Ost-Berlin
- (4) Die Anzahl der Plätze in Betreuungseinrichtungen für die Jahre 1990 und 1994 haben wir den Publikationen des Deutschen Jugendinstituts (DJI) entnommen. Abweichend von den Standardpublikationen des Statistischen Bundesamts sind hier auch die Plätze in Schulhorten (für Ostdeutschland) enthalten.
- (5) n.v. = nicht verfügbar

Quellen: DJI (1993, 1998); Statistisches Bundesamt (vgl. 2001a, 2001b) (und verschiedene andere Arbeitsmaterialien des Statistisches Bundesamts) (Eigene Berechnungen)

In Ostdeutschland stellt sich die Situation weiterhin anders dar. Zu DDR-Zeiten wurde die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern massiv durch die Bereitstellung eines flächendeckenden Angebots an Ganztagsbetreuungsplätzen für Kinder aller Altersklassen

gefördert (vgl. TRAPPE 1995; HANK/TILLMANN/WAGNER 2001). Erstaunlicherweise ist fast 10 Jahre nach der Wiedervereinigung die Versorgungsquote mit Ganztagsbetreuungsplätzen in den neuen Bundesländern weiterhin relativ hoch (auf die Gründe kommen wir weiter unten zurück). In Ostdeutschland liegt die Versorgungsquote im Krippen- und Hortbereich bei etwa 40% bzw. 50%. Die Versorgung mit Ganztagsplätzen im Kindergartenbereich übertrifft mit 129% bei weitem die entsprechende westdeutsche Versorgung mit 19%.

Bei der institutionellen Kinderbetreuung kommt der Verwirklichung von „Bildungszielen“ und der Schaffung von Chancengleichheit von Kindern eine tragende Rolle zu (vgl. Deutscher Bundestag 2002, S. 9). Jedoch gilt in der international vergleichenden Literatur von Wohlfahrtsregimen die öffentlich geförderte Kinderbetreuung auch als bedeutendes sozialpolitisches Instrument, um die Erwerbstätigkeit von Frauen zu fördern (vgl. SAINSBURY 1996; GORNICK/MEYERS/ROSS 1998; ESPING-ANDERSEN 1999). Insbesondere in der politischen Debatte in Deutschland hat dieser Aspekt gerade in der jüngsten Vergangenheit an Aufmerksamkeit gewonnen (vgl. z.B. KOLHOFF 2002; FAZ 2002, Nr. 72).

Vor dem Hintergrund der steigenden Erwerbsorientierung von Frauen mit Kindern werden jedoch die aktuellen Betreuungsmöglichkeiten in Westdeutschland häufig als deutlich unzulänglich bezeichnet (vgl. statt vieler BECKMANN/KURTZ 2001; SPIEB 2001a). Während das quantitative Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen noch den Bedingungen der 80er-Jahre gleicht, hat sich das Frauen- und insbesondere Mütterbild seitdem erheblich verändert. Zwar war die „Hausfrauenehe“ und damit die vorrangige Kinderbetreuung durch die nicht erwerbstätige Mutter nie die alleinige Familienform, jedoch kann spätestens seit den 80er-Jahren eine deutliche Veränderung in der Erwerbsorientierung von Frauen und auch den „kulturellen Leitbildern“ zur Frauenerwerbstätigkeit beobachtet werden (vgl. PFAFF 1997; PFAU-EFFINGER 1998; ZAHN 1999). Im Folgenden widmen wir deshalb dem Aspekt der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern größere Aufmerksamkeit.

2.2 Kinderbetreuung, Frauenerwerbstätigkeit und Fertilität

In Tabelle 2 haben wir die Erwerbstätigenquoten von Frauen mit Kindern im Alter von bis zu 10 Jahren wiedergegeben. Als Datenbasis haben wir den Mikrozensus des Jahres 1997 verwendet (vgl. KONIETZKA/KREYENFELD 2002).⁴ Da sich eine erhebliche Variation in der geleisteten Wochenarbeitszeit zeigt, unterscheiden wir zwischen nicht erwerbstätigen, Vollzeit erwerbstätigen und Teilzeit erwerbstätigen Frauen. Darüber hinaus unterscheiden wir zwischen Ost- und Westdeutschland und zwischen Frauen, deren jüngstes Kind 0-3, 4-6 und 7-10 Jahre alt ist. Weiterhin haben wir die Erwerbstätigenquoten von Frauen mit Hochschulabschluss gesondert wiedergegeben, da allgemein von einer höheren Erwerbsorientierung dieser Gruppe ausgegangen wird (vgl. z.B. FUNK 1993).

In Westdeutschland liegt die Vollzeiterwerbstätigenquote von Müttern (mit Kindern im Alter von 0-6) bei nur etwa 10%. Dieser Wert steigt nur unwesentlich an, wenn man Frauen mit Kindern im Grundschulalter (hier definiert als Kinder im Alter von 7-10 Jahren) betrachtet. Allein für Frauen mit Hochschulabschluss liegt die Vollzeiterwerbstätigenquote durchweg etwas höher. Beispielsweise sind mehr als 20% aller westdeutschen Frauen mit Hochschulabschluss (und Kindern im Alter von 7-10 Jahren) Vollzeit er-

werbstätig. Bei Akademikerinnen stellt man ebenfalls einen deutlichen Anstieg der Teilzeiterwerbstätigkeit fest, wenn das jüngste Kind den Kindergarten besucht: 24% aller Akademikerinnen mit dem jüngsten Kind unter drei Jahren und 36% derjenigen mit dem jüngsten Kind im Kindergartenalter üben eine Teilzeiterwerbstätigkeit aus. Weiterhin stellt man für alle Frauen einen deutlichen Anstieg der Teilzeiterwerbstätigkeit fest, wenn das jüngste Kind die Grundschule besucht. Obwohl die Teilzeiterwerbstätigkeit zweifelsohne eine bedeutende Erwerbsform für Frauen mit Kindern darstellt (HOLST/SCHUPP 1996; 2001; PFAU-EFFINGER 1996), gilt für die Mehrzahl der westdeutschen Frauen mit Kindern im Grundschulalter, dass sie nicht erwerbstätig sind.

Müttererwerbstätigenquoten können einen ersten Einblick in das Erwerbsverhalten von Frauen mit Kindern liefern; jedoch geben sie nur einen beschränkten Hinweis auf die tatsächlichen Erwerbswünsche und möglichen Hindernisse der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit. So zeigen beispielsweise die Untersuchungen von HOLST/SCHUPP (vgl. 2001), dass 17% der nicht erwerbstätigen Mütter mit dem jüngsten Kind in der Altersgruppe unter 4 Jahren sofort oder innerhalb eines Jahres und immerhin knapp 37% in den nächsten 2 bis 5 Jahren eine Erwerbsarbeit aufnehmen möchten.

In Ostdeutschland stellt sich erneut die Situation anders dar als in Westdeutschland. Dort liegt die Vollzeiterwerbstätigenquote von Frauen mit Kindern (im Alter von 4-6 Jahren) bei fast 40%, für Frauen mit Kindern über 6 Jahren bei etwa 50%. Bemerkenswert ist, dass die Erwerbstätigenquoten von Vollzeit erwerbstätigen Akademikerinnen in Ostdeutschland deutlich über dem ostdeutschen Durchschnitt liegen, was insbesondere mit den deutlich besseren Arbeitsmarktchancen von Frauen mit Hochschulabschluss in den neuen Ländern zusammenhängt (BECKMANN/ENGELBRECH 1999).

Tabelle 2: Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern im Jahr 1997 (Anteil erwerbstätiger Frauen an allen Frauen nach Alter des jüngsten Kindes) (in Prozent)

	Alle		mit Hochschulabschluß	
	West	Ost	West	Ost
Jüngstes Kind 0-3				
Nicht erwerbstätig	73	66	60	55
Teilzeit erwerbstätig	16	10	24	13
Vollzeit erwerbstätig	11	24	16	32
Jüngstes Kind 4-6				
Nicht erwerbstätig	59	41	46	29
Teilzeit erwerbstätig	29	20	36	24
Vollzeit erwerbstätig	13	39	19	47
Jüngstes Kind 7-10				
Nicht erwerbstätig	50	32	40	18
Teilzeit erwerbstätig	37	20	38	19
Vollzeit erwerbstätig	13	48	22	64

Anmerkungen:

(1) Nur Frauen im Alter von 18-45; Befragte mit fehlenden Angaben zum erzielten Bildungsabschluss wurden von der Stichprobe ausgeschlossen

(2) Vollzeit erwerbstätig: ab 35 Stunden; Teilzeit erwerbstätig: 1-35 Stunden

(3) Erwerbsstatus bezieht sich auf die tatsächlich geleistete Arbeitszeit in der Berichtswoche.

Quelle: Mikrozensus 1997 (Public Use File) (Eigene Berechnungen)

Allein dieser kurze Ost-West-Vergleich legt den Schluss nahe, dass zwischen der Versorgung mit Krippen- und Hortplätzen sowie Ganztagsbetreuungsplätzen im Kindergartenbereich und dem Erwerbsverhalten von Müttern ein Zusammenhang besteht (vgl. dazu auch den empirischen Hinweis von BÜCHEL/SPIEB 2002; SPIEB/BÜCHEL 2002). Es wäre jedoch zu einfach gedacht, die niedrige Müttererwerbstätigkeit in Westdeutschland allein mit der niedrigen Versorgungsquote zu erklären. So zeigt ein Blick auf die Erwerbs- und Betreuungswünsche junger Eltern in Westdeutschland ein sehr viel differenzierteres Bild. Auf der einen Seite wird das Angebot einer Betreuung über die Mittagszeit, ein Ausbau an Ganztagsplätzen oder auch die Abdeckung der Betreuung über die Ferienzeiten in Kindertageseinrichtungen für wichtig gehalten (vgl. ENGELBRECH/JUNGKUNST 1998; SPIEB 2001a). Auf der anderen Seite will ein erheblicher Anteil westdeutscher Eltern das eigene Kind nicht ganztags in einer Kindertageseinrichtung betreuen lassen (vgl. IPOS 1996). Auch der empirische Befund, dass ein Großteil der nicht erwerbstätigen Mütter, welche einen Erwerbwunsch äußern, eher eine Teilzeit- als eine Vollzeiterwerbstätigkeit befürwortet, unterstützt dieses Ergebnis (vgl. HOLST/SCHUPP 2001). Fest steht jedoch auch, dass die Ausübung einer solchen Teilzeitarbeit vor dem Hintergrund des existierenden Betreuungsangebotes nur bedingt möglich ist. So umfassen nur 21% der Plätze in westdeutschen Kindergärten eine Betreuung über die Mittagszeit (vgl. Statistisches Bundesamt 2001a).

Hinzu kommt, dass die Einstellungen zur Erwerbsarbeit und zur präferierten Betreuungsform auch ein Spiegel der *Opportunitätsstruktur* sind, also von den gegebenen Möglichkeiten abhängen. In Westdeutschland können sich Eltern oder Paare, die eine Elternschaft erwägen, nur geringe Chancen auf einen Platz in einer Krippe oder einem Hort für ihr Kind ausrechnen. Aber selbst dann, wenn sie eine größere Chance hätten, ist gerade eine Krippenbetreuung gesellschaftlich wenig akzeptiert. So haftet der Krippe weiterhin das Stigma der Betreuungseinrichtung für Kinder aus benachteiligten sozialen Schichten an. Die Tatsache, dass nur eine kleine Minderheit der Kinder diese Einrichtungen besucht, kann Eltern in dieser Wahrnehmung bekräftigen.

Aufgrund dieser Angebotsrealitäten und gesellschaftlichen Akzeptanzen von bestimmten Betreuungsformen wird für viele westdeutsche Frauen die Entscheidung zur Elternschaft zu einem Dilemma, in dem sie sich zwischen Kind und Beruf entscheiden müssen. Die Unvereinbarkeit von Kind und Beruf wird allgemein als wesentlicher Faktor für die Fertilitätsentwicklung betrachtet (vgl. LEHRER/KAWASAKI 1985; HIRSCHMAN 1994; KRAVDAL 1996; BREWSTER/RINDFUSS 2000; DEL BOCA 2002), und es liegt nahe zu vermuten, dass dieser Umstand auch zum Teil den hohen Anteil *kinderloser Frauen* in Westdeutschland erklärt. In dieser Entwicklung hält Westdeutschland (zusammen mit den Niederlanden) den Spitzenplatz im europäischen Vergleich (vgl. HÖPFLINGER 1991). So ist der Anteil kinderloser westdeutscher Frauen von etwa 10% in den Geburtskohorten 1940 auf über 20% in den Kohorten 1960 angestiegen. Für die wachsende Gruppe von Frauen mit Hochschulabschluss liegt der Wert sogar zwischen 30% und 40% (vgl. DORBRITZ/SCHWARZ 1996). Das System der Kinderbetreuung ist somit nicht nur von entscheidender Bedeutung, um die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern zu fördern. Darüber hinaus liegt es nahe zu vermuten, dass das Kinderbetreuungssystem ein entscheidender Parameter für die demografische Entwicklung eines Landes ist. In einem System, in dem Elternschaft und Erwerbstätigkeit kaum vereinbar ist, werden sich gerade erwerbsorientierte Frauen gegen eine Mutterschaft entscheiden (vgl. BREWSTER/RINDFUSS 2000; KREYENFELD 2001).

Festzuhalten bleibt, dass das bisherige System der öffentlich geförderten Kinderbetreuung mangelhafte Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Kind bietet.

Im Folgenden argumentieren wir, dass es insbesondere Steuerungsdefizite in der *Angebotsplanung* und der *Finanzierung* sind, die ein wesentliches Hemmnis für ein bedarfsgerechtes Angebot darstellen.

3 Strukturprinzipien des derzeitigen Kinderbetreuungssystems

3.1 Die Angebotsstruktur

Die Politik institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland ist ein Beispiel für die Bereitstellung „sozialer Dienste“ zwischen Markt und Staat (vgl. KREYENFELD/WAGNER 1998; BAHLE/PFENNIG 2001; BODE 2001). Auf kommunaler Ebene entscheiden Vertreter der Kommunen und der freien Träger über das Angebot an Betreuungsplätzen. Dieses Angebot wird ebenfalls überwiegend aus *kommunalen* Mitteln finanziert.⁵ Von diesen Mitteln werden entweder öffentliche Kindertageseinrichtungen unterhalten oder freie Träger bei der Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen unterstützt. Dies bedingt eine von freien und öffentlichen Trägern dominierte Angebotslandschaft.

In Tabelle 3 haben wir die Angebotsstruktur für das Jahr 1998 nach Art des Trägers wiedergegeben. Insbesondere im Kindergartenbereich sind freie Träger selber aktiv und stellen dort etwa 60% aller Plätze bereit. Es sei jedoch angemerkt, dass dies insbesondere für die westlichen Bundesländer gilt; in Ostdeutschland werden Tageseinrichtungen weiterhin in erster Linie von öffentlichen Trägern unterhalten (vgl. RAUSCHENBACH 1997). Beispielsweise sind nur 31% aller Kindergärten in den östlichen Bundesländern in freier Trägerschaft. Privat-gewerbliche Träger, die i.d.R. keine öffentlichen Gelder erhalten, werden von der amtlichen Statistik seit 1990 nicht mehr separat ausgewiesen. Schätzungsweise machen sie nur 2% des gesamten Platzangebots aus (vgl. KREYENFELD/SPIEB/ WAGNER 2001). Im Jahr 1998 sind etwa 18 Milliarden DM an öffentlichen Mitteln für die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen ausgegeben worden, wovon etwa 40% für die Bezuschussung freier Träger verwandt wurden (vgl. Statistisches Bundesamt 2001b).⁶

Tabelle 3: Platzverteilung nach Trägerstruktur für das Jahr 1998

	Öffentliche Träger	Freie Träger	Insgesamt
Plätze in Einrichtungen (in 1.000)			
Krippe	99	68	167
Kindergarten	984	1.503	2.487
Hort	310	141	451
Insgesamt	1.393	1.712	3.104
Plätze in Einrichtungen (in Prozent)			
Krippe	59	41	100
Kindergarten	40	60	100
Hort	69	31	100
Insgesamt	45	55	100

Quelle: Statistisches Bundesamt (vgl. 2001a, S. 34-38)

3.2 Finanzierung über das kommunale Budget

Im Gegensatz zum Kinder- oder Erziehungsgeld, welches aus Bundesmitteln finanziert wird, hängt die Finanzierung institutioneller Kinderbetreuung – neben den Zuschüssen aus den Landeshaushalten – vorwiegend von kommunalen Mitteln ab. Dies hat insbesondere die oben dargestellten historischen Gründe: Die ersten Kindertageseinrichtungen entstanden aus lokalem sozialpolitischen Engagement heraus und wurden so der kommunalen Zuständigkeit zugeordnet (vgl. ERNING 1987b). Auch wenn Kindertageseinrichtungen sich längst aus diesem Entstehungskontext gelöst haben, ist dieses Strukturelement erhalten geblieben. Es liegt nahe zu fragen, inwiefern diese kommunale Finanzierung heute noch sinnvoll ist oder ob es hier sich nicht vielmehr um ein „historisches Relikt“ handelt.

Die sichtbarste Folgeerscheinung der vorwiegend kommunalen Finanzierung ist die erhebliche regionale Variation in der Versorgung mit Betreuungsplätzen (vgl. TIETZE/ROBBACH/ROITSCH 1993; KREYENFELD/HANK 2000; SPIEB/BÜCHEL 2002). Im Gegensatz zu anderen kommunal finanzierten Sozialleistungen, in der die Berechtigungsansprüche auf Bundesebene klar geregelt wurden (bspw. in der Sozialhilfe), wird die Ausgestaltung des Angebots an Plätzen in Kindertageseinrichtungen nach wie vor vorwiegend auf kommunaler Ebene entschieden. So sind die Kommunen – von dem bundesweit festgelegten Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz abgesehen⁷ – frei darin, das Angebot an Hort- und Krippenplätzen sowie an Kindergartenplätzen mit einer Mittagsbetreuung und an Ganztagsplätzen in Kindergärten zu bestimmen. Damit hängt das Angebot an Betreuungsplätzen zwangsläufig von der Solvenz und der Prioritätensetzung der Kommunen ab. Darüber hinaus bedeutet dies, dass die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen von einem Topf abhängt, der oft von erheblichen Sparzwängen bedroht ist und nur sehr verzögert auf veränderte Bedarfe reagiert.

Der Blick auf die ostdeutsche Ausgabenentwicklung verdeutlicht diesen Aspekt. Mit der Vereinigung wurde auch in Ostdeutschland Kinderbetreuung zur kommunalen Aufgabe erklärt und die Finanzierung über Bundesmittel abgebaut (vgl. RAUSCHENBACH 1997). Angesichts dessen war zu erwarten, dass die flächendeckende Versorgung kommunaler Kürzungspolitik zum Opfer fallen würde (vgl. DJI 1998; HANK/TILLMANN/WAGNER 2001). Gegen jede Erwartung ist die *Versorgungsquote* in Ostdeutschland in den 90er-Jahren relativ hoch geblieben (siehe Tabelle 1). Diese weiterhin hohe Versorgungsquote basiert jedoch auf dem drastischen Geburtenrückgang der den – wie zu erwarten – dramatischen Abbau an *Plätzen* in Kindertageseinrichtungen kaschiert (siehe Tabelle 1). Im Krippenbereich sind beispielsweise zwischen 1990 und 1994 mehr als 70% der Plätze abgebaut worden (siehe Tabelle 1). Für diesen Zeitraum liegen keine verlässlichen Zahlen zum Rückgang der monetären Ausgaben vor. Allerdings zeigt sich selbst in der Entwicklung zwischen 1994 und 1998, dass die Ausgaben in Ostdeutschland rückläufig sind: Während die Ausgaben in Westdeutschland während dieser Zeit nominal über 10% angestiegen sind, wurde in den östlichen Bundesländern zwischen 1994 und 1998 fast 30% weniger für die institutionelle Kinderbetreuung ausgegeben (vgl. BEHER 200, S. 58ff.).

Mit dem Anstieg der Geburtenraten, der in den östlichen Bundesländern zu erwarten ist, wird der Bedarf an Betreuungsplätzen wieder steigen (vgl. z.B. SCHULZ/WAGNER/WITTE 1993; RAUSCHENBACH/SCHILLING 2001, S. 231ff.; SPIEB 2001b). Es bleibt fraglich, ob die finanzschwachen ostdeutschen Kommunen in der Lage sein werden, im gleichen Tempo und im gleichen Umfang, wie die Kinderzahlen zunehmen werden, Mittel bereit zu stellen, um das Angebot an Betreuungsplätzen erneut auszuweiten. Darüber

hinaus ist mehr als ungewiss, ob die derzeitige Angebotsplanung den Betreuungsbedarf präzise ermitteln kann.

3.3 Angebotsplanung durch Vertreter der freien und kommunalen Träger

Entsprechend der kommunalen Finanzierung wird ebenfalls auf kommunaler Ebene über die Mittelverwendung entschieden. Zwar sind im Kinder- und Jugendhilfegesetz und in den Landesgesetzgebungen die allgemein rechtlichen Rahmenbedingungen festgelegt (vgl. MÜNDER/PEUKERT 2000), es ist jedoch in erster Linie Sache der Kommunen, im Zusammenspiel mit den „freien Trägern“ über die quantitative Ausgestaltung des Angebots zu entscheiden. Das „Subsidiaritätsprinzip“ spielt in diesem Zusammenhang eine tragende Rolle, womit prinzipiell nichts anderes gemeint ist, als dass der Staat „subsidiäre Kräfte“ bei der Bereitstellung sozialer Dienste beteiligt (vgl. z.B. ENGELHARDT 1995). Heute sind dies insbesondere die etablierten Wohlfahrtsverbände (z.B. Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonisches Werk, Paritätischer Wohlfahrtsverband), welche die tragende „intermediäre“ Rolle bei der Bereitstellung der sozialen Dienstleistung „institutionelle Kinderbetreuung“ spielen (vgl. RAUSCHENBACH/SACHBE/OLK 1995). Konkret bedeutet dies, dass auf kommunaler Ebene im Jugendhilfeausschuss, der mit Vertretern des Kommunalparlaments und Vertretern der freien Träger besetzt ist, darüber entschieden wird, in welchem Umfang die Kommune neue Tageseinrichtungen einrichtet oder freie Träger beim Bau und der Unterhaltung von Kindertageseinrichtungen unterstützt. Die Ausgestaltung der Förderung soll sich am „Bedarf“ der Kinder und auch der Eltern orientieren, wobei das lokale Jugendamt die verantwortliche Institution ist, die diesen Bedarf zu ermitteln hat. So besagt § 22 (1) KJHG, dass in Kindertageseinrichtungen die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit gefördert werden soll; während § 80 (2) KJHG festhält, dass die Einrichtungen und Dienste der Jugendhilfe so geplant sein sollen, dass insbesondere auch Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.

Von verschiedenen Seiten ist – insbesondere im Zusammenhang mit Untersuchungen zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz – angemerkt worden, dass die lokalen Jugendämter mit der Bedarfsermittlung überfordert sind. Die Bedarfsplanung beschränkt sich meist auf die Ermittlung der Anzahl der benötigten Betreuungsplätze in Kindergärten, die auf Basis von Erfahrungswerten und der Bevölkerungsfortschreibung ermittelt werden. So sind z.B. Elternbefragungen, die ein präziseres Bild der Betreuungswünsche ergeben könnten die Ausnahme (vgl. COLBERG-SCHRADER/ZEHNBauer 1996; DJI 1993, S. 15).

Faktisch haben Eltern kaum Möglichkeiten, auf das Angebot Einfluss zu nehmen. Es sind in erster Linie die Jugendämter und die Vertreter der freien Träger, die das Angebot definieren. Zwar wird gerade in diesem Zusammenhang auf das Subsidiaritätsprinzip und auf die „Selbststeuerungskräfte“ in der Gesellschaft verwiesen (vgl. BODE 2001). Dies mag zwar prinzipiell auf Elterninitiativen zutreffen (vgl. FROMM 2000), jedoch kaum auf die etablierten Wohlfahrtsverbände, die in diesem Kontext die wesentlich gewichtigere Rolle spielen.

Eine Politik der institutionellen Kinderbetreuung, die auch das Ziel einer besseren Vereinbarkeit von Kind und Beruf hat, muss in der Lage sein, ausreichende Vollzeit-Betreuungsmöglichkeiten zu gewährleisten und flexibel auf die Betreuungsbedürfnisse der Eltern zu reagieren. Hinzu kommt, dass auch unter bildungspolitischen Gesichts-

punkten eine Ganztagsbetreuung sinnvoll sein kann, wenn dadurch Defizite bei der familialen Betreuung kompensiert werden können. Um eine quantitative Ausweitung des Angebots zu erreichen, ist ein stärkeres finanzielles Engagement der öffentlichen Hand im Bereich der Kinderbetreuung unabdingbar. Ein *bedarfsgerechtes und flexibles* Angebot kann bei einer Qualitätssicherung, so argumentieren wir im Folgenden, durch das Steuerungs- und Finanzierungsinstrument der „Subjektförderung“ besser erreicht werden, als durch das bisherige etablierte Steuerungs- und Finanzierungssystem.

4 Alternative Steuerungssysteme in der Kinderbetreuung

4.1 Mehr Markt für Kinderbetreuung?

Das derzeitige Finanzierungs- und Steuerungssystem ist ein Mix aus *staatlicher Produktion* und einer Förderung der Angebotsseite, d.h. einer so genannten *Objektförderung* (vgl. SPIEB 1998; KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001). Unter „staatlicher Produktion“ verstehen wir alle Leistungen, die von öffentlichen Institutionen finanziert und produziert werden. Auf das Beispiel der Kindertageseinrichtungen übertragen, heißt dies, dass der Staat (d.h. die Kommunen als Teil des Staates) als Träger von Kindertageseinrichtungen in Erscheinung tritt. Eine Förderung der Angebotsseite beinhaltet, dass nicht staatliche Institutionen öffentliche Mittel erhalten, um Güter oder Dienstleistungen zu erbringen. Im Falle der Kindertageseinrichtungen heißt dies, dass freie Träger öffentliche Mittel erhalten, damit sie Betreuungsplätze zur Verfügung stellen.

Aus Sicht der Volkswirtschaftslehre steht der staatlichen Produktion und der Förderung der Angebotsseite das Finanzierungs- und Steuerungssystem der *Subjektförderung*, d.h. eine *Förderung der Nachfrageseite* gegenüber. Die Subjektförderung ist jene Variante der öffentlichen Förderung sozialer Dienstleistungen, welche dem Individuum die größten Wahlmöglichkeiten belässt, zu entscheiden, welche Leistungen er/sie in Anspruch nehmen möchte. Diese Förderungsvariante verspricht, neben der größeren Wahlfreiheit, einen effizienteren Einsatz öffentlicher Mittel. Es sind nicht mehr der Staat und die Träger alleine, die Leistungen produzieren, sondern die einem Wettbewerb ausgesetzten Anbieter. Standardbeispiel ist in diesem Zusammenhang die Wohnungswirtschaft. Das Wohngeld (als Subjektförderung) ermöglicht es dem Individuum auf dem freien Wohnungsmarkt, entsprechend den individuellen Präferenzen, eine Wohnung auszuwählen. Im Gegensatz dazu wird beim sozialen Wohnungsbau (als Form der staatlichen Produktion bzw. Objektförderung) das Angebot durch die öffentliche Hand bereit gestellt; den geförderten Individuen bleiben begrenzte Wahlmöglichkeiten.

Auf die institutionelle Kinderbetreuung übertragen, bedeutet dies, dass über eine Subjektförderung den Eltern die „Finanzierungsmacht“ gegeben wird. Damit wird – im Vergleich zum bisherigen System – der Anbieterwettbewerb gefördert. Die Anbieter müssen um die Nachfrager (also Kinder und Eltern) konkurrieren. Durch eine solche Art der Förderung muss das Angebot sich flexibel den Betreuungsbedarfen der Eltern und Kinder anpassen. Dies erscheint insbesondere unter dem Blickwinkel der Förderung von „Kind und Beruf“ von entscheidender Bedeutung, da es bei diesem sozialpolitischen Ziel darum geht, dass sich Kindertageseinrichtungen den Bedürfnissen der Nachfrager hinsichtlich der Öffnungszeiten, der Über-Mittag-Betreuung, aber auch hinsichtlich der Betreuungsqualität anpassen.

Eine nachfrageorientierte Steuerung des Kinderbetreuungsbereichs alleine genügt jedoch noch nicht, um eine signifikante Verbesserung des quantitativen Versorgungsniveaus herbeizuführen. Um dies zu erreichen, ist auch ein stärkeres öffentliches finanzielles Engagement unabdingbar. Mehr Angebotsvielfalt im Bereich der Kinderbetreuung kann jedoch vorrangig auf nachfrageorientierte Steuerungsmodelle zurückgeführt werden. So konstatiert ESPING-ANDERSEN (vgl. 1999, S. 67) für die USA relativ hohe Müttererwerbstätigenquoten, die er weniger mit der staatlichen finanziellen Förderung von Kinderbetreuung in Zusammenhang bringt, als mit dem dortigen flexiblen Markt für Kinderbetreuung, der zu einer größeren Angebotsvielfalt führt. Bislang gibt es in den wenigsten europäischen Staaten einen „Markt“ für Kinderbetreuungsleistungen; eine Subjektförderung kann jedoch die Evolution eines solchen Marktes begünstigen.

4.2 Die Notwendigkeit der institutionellen Einbettung nachfrageorientierter Steuerung

Eine nachfrageorientierte Förderung kann dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn es sinnvoll und möglich ist, das Angebot über Konkurrenzmechanismen zu steuern. Beispiele aus anderen Ländern, insbesondere aus den USA, Kanada oder Australien, machen die Funktionsmechanismen eines „Markts für Kinderbetreuung“ deutlich. Darüber hinaus geben diese Länder Hinweise darauf, wie eine Förderung der Nachfrageseite über unterschiedliche nachfrageorientierte Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente erfolgen kann.

In Australien erhalten erwerbstätige Eltern die so genannte „child care assistance“ (SCHOFIELD/POELETTE/HARDIN 1996). Dabei handelt es sich um Transferzahlungen, die allein für Kinderbetreuungsausgaben verwendet werden können. In den USA können Kosten für Kinderbetreuungsdienste durch den „child care tax credit“ in umfangreichem Maß von der Steuer abgesetzt werden (vgl. KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001, S. 152ff.). In Großbritannien wurden unter der konservativen Regierung John Majors Kinderbetreuungsgutscheine („child care vouchers“) eingeführt, jedoch nach kurzer Zeit wieder abgesetzt (vgl. KREYENFELD/WAGNER 1998). Langjährige Erfahrungen mit Kinderbetreuungsgutscheinen haben die USA und Kanada, wo Kinderbetreuungsgutscheine in verschiedenen Bundesstaaten bzw. Provinzen als eine Form der Subjektförderung praktiziert werden (vgl. z.B. BESHAROV/SAMARI 2000).

Diese Beispiele zeigen, dass es prinzipiell möglich ist, Kinderbetreuungsleistungen über den Wettbewerbsmechanismus zu steuern. Jedoch zeigen diese Beispiele auch, dass ein Markt für Kinderbetreuungsleistungen nicht ohne institutionelle Regulierung auskommt, insbesondere nicht ohne eine *Regulierung der Betreuungsqualität* (vgl. z.B. BLAU 2001; SPIEB 1998). Im aktuellen deutschen System wird neben allgemeinen Regelungen im KJHG und in Landesgesetzen die Betreuungsqualität durch eine Vielzahl teils unübersichtlicher kommunaler Regelungen und Erlasse gesteuert (vgl. REIDENBACH 1996). Darüber hinaus kommt den freien und kommunalen Trägern eine erhebliche Bedeutung bei der praktischen Ausgestaltung der Betreuungsqualität zu. Im System der Subjektförderung sind es – ohne weitere Standards – zunächst die Eltern, welche die Qualität des Angebots bestimmen. Die meisten Eltern werden ein großes Interesse an der Güte des pädagogischen Programms haben und eine dementsprechende Kindertageseinrichtung auswählen. Andere Eltern wiederum werden nicht in der Lage sein, die effektive Qualität einer Einrichtung zu beurteilen (vgl. SPIEB/TIETZE 2002). Ein unregelter Markt

würde sehr wahrscheinlich zu einer erheblichen Variation in der Betreuungsqualität führen (vgl. HAGY 1998). Außerdem könnte es zur Folge haben, dass bereits existierende qualitativ hochwertige Betreuungsangebote zum Teil wieder zunichte gemacht würden. Mit anderen Worten: Das System der Subjektförderung verlangt – wie im Übrigen auch eine Objektförderung (vgl. KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001) – eine Diskussion darüber, wie eine hochwertige Betreuungsqualität über transparente und staatlich auferlegte Qualitätsstandards erreicht werden kann, damit bedeutende Ziele wie die Schaffung von Chancengleichheit für Kinder realisiert werden können.⁸

Darüber hinaus müssen auch bei einer Subjektförderung Fragen der finanziellen *Beteiligung der Eltern* beantwortet werden. Im derzeitigen deutschen System werden in der Regel einkommensabhängige Elternbeiträge für die Nutzung von Kindertageseinrichtungen erhoben. Bedauerlicherweise gibt es keine aktuellen verlässlichen und repräsentativen Informationen zu den durchschnittlichen Elternbeiträgen in Deutschland (vgl. BOCK/TIMMERMANN 2000). Einige Landesgesetze, in denen Eckwerte zu den Elternbeiträgen festgelegt sind, geben jedoch Anhaltspunkte. Beispielsweise ist im Gesetz über Tageseinrichtungen für Kinder in NRW (vom 1. Januar 2002) vorgesehen, dass Eltern mit einem mittleren Haushaltseinkommen (von etwa € 30.000) monatlich € 60 für den Hort, € 140 für die Krippe und € 70 für einen Ganztagsplatz im Kindergarten bezahlen. Im Vergleich zur Situation in den USA kann man die Belastungen durch Kinderbetreuungskosten für Eltern in Deutschland damit als relativ gering einstufen (ANDERSON/LEVINE 2000; GIANNARELLI/BARSIMANTOV 2000). Auch bei einer Subjektförderung ist es durchaus möglich, Eltern entweder nur geringfügig zu belasten oder einen Selbstbeitrag gänzlich auszuschließen. Eine Subjektförderung ist also auch voll mit einer umfassenden staatlichen Finanzierung des Elementarbereichs vereinbar. Gerade in diesem Zusammenhang ließe sich jedoch darüber diskutieren, ob es denn überhaupt sinnvoll und gewollt ist, auf die zahlungskräftige Nachfrage der höheren Einkommensgruppen zu verzichten.⁹

An die Frage der Elternbeteiligung schließt sich die Frage der *sozialen Segregation* an. So ließe sich argumentieren, dass in einem „Markt für Kinderbetreuung“ besser verdienende Eltern mehr Spielraum haben, für ihre Kinder „exquisite“ Betreuungsarrangements zu wählen. Inwiefern dieser Aspekt soziale Segregationsprozesse bedingt, hängt jedoch entschieden von der Ausgestaltung der nachfrageorientierten Steuerung ab, insbesondere von der Ausstattung unterer Einkommensschichten mit kaufkräftiger Nachfragemacht. Es sei in diesem Zusammenhang angemerkt, dass auch die staatliche Produktion kein Garant dafür ist, eine soziale Segregation zu vermeiden. Die soziale Segregation des aktuellen Kinderbetreuungssystems in Deutschland ist zum einen dadurch bedingt, dass Eltern wohnortnahe Kindertageseinrichtungen bevorzugen, zum anderen lässt sich eine sozio-strukturell differenzierte Inanspruchnahme feststellen; beispielsweise besuchen Kinder ausländischer Herkunft weniger häufig den Kindergarten als andere Kinder (vgl. BINDER 1995).

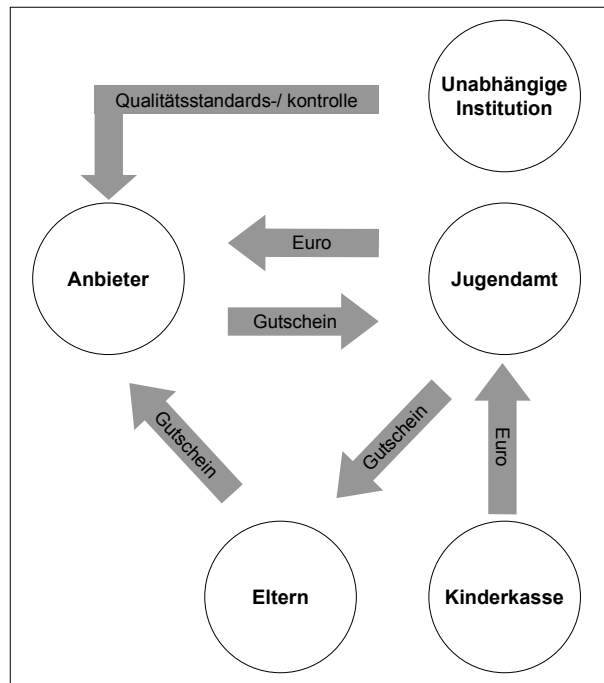
4.3 Ein konkreter Reformvorschlag zur nachfrageorientierten Förderung von institutioneller Kinderbetreuung in Deutschland

In Deutschland ist es seit Anfang 2002 möglich, die Kosten für eine nicht elterliche und erwerbsbedingte Kinderbetreuung ab einer festgesetzten Höhe steuerlich geltend zu machen.¹⁰ Damit ist zwar eine Form der Nachfrageförderung von Kindertageseinrichtungen (und anderen Betreuungsformen) gesetzlich verankert, jedoch ist diese mit unterschiedli-

chen Nachteilen verbunden (vgl. SPIEB 2001a). Wir stellen einen anderen Reformvorschlag vor: ein *Gutscheinmodell*. Ein derartiges System bietet insbesondere den Vorteil, dass alle Eltern gefördert werden können, damit auch Sozialhilfe beziehende Familien, die von einer steuerlichen Förderung nicht profitieren (vgl. SPIEB 2001a).

Konkret schlagen wir vor, dass *Kinderbetreuungsgutscheine* an Eltern mit Kindern im Krippen-, Kindergarten- und Schulalter ausgegeben werden. Die Gutscheine sollten zweckgebunden sein, d.h. sie können nur für die Betreuung in qualitätsgeprüften und lizenzierten Tageseinrichtungen eingelöst werden, welche zuvor festgesetzte Qualitätsmindeststandards erfüllen. Die Zweckbindung an qualitätsgeprüfte Anbieter ist eine zentrale Voraussetzung des Gutscheinmodells. Denn die Einbindung von Marktelementen in den Bereich von Kindertageseinrichtungen ist nur praktikabel, wenn der Staat dafür sorgt, dass alle Anbieter eine Mindestqualität gewährleisten (für eine ausführliche Darstellung dieses Arguments vgl. SPIEB 1998; KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001; SPIEB/TIETZE 2002). Ein Gutscheinsystem könnte zum einen mit der bisher existierenden Praxis der Qualitätssicherung und der Setzung von Mindeststandards kombiniert werden. Zum anderen sprechen aber auch verschiedene Argumente dafür, es mit anderen Qualitätssicherungselementen, wie z.B. einem Gütesiegelsystem, zu kombinieren (vgl. dazu SPIEB/TIETZE 2002). Eine solche Kombination würde sowohl im Bereich der Finanzierung als auch in der Qualitätssicherung Wettbewerbselemente installieren, wo sie einen effizienteren und effektiveren Einsatz öffentlicher Ressourcen bewirken können.

Abbildung 1: Das Gutscheinmodell



Quelle: Eigene Darstellung

Die Anbieter können die Gutscheine beim Jugendamt einlösen und sich darüber finanzieren. Den lokalen Jugendämtern könnte die Aufgabe übertragen werden, die Lizenzierung von Anbietern durchzuführen und die laufende Einhaltung der Qualitätsstandards zu prüfen. Allerdings spricht auch sehr viel dafür, die Qualitätskontrolle durch eine vollkommen unabhängige Institution durchzuführen (vgl. SPIEB/TIETZE 2002 und Abbildung 1). Die Kinderbetreuungsgutscheine wären nicht übertragbar („vinkulierte Namenspapiere“), um einen „Schwarzhandel“ zu verhindern. Die Gutscheine sollten sowohl die Betriebs- als auch die Investitionskosten eines Betreuungsplatzes abdecken. Da abhängig vom Alter die Kosten eines Betreuungsplatzes variieren, sollte der Gegenwert eines Gutscheins vom Alter des Kindes abhängen. Der Wert des Gutscheins sollte außerdem von der Einkommensposition des Elternhaushaltes abhängen, d.h., dass die Zahlungsbereitschaft gutverdienender Eltern berücksichtigt werden sollte (zur Zahlungsbereitschaft von Eltern in Hinblick auf Elternbeiträge in Kindertageseinrichtungen vgl. ENGELBRECH/JUNGKUNST 1998). Um dem Problem zu entgehen, dass die Förderung einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen weiterhin maßgeblich von der Finanzkraft und Prioritätensetzung der Kommunen abhängt, könnten Gutscheine über bundesweite Steuern oder über einen bundesweiten Parafiskus, wie z.B. eine Kinderkasse, finanziert werden (vgl. dazu ausführlicher KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001). In Abbildung 1 haben wir dieses System graphisch dargestellt.

Mit der Frage, wie realistisch ein Übergang von dem derzeitigen System zu einem nachfrageorientierten Finanzierungs- und Steuerungssystem ist, soll sich der letzte Abschnitt unseres Beitrags beschäftigen.

4.4 Erste Ansätze einer nachfrageorientierten Steuerung in Deutschland

Erste Ansätze zur Umsetzung nachfrageorientierter Finanzierungs- und Steuerungsmodelle können auf unterschiedlichen Ebenen festgemacht werden. Allen voran geht der Stadtstaat Hamburg, der für das Jahr 2003 die Einführung von Kinderbetreuungsgutscheinen plant (vgl. z.B. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2001). Aber auch die Finanzierung der freien Träger in Berlin (über einen Betreuungsbescheid, der den Eltern die Wahl einer Einrichtung in freier Trägerschaft ermöglicht), geht in Richtung einer nachfrageorientierten Finanzierung und Steuerung (vgl. HOYER 2000). Darüber hinaus werden in zwei Modellstandorten in Bayern seit Sommer 2000 kindbezogene, markt- und qualitätsorientierte Fördermodelle erprobt (vgl. Kita-Bayern 2001). Die Stadt Mannheim fördert dagegen bereits seit dem Kindergartenjahr 2001/2002 die Betreuung von Kindern in Krippen bzw. Kindergärten mit einem Betreuungsgutschein (Stadt Mannheim 2001). Allerdings geschieht dies in Mannheim zusätzlich zu einer weiterhin praktizierten Anbieterförderung.

Darüber hinaus finden sich auf der Seite der Träger und Verbände Forderungen nach nachfrageorientierten Finanzierungsinstrumenten, welche die Steuerung in Kindertageseinrichtungen verbessern sollen, so z.B. vom Paritätischen Wohlfahrtsverband Berlin (vgl. 2001) oder dem Deutschen Städte- und Gemeindebund (vgl. 2001). Aber auch unterschiedliche politische Parteien haben sich im Vorfeld der Bundestagswahl 2002 in Beschlüssen auf unterschiedlicher Ebene zu einem Wechsel von einer angebots- hin zu einer nachfrageorientierten Steuerung und Finanzierung im Bereich von Kindertageseinrichtungen ausgesprochen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern diesen unterschiedlichen Ansät-

zen und Bekenntnissen weitere Umsetzungsschritte folgen, die den deutschen Kindertageseinrichtungsbereich zu einem nachfrageorientierten Bereich sozialer Dienste machen.

5 Zusammenfassung

Unsere Ausführungen haben wir mit der Feststellung begonnen, dass in Deutschland wesentliche Bereiche der Sozialpolitik durch historisch gewachsene Regelungen, Verbände und etablierte Aushandlungsprozesse gesteuert werden. Das System der institutionellen Kinderbetreuung ist in diesem Zusammenhang ein Paradebeispiel der Steuerung sozialer Dienstleistung zwischen „Markt und Staat“. Das Angebot wird in erster Linie kommunal finanziert und ebenfalls auf kommunaler Ebene durch die Beteiligung freier und kommunaler Träger geplant und reguliert. Die kommunale Zuständigkeit sowie die starke Beteiligung „freier Träger“ ist insbesondere vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte der institutionellen Kinderbetreuung in Deutschland verständlich.

Die ersten Kindertageseinrichtungen entstanden Ende des 18. Jahrhunderts aus dem lokalen sozialpolitischen Engagement „wohlthätiger Bürger“. Anfang des 19. Jahrhunderts zeichnete sich dann erste staatliche Einflussnahme ab, als wohltätige Vereine öffentlich unterstützt wurden und zum Teil Kommunen selbst als Träger von Kindertageseinrichtungen in Erscheinung traten. Im Jahr 1922 wurden mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) umfassende rechtliche Rahmenbedingungen festgelegt. Die Förderung institutioneller Kinderbetreuung wurde zur *kommunalen Aufgabe* erklärt. Des Weiteren wurde das sogenannte *Subsidiaritätsprinzip* in der Jugendhilfe fest geschrieben, was für den Bereich der institutionellen Kinderbetreuung die explizite Beteiligung freier Träger bei der Bereitstellung des Angebots beinhaltet.

Die institutionelle Kinderbetreuung hat sich jedoch längst aus diesem Entstehungskontext gelöst. Kindertageseinrichtungen sind keine „Verwahranstalten“ für Kinder aus sozial benachteiligten Schichten mehr. Neben expliziten „Bildungszielen“ und dem Ziel der Schaffung von Chancengleichheit für Kinder, das insbesondere in den 1960er-Jahren im Vordergrund stand, hat in den letzten Jahren die Förderung der Vereinbarkeit von „Familie und Beruf“ als sozialpolitisches Ziel an Bedeutung gewonnen. Jedoch erscheint das derzeitige Angebot an Ganztagsbetreuungsplätzen in den westlichen Bundesländern kaum geeignet dieses Ziel umzusetzen. So besteht heute ein weitgehender Konsens darüber, dass eine erhebliche Kluft zwischen Angebot und Bedarf an Ganztagsbetreuungsplätzen existiert.

Wir haben argumentiert, dass sich gerade die tradierten Strukturen der kommunalen Finanzierung und Planung des Bedarfs durch verbandliche und kommunale Vertreter als Hemmnis für eine innovative Kinderbetreuungspolitik darstellen. Im Gegensatz zu anderen Bereichen der Familienpolitik ist Kinderbetreuungspolitik in erster Linie kommunale Angelegenheit und hängt damit erheblich von der Prioritätensetzung und der Solvenz der einzelnen Kommunen ab. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die kommunale Finanzierung eher eine konservative Interpretation des „Bedarfsbegriffs“ befördert. Aus eigenem Antrieb sind die meisten Kommunen kaum in der Lage, Impulse für eine wegweisende Politik zu geben.

Ziel unserer Ausführungen war es, einige Denkanstöße für die Entwicklung alternativer Strukturen zur Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in Deutschland zu geben.

Unsere Vorschläge zielen auf eine Förderung der Nachfrageseite, damit die Anbieter – gegenüber dem bisherigen System – mehr Anreize haben, sich an den Wünschen der Nachfrager zu orientieren. Mit dem Wechsel zu einer Subjektförderung würde explizit ein „Markt für Kinderbetreuung“ gefördert, in dem neben den etablierten kommunalen und freien Trägern auch privat-gewerbliche Anbieter gefördert werden sollten. Eine solche Förderung würde Nachfragern größere Freiräume geben, zu entscheiden, welche Dienstleistungen sie in Anspruch nehmen möchten. Der Vorstoß einer nachfrageorientierten Förderung setzt voraus, sich dezidierte Gedanken über die Ausgestaltung der *öffentlichen Finanzierung* zu machen. Darüber hinaus gilt es, Verfahren und Regeln zu überdenken, in denen Qualitätsstandards festgelegt werden. Mit anderen Worten geht es auch darum, *neue institutionelle Rahmenbedingungen* für eine nachfrageorientierte Finanzierung und Steuerung des Angebots an Kindertageseinrichtungen zu schaffen.

Anmerkungen

- 1 Wir danken zwei anonymen Gutachtern für wertvolle Kritik sowie Uta Rahmann für die sorgfältige Durchsicht des endgültigen Manuskriptes. Alle verbleibenden Fehler gehen zu unseren Lasten.
- 2 Unter *institutioneller Kinderbetreuung* verstehen wir jene Form der Betreuung von Kindern, die in Kindertageseinrichtungen stattfindet. Davon abzugrenzen ist die Betreuung durch Eltern, Verwandte, soziale Netzwerke, Babysitter und die Betreuung in der Tagespflege.
- 3 Fälschlicherweise wird oft über die „öffentliche Kinderbetreuung“ in Deutschland gesprochen. Tatsächlich befinden sich nur 45% aller Plätze in Kindertageseinrichtungen in *öffentlicher Trägerschaft*, die restlichen 55% befinden sich in freier Trägerschaft. Diese sind jedoch zum größten Teil *öffentlich finanziert* (Statistisches Bundesamt 2001a, siehe auch Tabelle 3).
- 4 Bei dem Mikrozensus 1997 handelt es sich um den aktuellsten „Scientific Use File“.
- 5 Es sei angemerkt, dass die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen in den einzelnen Bundesländern höchst uneinheitlich geregelt ist (für einen Überblick vgl. DJI 1998, S. 187ff.; für detaillierte Länderstudien vgl. BOCK/TIMMERMANN 2000). Der Vergleich der Finanzierungsregeln der einzelnen Bundesländer zeigt, dass i.d.R. eine Beteiligung des Landes an den Personalkosten von 20-60% vorgesehen ist. Die Investitionszuschüsse sind in den wenigsten Ländern geregelt. In NRW, wo es eine Landesregelung zur Aufteilung der Investitionskosten gibt, ist vorgesehen, dass der Landeszuschuss 50% beträgt (vgl. DJI 1998, S. 193). Weiterhin ist vorgesehen, dass freie Träger einen Eigenanteil an der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen tragen. Darüber hinaus werden für die Nutzung von Kindertageseinrichtungen Elternbeiträge erhoben (siehe unten).
- 6 Abweichungen zu der Ausgabenhöhe in Tabelle 1 ergeben sich aus den Ausgaben für Einzel- und Gruppenhilfen und für Tagespflege.
- 7 Es sei angemerkt, dass einige – insbesondere ostdeutsche – Bundesländer auch Rechtsansprüche auf Krippen- und Hortplätze in ihren Landesgesetzgebungen festgelegt haben (vgl. DJI 1993).
- 8 Eine detaillierte Darstellung der Möglichkeiten der Qualitätssicherung in Systemen nachfrageorientierter Steuerung würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Für eine ausführliche Diskussion vgl. SPIEB/TIETZE 2002; KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001.
- 9 Die Forderung einer stärkeren Elternbeteiligung für höhere Einkommensgruppen stößt teilweise in der deutschen Diskussion auf Ablehnung. So wird argumentiert, dass die Elementarerziehung Bildungsaufgaben wahrnimmt und aus diesem Grund dem Staat die alleinige Finanzierung zufallen solle. Aus dem „Bildungsauftrag“ lässt sich jedoch nicht zwingend ableiten, dass allein die öffentliche Hand für die Finanzierung von Bildungseinrichtungen zuständig sein muss (für eine ausführliche Diskussion vgl. KREYENFELD/SPIEB/WAGNER 2001, S. 37ff.).
- 10 Erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten sind seit Januar 2002 für Kinder bis zum 14. Lebensjahr steuerlich absetzbar. Wenn beide Eltern oder allein Erziehende berufstätig sind, können als außergewöhnliche Belastungen jährlich bis zu 1.500 Euro geltend gemacht werden. Das gilt jedoch nur für Kosten, die nicht durch den Freibetrag für die Betreuung abgedeckt sind.

Literatur

- ANDERSON, P./LEVINE, P. B. (2000): Child care and mothers' employment decisions. In: CARD, D./BLANK, R. (Hrsg.): *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*. – New York, S. 420-462.
- ANHEIER, H. K. (Hrsg.) (1999): *Dritter Sektor, Ehrenamt und Zivilgesellschaft in Deutschland. Thesen zum Stand der Forschung aus internationaler Sicht*. – Berlin.
- BAHLE, T./PFENNING, A. (2001): *Angebotsformen und Trägerstrukturen sozialer Dienste im europäischen Vergleich (Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere 34)*. – Mannheim.
- BAUEREIB, R./BAYER, H./BIEN, W. (1997): *Familienatlas II: Lebenslagen und Regionen in Deutschland. Karten und Zahlen*. – Opladen.
- BECKMANN, P./ENGELBRECH, G. (1999): *Beschäftigungsentwicklung und Perspektiven ostdeutscher Frauen in den 90er Jahren*. In: WIEDEMANN, E./BRINKMANN, C./SPITZNAGEL, E./WALWEI, U. (Hrsg.): *Die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Herausforderung in Ostdeutschland. Workshop der Bundesanstalt für Arbeit am 14./15. Oktober in Magdeburg*. – Nürnberg, S. 203-226.
- BECKMANN, P./KURTZ, B. (2001): *Die Betreuung der Kinder ist der Schlüssel*. In: IAB-Kurzbericht, Nr. 10, S. 1-7.
- BEHER, K. (2001): *Kindertageseinrichtungen im Zwiespalt. Neue Qualität jenseits der Quantität*. In: RAUSCHENBACH, T./SCHILLING, M. (Hrsg.): *Kinder- und Jugendhilfereport*. – Bd. 1. – Münster, S. 53-72.
- BESHAROV, D. J./SAMARI, N. (2000): *Child-care vouchers and cash payments*. In: STEUERLE, E. C./OOMS, V. D./PETERSON, G./REISCHAUER, R. D. (Hrsg.): *Vouchers and the Provision of Public Services*. – Washington/D.C., S. 195-223.
- BINDER, M. (1995): *Soziostrukturell differenzierte Inanspruchnahme außerhäusiger Betreuung von Kindern im Vorschulalter. Eine empirische Analyse für die Bundesrepublik Deutschland (Alte Bundesländer) für das Jahr 1993*. In: *Zeitschrift für Familienforschung*, 7. Jg., S. 89-118.
- BLAU, D. M. (2001): *The Child Care Problem: An Economic Analysis*. – New York.
- BOCK, K./TIMMERMANN, D. (2000): *Wie teuer sind unsere Kindergärten?* – Neuwied.
- BODE, I. (2001): *Paradoxes of a Welfare Society. The Case of Organized Child Care in Germany*. – Manuskript, vorgestellt auf der „European Sociological Association Conference“, Helsinki 26.8.-1.9.2001.
- BREWSTER, K. L./RINDFUSS, R. R. (2000): *Fertility and women's employment in industrialized nations*. In: *Annual Review of Sociology*, 26. Jg., S. 271-296.
- BÜCHEL, F./SPIEB, C. K. (2002): *Müttererwerbstätigkeit und Kindertageseinrichtungen – neue Ergebnisse zu einem bekannten Zusammenhang*. In: *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 71. Jg. S. 96-114.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2001): *Mitteilungen des Senats an die Bürgerschaft. Drucksache 16/5824 vom 3.4.2001*.
- COLBERG-SCHRADER, H. (1993): *Einrichtungen für Kinder als unverzichtbarer Teil der sozialen Infrastruktur*. In: BÄCKER, G./STOLZ-WILLIG, B. (Hrsg.): *Kind, Beruf, Soziale Sicherung*. – Köln, S. 155-176.
- COLBERG-SCHRADER, H./ZEHNBAUER, A. (1996): *Angebotsvielfalt und alternative Angebote. Zusätzliche Wege bei der Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz?* – München.
- COLEMAN, J. S. (1990): *Foundation of Social Theory*. – Cambridge/Mass.
- DEL BOCA, D. (2002): *The effect of child care and part-time opportunities on participation and fertility decisions in Italy*. IZA Discussion Paper Nr. 427. – <http://econpapers.hhs.se/paper/izaizadps/dp427.htm>.
- Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2002): *Elfter Kinder- und Jugendbericht mit der Stellungnahme der Bundesregierung. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland*. – Berlin.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (2001): *Mit Familie die Zukunft gewinnen! Perspektiven des Deutschen Städte- und Gemeindebundes zur Familienpolitik in Deutschland*. – Berlin.
- DJI 1993 = Deutsches Jugendinstitut (1993): *Tageseinrichtungen für Kinder. Informationen, Erfahrungen, Analysen*. – München.
- DJI 1998 = Deutsches Jugendinstitut (1998): *Tageseinrichtungen für Kinder. Pluralisierung von Angeboten*. – München.
- DORBRITZ, J./SCHWARZ, K. (1996): *Kinderlosigkeit in Deutschland – ein Massenphänomen? Analysen zur Erscheinungsformen und Ursachen*. In: *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 21. Jg., S. 231-261.

- ENGELBRECH, G./JUNGKUNST, M. (1998): Erwerbsbeteiligung von Frauen und Kinderbetreuung in ost- und westdeutschen Familien (IAB Werkstattbericht 2). – Nürnberg.
- ENGELHARDT, W. W. (1995): Grundsätzliche und aktuelle Aspekte der Sicherung, Subsidiarität und Sozialpolitik. In: KLEINHENZ, G. (Hrsg.): Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft: Die Vervollkommnung einer „Sozialen Marktwirtschaft“ als Daueraufgabe der Ordnungs- und Sozialpolitik. Festschrift zum 65. Geburtstag für Heinz Lampert. – Berlin.
- ERNING, G. (Hrsg.) (1987a): Geschichte des Kindergartens. – Bd. 1: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kleinkindererziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart. – Freiburg/Br.
- ERNING, G. (Hrsg.) (1987b): Geschichte des Kindergartens. – Bd. 2: Institutionelle Aspekte, systematische Perspektiven. Entwicklungsverläufe. – Freiburg/Br.
- ESPING-Andersen, G. (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. – Oxford.
- FAZ 2002, Nr. 72 = Schröder: Wir erhöhen Kindergeld und fördern Betreuungseinrichtungen. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 72 vom 26.03.2002, S. 2.
- FROMM, O. (2000): Zur Bedeutung der Elterninitiative als Organisationsform der Kinderbetreuung aus institutionenökonomischer Sicht. In: Sozialer Fortschritt, 49. Jg., H. 4, S. 91-96.
- FUNK, W. (1993): Determinanten der Erwerbsbeteiligung von Frauen im internationalen Vergleich. – Frankfurt a. M.
- GIANNARELLI, L./BARSIMANTOV, J. (2000): Child care expenses of America's families. Urban Institute. Occasional Paper Number 40. – <http://newfederalism.urban.org/pdf/occa40.pdf>.
- GORNICK, J. C./MEYERS, M. K./ROSS, K. E. (1998): Public policies and the employment of mothers: a cross national study. In: Social Science Quarterly, 79. Jg., S. 35-54.
- HAGY, A. P. (1998): The demand for child care quality. In: The Journal of Human Resources, 33. Jg., S. 683-710.
- HANK, K./TILLMANN, K./WAGNER, G. G. (2001): Außerhäusliche Kinderbetreuung in Ostdeutschland vor und nach der Wiedervereinigung. Ein Vergleich mit Westdeutschland in den Jahren 1990-1999. In: Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft, 26. Jg., S. 55-65.
- HIRSCHMAN, C. (1994): Why fertility changes. In: Annual Review of Sociology, 20. Jg., S. 203-233.
- HÖPFLINGER, F. (1991): Neue Kinderlosigkeit – Demographische Trends und Gesellschaftliche Spekulationen. In: Acta Demographica, 1. Jg., S. 81-100.
- HOLST, E./SCHUPP, J. (1996): Erwerbsbeteiligung und Arbeitszeitwünsche 1993 und 1997. In: GLATZER, W./OSTNER, I. (Hrsg.): Deutschland im Wandel. – Opladen, S. 289-306.
- HOLST, E./SCHUPP, J. (2001): Erwerbsverhalten von Frauen: Trotz Annäherung immer noch deutliche Unterschiede zwischen Ost und West. In: DIW Wochenbericht, 68. Jg., H. 42, S. 648-658.
- HOYER, M. (2000): Leistungsentgeltfinanzierung für Kindertagesstätten freier Träger in Berlin. In: Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, Nr. 41, S. 36-40.
- IPOS 1996 = Institut für Praxisorientierte Sozialforschung (1996): Gleichberechtigung von Frauen und Männern – Wirklichkeit und Einstellungen in der Bevölkerung (Materialien zur Frauenpolitik 55). – Bonn.
- Kita Bayern (2001): Neue Wege der Förderung von Kindertageseinrichtungen. – <http://www.iskannuernberg.de/kita-bayern>.
- KOHLHOFF, W. (2002): Kinder im Wahlkampf. In: Berliner Zeitung vom 2. März 2002.
- KONIETZKA, D./KREYENFELD, M. (2002): Women's Employment and non-marital childbearing: East and West Germany in the 1990s. (Erscheint in: Population, 57. Jg. H. 2).
- KRAPPMANN, L. (1995): Das Erprobungsprogramm und seine Folgen. In: ZIMMER, J. (Hrsg.): Erziehung in früher Kindheit (Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Bd. 6). – Stuttgart, S. 39-54.
- KRAVDAL, Ø. (1996): How the local supply of day-care centers influences fertility in Norway: A parity-specific approach. In: Population Research and Policy Review, 15. Jg., S. 201-218.
- KREYENFELD, M. (2001): Employment and Fertility – East Germany in the 1990s. – Diss. Univ. Rostock.
- KREYENFELD, M./HANK, K. (2000): Does the availability of child care influence the employment of mothers? Findings from western Germany. In: Population Research and Policy Review, 19. Jg., S. 317-337.
- KREYENFELD, M./SPIEB, C. K./WAGNER, G. (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. – Neuwied.
- KREYENFELD, M./WAGNER, G. G. (1998): Der gescheiterte ‚Gutscheinversuch‘ für Kinderbetreuung in Großbritannien. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 49. Jg., H. 9, S. 347-350.
- KREYENFELD, M./WAGNER, G. G. (2000): Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung.

- In: SCHMÄHL, W. (Hrsg.): Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 275). – Berlin, S. 309-338.
- LEHRER, E. L./KAWASAKI, S. (1985): Child care arrangements and fertility: an analysis of two-earner households. In: *Demography*, 22. Jg., S. 499-513.
- MÜNDER, J./PEUKERT, U. (2000): Organisation, Finanzierung und Planung. In: JORDAN, E./SEGLING, D. (Hrsg.): *Kinder- und Jugendhilfe. Einführung in die Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftlichen Problemlagen.* – Weinheim.
- Paritätischer Wohlfahrtsverband Berlin (2001): *Künftig Gutscheine für Kinderbetreuung!* Pressemitteilung vom 30.05.01. – http://www.paritaet.org/berlin/aktuelle/archiv/0501_07b.htm (Stand: 14.01.2002).
- PEUKERT, U. (2000): Tagesbetreuung von Kindern. In: JORDAN, E./SEGLING, D. (Hrsg.): *Kinder- und Jugendhilfe. Einführung in die Geschichte und Handlungsfelder, Organisationsformen und gesellschaftlichen Problemlagen.* – Weinheim, S. 79-104.
- PFAFF, A. B. (1997): Soziale Sicherung der Frau im zukünftigen Sozialstaat: Veränderte Rahmenbedingungen und Gestaltungsperspektiven. In: *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Nr. 216, H. 4/5, S. 454-477.
- PFAU-EFFINGER, B. (1996): Analyse internationaler Differenzen in der Erwerbsbeteiligung von Frauen. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 48. Jg., H. 3, S. 462-492.
- PFAU-EFFINGER, B. (1998): Der soziologische Mythos von der Hausfrauenehe – sozio-historische Entwicklungspfade der Familie. In: *Soziale Welt*, 49. Jg., H. 2, S. 167-182.
- PRILLER, E./ZIMMER, A. (Hrsg.) (2001): *Der Dritte Sektor international: mehr Markt – weniger Staat.* – Berlin.
- RAUSCHENBACH, T. (1997): Die öffentliche Jugendhilfe im Prozeß der deutschen Wiedervereinigung. Bausteine zur Transformation des Sozialen. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, 43. Jg, H. 2, S. 132-156.
- RAUSCHENBACH, T./BEHER, K./KNAUER, D. (1995): *Die Erzieherin.* – Weinheim.
- RAUSCHENBACH, T./SACHBE, C./OLK, T. (1995): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen: Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. – 1. Aufl. – Frankfurt a. M.
- RAUSCHENBACH, T./SCHILLING, M. (2001): Jugendhilfe und Demographie. In: RAUSCHENBACH, T./SCHILLING, M. (Hrsg.): *Kinder- und Jugendhilfereport.* – Bd. 1. – Münster, S. 221-236.
- REIDENBACH, M. (1996): Kommunale Standards in der Diskussion. *Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten (Difu-Beiträge zur Stadtforschung 22).* – Berlin.
- SAINSBURY, D. (1996): *Gender, Equality and Welfare States.* – Cambridge.
- SCHMID, J. (1998): *Interessenvermittlung und Interessenorganisationen.* – München.
- SCHOFIELD, D./POLETTE, J./HARDIN, A. (1996): *Modeling child care services and subsidies (National Centre for Social and Economic Modeling, STINMOD technical Paper 10).* – Canberra.
- SCHULZ, E./WAGNER, G. G./WITTE, J. C. (1993): *Gegenwärtiger Geburtenrückgang in Ostdeutschland läßt mittelfristig einen „Babyboom“ erwarten (DIW Diskussionspapier 84).* – Berlin.
- SPIEB, C. K. (1998): *Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung – Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich.* – Frankfurt a. M.
- SPIEB, C. K. (2001a): *Chancengleichheit von Frauen auf dem Arbeitsmarkt und was eine öffentliche Förderung der Kinderbetreuung dazu beitragen kann. Stellungnahme für die Equality-Arbeitsgruppe „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ beim Bündnis für Arbeit.* – Berlin.
- SPIEB, C. K. (2001b): *Abschätzung des Finanzierungsbedarfs für die Bereitstellung einer bedarfsgerechten Versorgung mit Plätzen in Kindertageseinrichtungen. Kurzgutachten im Auftrag der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen, Berlin (unter Mitarbeit von Barbara Müller-Unger und Jens Schmidt-Ehmcke).*
- SPIEB, C. K./BÜCHEL, F. (2002): *Effekte der regionalen Kindergarteninfrastruktur auf das Arbeitsangebot von Müttern.* In: SCHMÄHL, W. (Hrsg.): *Wechselwirkungen zwischen Arbeitsmarkt und sozialer Sicherung (Schriften des Vereins für Sozialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F. 285).* – Berlin (im Erscheinen).
- SPIEB, C. K./TIETZE, W. (2002): *Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen – Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen für ein Gütesiegel.* In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 5. Jg. H. 1, S. 139-162.
- Stadt Mannheim (2001): *Die neue Familienförderung der Stadt Mannheim.* – http://www.mannheim.de/buerger_und_stadt/rathaus_und_politik/index.html (Stand: 14.01.2002).
- Statistisches Bundesamt (2001a): *Fachserie 13: Sozialleistungen, Unterreihe 6.3.1: Tageseinrichtungen für Kinder 1998.* – Stuttgart.

- Statistisches Bundesamt (2001b): Ausgaben und Einnahmen der öffentlichen Jugendhilfe für die Jahre 1991-1999 (bereitetgestellt durch Dorothee von Wahl). – Bonn.
- STROHMEIER, P. (1997): Strukturen familialer Entwicklung – ein europäischer Vergleich. In: VASKOVICS, L. (Hrsg.): Familienleitbilder und Familienrealitäten. – Opladen, S. 289-307.
- TIETZE, W./ROBBACH, H. G./ROITSCH, K. (1993): Betreuungsangebote für Kinder im vorschulischen Alter. Ergebnisse einer Befragung von Jugendämtern in den alten Bundesländern (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Frauen und Jugend 14). – Stuttgart.
- TRAPPE, H. (1995): Emanzipation oder Zwang? Frauen in der DDR zwischen Beruf, Familie und Sozialpolitik. – Berlin.
- ZAHN, R. (1999): Die Erwerbsbeteiligung im Familienzusammenhang und ausgewählte Einflussfaktoren. In: Wirtschaft und Statistik, Heft 1, S. 28-38.

Anschriften der Verfasser/innen: Dr. Michaela Kreyenfeld, Max-Planck-Institut für Demografische Forschung, Doberaner Str. 114, D-18057 Rostock, E-Mail: Kreyenfeld@demogr.mpg.de; Dr. C. Katharina Spieß, DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Königin-Luise-Str. 5, 14195 Berlin, sowie TU Berlin, E-Mail: kspiess@diw.de; Prof. Dr. Gert G. Wagner, Institut für Volkswirtschaftslehre der TU Berlin, Uhlandstr. 4-5, 10623 Berlin, sowie DIW Berlin, E-Mail: g.wagner@ww.tu-berlin.de.