

**UNICEF**  
**Innocenti Research Centre**

**Innocenti Working Paper**

**Die öffentlich geförderte Bildungs- und  
Betreuungsinfrastruktur in Deutschland:  
Eine ökonomische Analyse regionaler  
und nutzergruppenspezifischer  
Unterschiede**

**C. Katharina Spieß,  
Eva M. Berger and Olaf Groh-Samberg**

mit einer Einführung von  
Lothar Friedrich Krappmann

**IWP-2008-03**

**unite for  
children**

**unicef** 

## **Innocenti Working Papers**

UNICEF Innocenti Working Papers are intended to disseminate initial research contributions within the Centre's programme of work, addressing social, economic and institutional aspects of the realisation of the human rights of children.

The findings, interpretations and conclusions expressed in this paper are entirely those of the author and do not necessarily reflect the policies or the views of UNICEF.

Extracts from this publication may be freely produced with due acknowledgement.

© 2008 United Nations Children's Fund (UNICEF)

ISSN: 1014-7837

Readers citing this document are suggested to use the following form:

Spieß, C. Katharina, Eva M. Berger und Olaf Groh-Samberg (2008), "Die öffentlich geförderte Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur in Deutschland: Eine ökonomische Analyse regionaler und nutzergruppenspezifischer Unterschiede", *Innocenti Working Paper* 2008-03. Florence, UNICEF Innocenti Research Centre.

## **UNICEF INNOCENTI RESEARCH CENTRE**

The UNICEF Innocenti Research Centre in Florence, Italy, was established in 1988 to strengthen the research capability of the United Nations Children's Fund and to support its advocacy for children worldwide. The Centre (formally known as the International Child Development Centre) generates knowledge and analysis to support policy formulation and advocacy in favour of children; acts as a convener and catalyst for knowledge exchange and strategic reflections on children's concerns; and supports programme development and capacity-building.

Innocenti studies present new knowledge and perspectives on critical issues affecting children, informing current and future areas of UNICEF's work. The Centre's publications represent contributions to a global debate on child rights issues, and include a range of opinions. For that reason, the Centre may produce publications which do not necessarily reflect UNICEF policies or approaches on some topics.

The Centre collaborates with its host institutions in Florence, the Istituto degli Innocenti, in selected areas of work. Core funding for the Centre is provided by the Government of Italy and UNICEF. Additional financial support to specific projects is provided by governments, international institutions and private sources, including by UNICEF National Committees, as well as by UNICEF offices in collaborative studies.

For further information and to download or order this and other publications, please visit the IRC website at <http://www.unicef.org/irc>.

Correspondence should be addressed to:

UNICEF Innocenti Research Centre

Piazza SS. Annunziata, 12

50122 Florence, Italy

Tel: (+39) 055 20 330

Fax: (+39) 0055 2033 220

Email: [florence@unicef.org](mailto:florence@unicef.org)

C. Katharina Spieß<sup>1,2</sup>,  
Eva M. Berger<sup>1</sup> und Olaf Groh-Samberg<sup>1</sup>

mit einer Einführung von Lothar F. Krappmann<sup>3</sup>

<sup>1</sup> DIW Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung

<sup>2</sup> Freie Universität Berlin

<sup>3</sup> UN-Komitee für die Rechte des Kindes, Genf

September 2008

**Die öffentlich geförderte Bildungs- und  
Betreuungsinfrastruktur  
in Deutschland:  
Eine ökonomische Analyse regionaler und  
nutzergruppenspezifischer Unterschiede**

**Danksagung:** Wir danken John Bennet, Hans Bertram, Eva Jespersen, Marco Kools und Lothar F. Krappmann für wertvolle Hinweise zu einer früheren Fassung des Papiers.

**Lothar F. Krappmann – Zur Einführung:**

**Das Recht der jungen Kinder auf Betreuung und Bildung – Herausforderungen  
in einem entwickelten Land**

Betreuung und Bildung in der frühen Kindheit war lange Zeit im Westen Deutschlands ein Thema, das wenig Aufmerksamkeit fand. Weithin herrschte die Vorstellung, dass Kleinkinder zu Hause versorgt werden sollten. Aufgrund von Warnungen, die von Kinderärzten und Bindungsforschern kamen, wurden junge Kinder nur in dringenden Fällen in Krippen oder von Tagesmüttern betreut. Eltern, die solche Einrichtungen in Anspruch nahmen, hatten oft ein schlechtes Gewissen.

Diese Ansicht hat sich seit einiger Zeit deutlich geändert. Vor allem zwei Argumente sorgten für den Wandel: Zum ersten akzeptieren viele Mütter nicht mehr die klischeehafte Vorstellung, dass sie nach dem Ende des ihnen (und übrigens wahlweise auch den Vätern) zustehenden Mutterschaftsurlaubs bei ihren Kindern zu Hause bleiben sollten. Frauen aus dem Osten Deutschlands, der bis 1989 unter sozialistischer Herrschaft stand, waren sehr enttäuscht darüber, dass viele Tageseinrichtungen nach der Vereinigung im Zuge der Anpassung des Ostens an die Verhältnisse im Westen Deutschland geschlossen wurden. Heute ist eine Mehrheit von Eltern in West und Ost überzeugt, dass Mütter und Väter sich sowohl am Familienleben als auch am wirtschaftlichen und sozialen Leben außerhalb der Familien ohne Nachteil beteiligen können sollten. Mehr als je zuvor fragen Eltern daher nach Betreuungseinrichtungen.

Zum zweiten zeigen Untersuchungen zum Lernerfolg von Kindern in der Schule mit aller Klarheit, dass die soziale Herkunft von Kindern und die Bedingungen ihres Aufwachsens vor dem Schuleintritt großen Einfluss auf ihre Lernfähigkeit haben. Es wird deutlich, dass Familie allein die wünschenswerte ganzheitliche Entwicklung der Persönlichkeit des jungen Kindes und seiner Potentiale nicht sichern kann. Aus diesem Grund begrüßen die meisten Eltern, dass Tagesstätten Programme und Projekte anbieten, die die Entwicklung und Bildung der Kinder fördern.

Während Kinder seit 1995 ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Beginn der Schule das gesetzliche Recht auf einen Platz im Kindergarten oder einer anderen Vorschuleinrichtung haben, sind die Betreuungs- und Bildungsangebote für jüngere

Kinder nach wie vor unzureichend. Erst nach 2000 griff die Politik dieses Thema auf. Im Jahr 2004 nahm der Bundestag schließlich ein Gesetz zum Ausbau der Tagesbetreuungseinrichtungen an, das jeder Familie mit einem Kind unter drei einen Platz in einer Einrichtung zusichert, falls sie ihn in Anspruch nehmen will. Bund und Länder einigten sich auf einen detaillierten Plan, der als Ziel setzte, bis 2013 für 35 % der Kinder bis zum Alter von drei Jahren einen Platz zur Verfügung zu stellen.<sup>1</sup>

Dies ist der Hintergrund der Studie von Katharina Spieß, die in dieser UNICEF-Serie von Berichten veröffentlicht wird. Der Leser erfährt, wie schwierig es ist, einen derartigen Plan in einem ausgeprägt föderalen System umzusetzen, in dem die Bundesländer auf ihrer Zuständigkeit für Betreuung und Bildung für Kinder beharren. Parlament und Regierung des Bundes haben nur begrenzte Möglichkeiten, den Ausbau voranzubringen, auf den viele Eltern ungeduldig warten.

Das Ergebnis dieses föderalen Systems sind bemerkenswerte regionale Unterschiede nicht nur zwischen den Ländern des früheren Bundesgebiets und den neuen Ländern im Osten, sondern auch innerhalb der Länder in Ost und West. Die Autorin beschreibt die Situation eindrucksvoll und erläutert die Hindernisse, die eine Angleichung so sehr erschweren: Koordinierungsprobleme zwischen Bund und Ländern, unterschiedliche Auffassungen von Betreuung, verschiedene kulturelle Traditionen, fehlende Übereinstimmung der Länder in ihren Verwaltungsverfahren und unterschiedliche Einstellungen in den sozioökonomischen Gruppen der Gesellschaft.

Der quantitative Ausbau ist jedoch nicht das einzige Problem, das in Deutschland gelöst werden muss. Ausdrücklich soll das Gesetz nicht allein den wachsenden Bedarf an Plätzen befriedigen. Es soll zugleich mit Nachdruck die Qualität der Betreuung, Entwicklung und Bildung junger Kinder verbessern. Auch dieses Ziel spiegelt veränderte Sichtweisen unter Eltern und Fachleuten wider. Falls es früher überhaupt Einrichtungen für junge Kinder gab, ging es in ihnen zuerst um Betreuung und nicht um Entwicklung und Bildung. Es ist dringend, die Aufgaben dieser Einrichtungen so zu erweitern, dass sie zum einen die Förderung der Fähigkeiten

---

<sup>1</sup> Gesetz zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Januar 2004); sowie: Beschluss/Vereinbarung der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zum Betreuungsausbau (August 2007). Siehe: [www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/aktuelles.did=1004\\_36.html](http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Kategorien/aktuelles.did=1004_36.html).

aller Kinder umfasst, aber zum anderen auch die gezielte Unterstützung und Ermutigung von Kindern, die in ihrer sozialen Umgebung erforderliche Hilfen nicht erhalten. Viel Anstrengung muss darauf verwandt werden, die Sprachbeherrschung der Kinder zu verbessern, wobei den Kindern besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss, die zu Hause wenig Gelegenheit haben, Deutsch zu sprechen.

Das Gesetz von 2004 fordert die verantwortlichen Institutionen und Gremien auf, in den vorhandenen Einrichtungen ebenso wie in denen, die jetzt aufgebaut werden, ein breiter angelegtes Bildungskonzept zu verwirklichen. Auch die Einrichtungen für die jüngsten Kinder müssen sich auf das Bildungs- und Erziehungsziel einer "eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit" verpflichten, das bereits im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) von 1990 enthalten ist, aber nie konsequent umgesetzt wurde. Eine Nationale Qualitätsinitiative wurde in Gang gebracht, die von allen Einrichtungen für Kinder verlangt, dass sie ein substantielles Konzept vorlegen, nach dem sie arbeiten. Tatsächlich haben alle Länder inzwischen Bildungspläne oder Richtlinien für die Einrichtungen junger Kinder aufgestellt.<sup>2</sup> Übereinstimmung in den grundlegenden Qualitätsmerkmalen herzustellen ist schwierig, aber wichtig.

Es gibt einige Besonderheiten, die die Diskussion über die Betreuung sowie die Entwicklung und Bildung junger Kinder in Deutschland prägen und die es wert sind, erwähnt zu werden:

- Es besteht Übereinstimmung, dass die Fähigkeiten von Kindern in einer Weise gefördert werden sollen, die der Art entspricht, in der junge Kinder ihre Welt erkunden, erforschen und verstehen, und nicht mit schulischen Lehr- und Lernmethoden. Vor allem werden behavioristische Vorstellungen vom Lernen abgelehnt. Spiel und spielerische Tätigkeiten sollen das Lernen bestimmen.

- Zustimmung findet auch das ganzheitliche Ziel von Entwicklung und Bildung: Nicht nur ein enger Bereich kognitiver Kompetenzen soll gefördert werden, sondern in gleicher Weise die sozialen, emotionalen und moralischen Dimensionen der Persönlichkeitsentwicklung.

---

<sup>2</sup> Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder (1999). Siehe: [www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=3768](http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=3768)

- Zudem sollen Lernen und andere Tätigkeiten in diesen Einrichtungen sich der natürlichen, sozialen und kulturellen Umwelt der Kinder zuwenden, in der Kinder Beobachtungen machen und die sie Fragen stellen lässt ("Situationsansatz"). Das Lernen soll noch nicht auf Schulfächer und wissenschaftliche Disziplinen ausgerichtet sein.

- Kinder sollen herausgefordert werden, sich am Alltag ihrer Einrichtungen und Kindergruppen zu beteiligen. Sie sollen viele Gelegenheiten haben zu sagen, was sie gern tun würden und mit wem sie zusammenarbeiten oder zusammenspielen wollen; die Meinungen der Kinder sollen Gewicht haben.

- Auch Eltern sollen an der Planung der Arbeit in den Einrichtungen beteiligt werden und sollen dort auch Rat und Unterstützung für ihre Aufgaben als Eltern finden.

- Eine eher utilitaristische Sicht auf die Ausweitung von Tagesbetreuung, die anfänglich dominierte ("Erleichterung der Frauenerwerbstätigkeit", "gute Investition im globalen ökonomischen Wettstreit") ist einer eher an Entwicklung und Bildung orientierten Sicht gewichen. Dennoch ist die Situation für viele Familien mit Kindern unter drei Jahren immer noch kritisch, wenn sie nach außerhäuslicher Betreuung suchen. Die Erwerbsbeteiligung von Frauen wird durch diesen Mangel nach wie vor eingeschränkt.<sup>3</sup>

Katharina Spieß betont in ihrem Bericht, dass sich ökonomische Erwägungen und Entwicklungs- und Bildungsziele keineswegs ausschließen. Vorteile für die Wirtschaftsentwicklung und das Sozialsystem können nur erreicht werden, wenn die Einrichtungen für junge Kinder von hoher Qualität sind. Außerdem ist nicht außer acht zu lassen, dass die hohe Qualität dieser Einrichtungen durch effektiven und haushälterischen Einsatz vorhandener Mittel erreicht werden muss. Katharina Spieß beschreibt ein System von Gutscheinen, das Eltern die Freiheit gibt, eine Einrichtung zu wählen, die am besten ihren Erwartungen entspricht. Auf diese Weise werde die Qualitätsentwicklung der Einrichtungen stimuliert.

---

<sup>3</sup> Eine Zusammenfassung der aktuellen Diskussion findet sich in einem Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hsg.)(2008). Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren - elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung.



Im Hinblick auf beide Ziele, die quantitative Erweiterung und die Qualitätssteigerung, muss Deutschland Anschluss an internationale Entwicklungen finden. Die höchsten Besuchsquoten in einigen Gemeinden westlicher Bundesländern sind niedriger als die in manchen Entwicklungsländern. Die besondere Bedeutung der frühen Kindheitsjahre wurde in den letzten Jahren weltweit unterstrichen. Viele internationale Organisationen und Träger, die sich der frühen Kindheit widmen, UNICEF, UNESCO, WHO und nicht zuletzt auch Einrichtungen, die die Wirtschaftsentwicklung voranbringen wollen, haben sich den Bemühungen angeschlossen, die Bedingungen des Aufwachsens in den ersten Lebensjahren zu verbessern. Kindern sollten einen "starken Start" haben (OECD); Entwicklung und Lernen brauchen eine "starke Grundlage" (UNESCO). Seit Jahren weist UNICEF auf die "globale Herausforderung" hin, die Entwicklung junger Kinder wirkungsvoll zu unterstützen.

Kein Zweifel besteht daran, dass auch junge Kinder bereits das Recht auf eine soziale und institutionelle Umgebung haben, die rechtzeitig günstige Bedingungen für die "volle Entfaltung der Persönlichkeit, der Begabung und der geistigen und körperlichen Fähigkeiten des Kindes" bietet. Dies Zitat ist dem Artikel 29 des Übereinkommens über die Rechte des Kindes entnommen, der sich auf die Schulbildung bezieht. Nach diesem internationalen Vertrag unter den Staaten muss die Primarstufe dieser Bildung für alle Kinder verpflichtend und frei zugänglich sein.<sup>4</sup> Dieses Übereinkommen betrachtet Bildung umfassend; sie muss sehr viel mehr als die kognitive Entwicklung einschließen. In mehreren Artikeln des Übereinkommens werden die körperlichen, geistigen, sozialen, moralischen, kulturellen und spirituellen Aspekte von Bildung angesprochen, die sichergestellt und gefördert werden müssen.

Die notwendige Förderung der Persönlichkeit, der Begabungen und der Fähigkeiten des Kindes bereits vor der Schule wurde in das Übereinkommen nicht aufgenommen, als es in den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts ausgearbeitet wurde. Inzwischen kann man die Ergebnisse vielfältiger Forschung über Entwicklung in der frühen Kindheit und die Evaluation zahlreicher Programme nicht länger

---

<sup>4</sup> Das Übereinkommen über die Rechte des Kindes und Informationen über den Ausschuss, der die Einhaltung des Übereinkommens überwacht, stehen auf der Internetseite: [www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/index.htm). Der deutsche Text ist auf der Internetseite [www.bmfsfj.de](http://www.bmfsfj.de) sowie vieler Organisationen nachzulesen, die sich für die Umsetzung der Konvention einsetzen.

übergehen, die nachweisen, dass Kinder, deren Neugier unterstützt, deren Fähigkeiten gefördert wurden und die Vertrauen auf sich selbst gewonnen haben, nicht nur in der Schule, sondern über die Schule hinaus erfolgreicher sind als Kinder, die in jungen Jahren nicht gefördert wurden.

Der Ausschuss für die Rechte des Kindes, der durch das Übereinkommen eingerichtet wurde, hat daher den 193 Staaten, die dem Übereinkommen beigetreten sind, erläutert, dass Betreuungseinrichtungen und Förderung der Entwicklung und Bildung junger Kinder dennoch zu den Rechten der Kinder nach dem Übereinkommen gehören. Das sagt er auch allen anderen, die sich um junge Kinder kümmern. Eine derartige Förderung kann nicht erst mit dem Eintritt in die Schule beginnen. Wenn das Recht der Kinder auf Entwicklung und Bildung erst dann einsetzen würde, verlören Kinder entscheidende Jahre ihres Lebens.

Das Recht des jungen Kindes auf Betreuung, Entwicklung und Bildung ist ein Recht eines jeden Kindes, obwohl es besonders wichtig ist, dieses Recht auch für Kinder zu sichern, die unter Belastungen und in Not leben, etwa weil ihre Eltern arbeitslos, dauerhaft krank oder aus anderen Gründen nicht in der Lage sind, ihren Kindern angemessene Unterstützung zu geben. Die Verfechter der Kinderrechte in früher Kindheit machen darauf aufmerksam, dass frühe Förderung von Entwicklung und Bildung eine der wirkungsvollsten Maßnahmen zur Verminderung von Armut ist.

Der Ausschuss hat seine Auslegung der Rechte junger Kinder in einem General Comment, einem Allgemeinen Kommentar dargelegt. Solche Kommentare sind Dokumente, die auf der Erfahrung des Ausschusses mit der Umsetzung des Übereinkommens beruhen und die rechtliche und wissenschaftliche Entwicklung seit der Verabschiedung des Übereinkommens durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen im Jahr 1989 einbeziehen. Dieser Allgemeine Kommentar Nr. 7 des Ausschusses mit dem Titel "Kinderrechte in früher Kindheit" weist darauf hin, dass der Staat, seine Einrichtungen und die Eltern die Verantwortung für das Wohlergehen und die Entwicklung der Kinder gemeinsam tragen müssen.

Der Kommentar verlangt, dass die "sich entwickelnden Fähigkeiten" der jungen Kinder durch aktive Beteiligung der Kinder am Leben in Familie, Kindergruppen, Kindereinrichtungen und Gemeinde unterstützt werden müssen. Er bezieht sich insbesondere auf Artikel 3 des Übereinkommens, der fordert, das Kindeswohl ("best

interest of the child") bei allen das Kind betreffenden Handlungen vorrangig zu berücksichtigen, auf Artikel 6, der das Recht des Kindes auf Entwicklung "in größtmöglichem Umfang" dekretiert, und auf Artikel 12, der dem Kind das Recht zusichert, gehört zu werden.

Katharina Spieß stellt in ihrem Bericht fest, dass die Anerkennung der Rechte junger Kinder auf Betreuung, Entwicklung und Bildung in Deutschland steigt, aber noch verstärkte Anstrengungen nötig sind, um diese Rechte voll durchzusetzen. Sie unterstreicht die große Bedeutung, die der Initiative der Bundesregierung zukommt und die dazu beitragen wird, die Rechte der jungen Kinder Schritt für Schritt zu verwirklichen und regionale Unterschiede in den Angeboten von Betreuung und Bildung auszugleichen. Eltern und Kinder werden hoffentlich bald mehr und bessere Einrichtungen und auch gezielte Programme vorfinden, die Kindern ermöglichen, ihre Persönlichkeit und ihre Fähigkeiten in ganzheitlicher Weise zu entwickeln, um zu den kompetenten Menschen zu werden, die sich verantwortungsvoll am sozialen Leben ihrer Gesellschaft und am Zusammenleben aller Menschen beteiligen.

## Inhaltsverzeichnis

1. Gesamtgesellschaftliche Einordnung: Veränderte Rahmenbedingungen – neue Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen.....	1
2. Öffentliche geförderte Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur in den Bundesländern – große regionale Differenzen in der Governance, Quantität und Qualität.....	9
2.1 Unterschiede im Hinblick auf rechtliche und organisatorische Fragen .....	10
2.2 Regionale Trägervielfalt .....	12
2.3 Regionale Unterschiede in den Nutzungsquoten .....	15
2.4 Regionale Unterschiede im Personalbereich .....	18
3. Sozioökonomisch bedingte Unterschiede in der Nutzung .....	20
3.1 Die Hervorhebung von benachteiligten Gruppen in der Bundes- und Ländergesetzgebung .....	21
3.2 Die Nutzung von Kindern aus benachteiligten Gruppen – bisherige Ergebnisse.....	23
3.3 Die Nutzung von Kindern aus benachteiligten Gruppen – eigene Analysen auf der Basis des SOEP .....	24
3.4 Gründe für die Unterschiede bei den Nutzergruppen.....	27
4. Zusammenfassung und Empfehlungen für eine nachhaltige öffentliche Förderung der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur.....	29
4.1 Zusammenfassende Darstellung.....	29
4.2 Empfehlungen .....	31
Literatur .....	39
Tabellen und Abbildungen .....	43
ANHANG: Datenbasis und Operationalisierung „benachteiligter Gruppen“ .....	61

## **1. Gesamtgesellschaftliche Einordnung: Veränderte Rahmenbedingungen – neue Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen**

Es ist ein zentraler Aspekt der Sicherung des Wohls von Kindern eine qualitativ gute und quantitativ bedarfsdeckende öffentlich geförderte Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur bereitzustellen. Dabei es geht darum, die Lebensumwelt von Kindern zu sichern, für alle Kinder Bildungsmöglichkeiten zu schaffen, die ihrer Entwicklung entsprechen und diese entsprechend zu fördern (vgl. z.B. Bertram 2007). Dies sind zentrale Dimensionen der UN-Kinderrechts-Konvention.

Im Vergleich mit der öffentlich geförderten Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur in anderen westlichen Industrienationen zeigt die deutsche Infrastruktur für Kinder im Alter von 0 Jahren bis zum gesetzlichen Schuleintrittsalter zum einen ein relativ homogenes Bild: Insbesondere der deutsche Kindergarten ist als ein Betreuungs- und Bildungsangebot konzipiert und akzeptiert, das grundsätzlich allen Kindern zugänglich ist. Im Gegensatz zu anderen insbesondere anglo-amerikanischen Ländern existieren keine zielgruppenspezifischen Programme (vgl. statt vieler OECD 2006). Zum anderen ist das Bild jedoch auch sehr heterogen: Es existieren große Differenzen zwischen der Infrastruktur für Kinder unter drei Jahren und den Angeboten für Kinder im Alter von 3 Jahren und älter. Dazu kommen die nach wie vor großen Unterschiede in der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur zwischen Ost- und Westdeutschland. Diese Ergebnisse sind allgemein bekannt und vielfach diskutiert. Weniger im Fokus stehen die starken regionalen Differenzen in der Nutzung *innerhalb* West- und Ostdeutschlands, d.h. die Unterschiede, die zwischen den west- und ostdeutschen Bundesländern und auch zwischen den Kreisen festzumachen sind. Hinzu kommt, dass das Bild, was die Nutzung der Bildungs- und Betreuungsangebote angeht, im Hinblick auf die Nutzergruppen und ihren sozioökonomischen Hintergrund sehr heterogen ist. Damit sind starke regionale Unterschiede und sozioökonomisch bedingte Differenzen vorhanden, die es grundsätzlich nicht erlauben, dass *allen* Kindern – unabhängig von ihrer regionalen und sozioökonomischen Zuordnung – gleichwertige Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. Mit anderen Worten ist die Sicherung des Kindeswohls von regionalen Aspekten und sozioökonomischen Faktoren abhängig.

Es ist das Ziel dieses Beitrags diese Unterschiede in der regionalen und sozioökonomisch bedingten Nutzung der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Deutschland differenziert darzustellen.<sup>5</sup> Dabei wird in diesem Beitrag explizit eine ökonomische Perspektive eingenommen, die nach Anreizen von handelnden Akteuren, nach einem effektiven und effizienten Einsatz von knappen Ressourcen und effektiven Finanzierungsinstrumenten fragt. Es mag zunächst verwundern, wie eine solche Perspektive mit dem Ziel in Verbindung stehen kann, das kindliche Wohl zu fördern und zu garantieren; insbesondere dann, wenn explizit pädagogische oder auch andere Perspektiven außen vor gelassen werden bzw. diese nur implizit zur Geltung kommen. Die Antwort auf diese Frage besteht darin, dass das Kindeswohl nur dann nachhaltig gesichert werden kann, wenn den handelnden Akteuren gleichermaßen und unabhängig von ihrer regionalen Zuordnung Anreize gesetzt werden, im Sinne des Kindeswohls zu agieren – in dem hier vorliegenden Fall dadurch, dass sie unabhängig von der Region eine qualitativ gute und bedarfsdeckende Kinderbetreuung öffentlich fördern. Damit eng verbunden ist die Frage, ob die vorhandenen Mittel zielführend eingesetzt werden, ob alle Kinder in gleichem Maße davon profitieren oder welche zusätzlichen Mittel notwendig sind. Auch dies ist eine ökonomische Fragestellung, die sehr stark mit der Frage des Kindeswohls in Verbindung steht.

Bevor entsprechend differenzierte ökonomisch basierte Analysen in den Kapiteln 2 und 3 zusammengefasst werden, werden im Folgenden wichtige Rahmenbedingungen für diesen Infrastrukturbereich zusammengetragen. Es erfolgt keine Darstellung des Gesamtsystems, sondern es wird insbesondere auf Änderungen in den Rahmenbedingungen eingegangen, die für die Bewertung regionaler und sozioökonomischer Differenzen von Bedeutung sind. Dabei werden im Folgenden Kindertageseinrichtungen<sup>6</sup> und die Kindertagespflege als die maßgeblichen Institutionen der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder, die noch nicht schulpflichtig sind, im Vordergrund der Betrachtungen stehen. Andere öffentlich geförderte Betreuungsalternativen, wie z.B. die Beschäftigung einer Betreuungsperson durch private Haushalte, sind nicht

---

<sup>5</sup> Zeitgleich mit diesem Bericht für UNICEF wurde der „Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme“ der Bertelsmann Stiftung erstellt (vgl. sehr aktuell Bertelsmann Stiftung 2008). Mit diesem Bericht der Bertelsmann Stiftung liegt ein weiterer Bericht vor, der sich sehr ausführlich mit den Unterschieden der Länder beschäftigt. Dieser Länderreport wurde nach der Fertigstellung des vorliegenden Berichts Anfang Juni 2008 veröffentlicht.

<sup>6</sup> Unter dem Begriff von „Kindertageseinrichtungen“ werden Krippen, Kindergärten und Einrichtungen für alle Altersgruppen subsumiert

Gegenstand dieses Beitrags. Außerdem schließen die Analysen der öffentlich geförderten Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur Angebote aus, bei denen weder die Nachfrager noch die Anbieter eine öffentliche Förderung erhalten. Dabei ist zum einen an den Bereich der informellen Betreuung durch Großeltern, andere Verwandte und Freunde zu denken, oder an den Bereich der Kindertagespflege, der nicht über die Jugendämter gefördert wird.<sup>7</sup>

### ***Gesetzliche Grundlagen und Aufgaben von Kindertageseinrichtungen***

Kindertageseinrichtungen und die öffentlich geförderte Kindertagespflege (im Folgenden nur Kindertagespflege) sind in Deutschland, wie in vielen Industrienationen, rechtlich und organisatorisch dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen. Damit liegt die Gesetzgebungskompetenz für diesen Bereich als Teil der Kinder- und Jugendhilfe schwerpunktmäßig beim Bund. Die Umsetzung und die Finanzierungslast obliegen dagegen den Ländern und insbesondere den Kommunen (vgl. statt vieler DJI 2005 oder aktuell BMFSFJ 2008, für eine internationale Einordnung z.B. OECD 2004).

Gleichwohl Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege rechtlich und organisatorisch nicht dem Bildungsbereich zuzuordnen sind (die einzige Ausnahme dabei ist Bayern), haben sie nach dem bundesweit gültigen Kinder- und Jugendhilfegesetz (§22 KJHG, Absatz 2 und 3) einen Bildungsauftrag: So schreibt das KJHG vor, dass es die Aufgabe der Tageseinrichtungen ist, die Entwicklung des Kindes zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu fördern und die Eltern zu unterstützen, „Erwerbstätigkeit und Kindererziehung besser miteinander vereinbaren zu können“ (Absatz 2). Der Förderauftrag umfasst die „Erziehung, Bildung und Betreuung des Kindes“ (Absatz 3). Damit ist bereits auf der Ebene eines Bundesgesetzes den zentralen Aspekten der Kinderbetreuung Rechnung getragen, zum einen dem Bildungsauftrag und zum anderen dem Auftrag die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu unterstützen. Im Sinne des Kindeswohls sichern Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege eine gute Förderung

---

<sup>7</sup> Dabei kann sich die Förderung auf unterschiedliche Aspekte beziehen, wie die Übernahme der Kosten, die Vermittlung und Beratung oder die Durchführung von Qualifizierungsmaßnahmen. Neben diesem Bereich der Tagespflege existiert der Bereich, der keine öffentliche Förderung erfährt. Es wird davon ausgegangen, dass in Westdeutschland die privat vermittelte Tagespflege was die Nutzeranteile betrifft mindestens die gleiche Bedeutung hat wie der öffentliche Bereich, während die privat vermittelte Betreuung in Ostdeutschland eher selten ist (vgl. van Santen 2006).

des Kindes, außerdem können sie implizit über eine mögliche Erwerbstätigkeit von beiden Elternteilen mit dazu beitragen, dass Familienhaushalten mit Kindern ausreichend finanzielle Ressourcen bereit stehen, um ein ausreichendes Familieneinkommen zu garantieren bzw. Kinderarmut zu verhindern.

Diese beiden Aufgaben der Kinderbetreuung sind auch aus ökonomischer Perspektive von hoher Relevanz: Zum einen haben frühkindliche Investitionen in das Humanvermögen einer Volkswirtschaft eine sehr hohe Rendite (vgl. statt vieler z.B. Heckmann und Masterov 2007). Dies belegen unterschiedliche Kosten-Nutzen-Vergleiche (vgl. für eine zusammenfassende Darstellung Spieß 2007). Diese Vergleiche zeigen allerdings auch, dass das Angebot einer *pädagogisch guten* Betreuung eine notwendige Bedingung ist, damit entsprechend hohe Renditen erzielt werden können. Darüber hinaus haben empirische Langzeitstudien auch belegt, dass insbesondere Kinder aus sozioökonomisch benachteiligten Familien bzw. anregungsarmen Familien von einer entsprechenden Förderung signifikant profitieren. Zum anderen ist eine ausreichende Ressourcensicherung von Familien bzw. die Reduzierung von Kinderarmut auch aus volkswirtschaftlicher Perspektive sinnvoll, u.a. allein deshalb, da dadurch öffentliche Transferausgaben reduziert werden können (vgl. für weitere volkswirtschaftliche Nutzenkomponenten Spieß 2007).

Zusammenfassend ist es aus der Perspektive des Kindeswohls und aus „rein“ volkswirtschaftlicher Perspektive betrachtet sinnvoll, Kindern (und beiden Elternteilen) grundsätzlich gleichwertige Förderchancen und Vereinbarkeitschancen zu gewährleisten, unabhängig davon, in welcher Region sie leben. Es spricht darüber hinaus einiges dafür, insbesondere Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien gleichwertige Förderchancen zu eröffnen, da sie von einer pädagogisch guten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur besonders profitieren.

Ob die deutsche Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur tatsächlich den beiden zentralen Aufgaben von Kindertageseinrichtungen – und damit auch einem Aspekt der Sicherung des Kindeswohls – gerecht werden kann, ist eine Frage, welche in den letzten Jahren vermehrt gesellschaftspolitisch diskutiert wurde; allerdings stand dabei die Sicherung des Kindeswohls nicht im Vordergrund der Diskussion. In den vergangenen Jahren wurde insbesondere bemängelt, dass das deutsche System



eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf erschwert. Nach wie vor sind in Westdeutschland im internationalen Vergleich relativ wenige Mütter mit jüngeren Kindern erwerbstätig. Für Ostdeutschland trifft dies allerdings nicht zu. Die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern unter 3 Jahren beträgt in Westdeutschland 33% und in Ostdeutschland 85%. Für Mütter, deren jüngstes Kind zwischen 3-5 Jahre ist, ist die Erwerbstätigkeit mit 56% im Westen im Vergleich zu 87% im Osten deutlich geringer. Wenn das jüngste Kind 6-9 Jahre ist steigt sie auf 65% bzw. 89% in West- bzw. Ostdeutschland (Statistisches Bundesamt 2006: Schaubild 3). Bei den Vätern ist die Beteiligung am Erwerbsleben nach wie vor weitgehend unabhängig vom Heranwachsen der Kinder. Außerdem zeigt sich auch in Deutschland der Trend, dass je jünger das Kind ist, desto häufiger arbeiten Mütter in Teilzeit. Für erwerbstätige Mütter, deren jüngstes Kind unter 3 Jahren ist, beträgt die Teilzeitquote im Westen 68% und im Osten 45%. Bei Müttern mit Kindern im Kindergartenalter ist die Teilzeitquote mit 79% im Westen deutlich höher und im Osten mit 46% fast konstant. Insbesondere verheiratete Mütter arbeiten Teilzeit (66%), während Mütter, die in einer Lebenspartnerschaft leben oder alleinerziehend sind, mit jeweils 55% eine geringere Teilzeitquote aufweisen (Statistisches Bundesamt 2006).

Werden erwerbswillige Eltern in Deutschland danach befragt, warum sie nicht erwerbstätig sind, so nehmen dabei Gründe der Kinderbetreuung - neben anderen Gründen - einen wichtigen Stellenwert ein. Unter erwerbswilligen Müttern und Vätern gaben im Jahr 2005 48% an, dass wegen Mängeln in der Kinderbetreuung keine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Dabei gaben 15% an, dass Kinderbetreuungsdienste nur zeitlich begrenzt verfügbar waren, für ebenfalls 15% waren Kinderbetreuungsdienste zu teuer und für 12% waren Kinderbetreuungsdienste nicht verfügbar oder zu schlecht (Statistisches Bundesamt 2006: 19). Eine Reduktion des Erwerbsumfanges aufgrund von Mängeln in der Kinderbetreuung ist ein weiterer wichtiger Aspekt: Im Jahr 2005 gaben 45% der Eltern, die wegen Kinderbetreuung ihre Erwerbstätigkeit reduzierten, an, dass die Kinderbetreuungseinrichtung zu teuer oder zu schlecht war oder ein sonstiger Grund vorlag. 19% gaben an, dass Kinderbetreuungseinrichtungen nur zeitlich begrenzt und immerhin 36% gaben an, dass keine alternativen Kinderbetreuungseinrichtungen verfügbar waren (Statistisches Bundesamt 2006: 22).

Inwiefern die deutsche Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur dem Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen gerecht wird, ist eine Debatte, die gesamtgesellschaftlich insbesondere nach dem vergleichsweise schlechten Abschneiden deutscher Schüler in den PISA Studien diskutiert wurde. Doch schon vor dem Beginn dieser Debatte haben Untersuchungen zur pädagogischen Qualität von Kindertageseinrichtungen (vgl. dazu z.B. Tietze 1998) gezeigt, dass diese in deutschen Kindertageseinrichtungen nicht zufrieden stellend ist. Umfassende *deutschlandweit repräsentative* Erhebungen zur pädagogischen Qualität deutscher Kindertageseinrichtungen liegen allerdings nicht vor. Nichtsdestotrotz hat die fachpolitische Diskussion um den Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen dazu geführt, dass die Vertreter aller Länder sich darauf geeinigt haben, Bildungspläne für den frühkindlichen Bereich zu erarbeiten. Inzwischen liegen für alle Bundesländer entsprechende Bildungspläne vor. Dieser Befund als solches ist zunächst als sehr positiv zu bewerten, da die Diskussion um Bildungspläne in den Ländern und auch bundesweit eine Diskussion um den Bildungsauftrag von Kindergärten bzw. allgemeiner um Kindertageseinrichtungen in Gang setzte. Eine inhaltliche Analyse dieser Bildungspläne zeigt allerdings große Unterschiede auf: In einigen Bundesländern handelt es sich um relativ konkrete Bildungsprogramme, während andere Bildungspläne lediglich bildungsrelevante Domänen benennen (vgl. z.B. Diskowski 2007 und auch die Bewertung in BMFSFJ 2008). Eine Bewertung der potentiellen Wirkung der Pläne zeigt außerdem auf, dass sie teilweise unverbindlich sind. Sieben Länder sehen keine rechtliche Implementierung von Bildungsplänen vor (Lange 2008b: 243). Eine fehlende Umsetzung derselben hat demnach insbesondere in diesen Ländern keinerlei rechtliche oder finanzielle Konsequenzen. Aus ökonomischer Perspektive bestehen damit nur wenige Anreize diese Pläne umzusetzen, insbesondere auch dann wenn keine entsprechenden zusätzlichen finanziellen Ressourcen dazu bereitgestellt werden. Neben fehlenden negativen Konsequenzen bei Nichteinhaltung werden vielfach auch keine signifikant positiven Anreize für deren Umsetzung gesetzt. Fehlende Anreize, die wiederum aus der Sicht des Kindeswohls und auch ökonomisch zu bemängeln sind.

### ***Aktuelle Entwicklungen der letzten Jahre***

Insgesamt kann festgehalten werden, dass dem deutschen Bereich der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege ein hoher Nachholbedarf zugeschrieben wird. Dies ist das Ergebnis einer gesamtgesellschaftlichen

Diskussion, die in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen hat und auf nahezu allen gesellschaftlichen Ebenen anzusiedeln ist. Sowohl im politischen Raum, allen voran der Bund, aber auch auf Landesebene und auf der Ebene der Kommunen, als auch auf Seiten der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände werden in jüngster Vergangenheit entsprechende Diskussionen geführt. In diesen Kontext eingebunden sind die im Folgenden dargestellten Gesetzesinitiativen des Bundes. Aus der Perspektive des Kindeswohls betrachtet, lassen die jüngsten Entwicklungen zum einen hoffen, dass es tatsächlich zu einem Ausbau der Bildungsinfrastruktur für Kinder kommt. Zum anderen ist aus Kindeswohlperspektive zu befürchten, dass nicht alle Kinder von dieser Entwicklung profitieren werden – dies wird im Folgenden ausgeführt. Außerdem ist der Aspekt der Qualitätssicherung von großer Bedeutung. Dieser Aspekt wird in diesem Beitrag jedoch nur am Rande behandelt, vgl. dazu vielmehr das aktuelle Kurzgutachten des BMFSFJ (2008) oder auch Bertelsmann Stiftung (2008).

Sowohl die letzte wie auch die gegenwärtige Bundesregierung haben sich insbesondere für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren eingesetzt. Dieser Ausbau im sogenannten „U3 Bereich“ ist auch in Verbindung zu sehen mit entsprechenden Änderungen im Bereich des deutschen Erziehungsgeldgesetzes. Mit einer Neuregelung des Erziehungsgeldgesetzes weg von einem nahezu pauschalieren Erziehungsgeld, das allerdings einkommensabhängig vergeben wurde, hin zu einem Elterngeld, das 67% des Nettoeinkommens vor der Geburt eines Kindes ersetzt, hat die Bundesregierung nicht nur die Begründungslogik verändert, die hinter einem entsprechenden Transfer steht, sondern sie hat auch die Bezugsdauer reduziert. Der Elternteil, der die Betreuung des Kindes übernimmt, erhält Elterngeld für 12 Monate. Sofern der andere Elternteil ebenfalls Elternzeit nimmt, sind zusätzlich 2 weitere Monate Elterngeldbezug möglich. Insgesamt wurde die Bezugsdauer von maximal 24 Monaten auf maximal 14 Monate verkürzt. Ein Ziel dabei war, dass insbesondere Mütter früher in Erwerbsarbeit zurückkehren. Die Erreichung dieses Ziels und damit auch der Erfolg des Elterngeldgesetzes hängt somit auch maßgeblich davon ab, ob ab dem zweiten Lebensjahr eines Kindes eine entsprechende Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur zur Verfügung steht, damit Mütter wieder in die aktive Erwerbsarbeit übergehen können. Aus der Perspektive des Kindeswohls hat

Deutschland das Kriterium einer bezahlten Elternzeit erfüllt, hinkt aber bei dem Kriterium einer Versorgungsquote von 25% für Kinder unter drei Jahren hinterher.

Angefangen mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), mit dem die letzte Bundesregierung Impulse für den Ausbau der Betreuung für Kinder unter drei Jahren setzte, hat die aktuelle Bundesregierung mit ihrer Initiative zum „U3 Ausbau“ weiterhin zu einem Paradigmenwechsel beigetragen: Erstmals erfolgte auf Bundesebene eine finanzielle Beteiligung des Bundes am Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für Kinder. Da jedoch der verfassungsrechtliche Rahmen und der deutsche Föderalismus einer finanziellen Beteiligung des Bundes an der Förderung von Kindertageseinrichtungen enge Grenzen setzt, mussten bereits beim TAG und auch im Rahmen der neuen Initiative zum „U3-Ausbau“ entsprechende Alternativen gefunden werden. Insgesamt ist es das Ziel der jetzigen Regierungskoalition bis zum Jahr 2013 für 35% der unter Dreijährigen entsprechende Betreuungsangebote bereit zu stellen. Hinzu kommt, dass dann für alle Kinder vom vollendeten ersten bis zum dritten Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz geschaffen werden soll. Eine entsprechende Vereinbarung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe vom Sommer 2007 umfasst die Festlegungen der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung eines solchen Ausbaus, inzwischen sind die entsprechenden Gesetze verabschiedet worden (vgl. dazu z.B. aktuell BMFSFJ 2008). An den Investitionskosten wird der Bund über die Einrichtung eines Sondervermögens partizipieren, was einer entsprechenden Zweckbindung der Mittel gleichkommt. An den Betriebskosten wird sich der Bund über eine neue Verteilung der Umsatzsteuermittel zwischen Bund und Ländern beteiligen. D.h. der Länderanteil am Umsatzsteueraufkommen wird steigen. Allerdings sieht diese „Finanzierungsform“ keine Zweckbindung vor, d.h. der Bund kann nicht sicherstellen, dass die Länder tatsächlich zusätzliche Mittel aus dem Umsatzsteueraufkommen für den Ausbau des U3 Bereichs verwenden. Von daher kann grundsätzlich nicht sichergestellt werden, dass diese Mittel für den „U3-Ausbau“ ausgegeben werden. Länder und auch Kommunen, die eine andere politische Prioritätensetzung als den „U3-Ausbau“ verfolgen, könnten die Mittel für andere Bereiche ausgeben. Auch wenn durch den ab 2013 gültigen Rechtsanspruch Kommunen einen großen Anreiz haben, die Mittel entsprechend einzusetzen, kann nicht ausgeschlossen werden, dass politische Akteure mit einer anderen Prioritätensetzung zwar den Rechtsanspruch für Kinder ab dem zweiten Lebensjahr

erfüllen, aber entsprechende „Ausweichstrategien“ entwickeln. Sie könnten so z.B. in anderen Bereichen der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur, die nicht über einen Rechtsanspruch abgedeckt sind, Finanzmittel kürzen. Dabei ist z.B. an den Bereich der Qualitätsstandards und der Qualitätssicherung oder die Versorgung mit einem Mittagessen zu denken. Das Budget der Länder oder Kommunen für den Bereich der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur würde in diesen Fällen nicht bedarfsgerecht zunehmen, sondern könnte im Extremfall sogar gekürzt werden. Ökonomisch betrachtet handelt es sich demnach um eine Anreizwirkung, die auch – im Sinne des Kindeswohls – nicht zwingend zielführend ist.

Insgesamt ist vorgesehen, dass sich der Bund ab 2008 bis 2013 mit 2,15 Mrd. Euro über das Sondervermögen an den Investitionskosten beteiligt und ab 2009 wachsend bis 2013 mit 100 Mio. Euro im Jahr 2009 bis 700 Mio. Euro im Jahr 2013 an den zusätzlichen Betriebskosten (BMFSFJ 2008). Wenn die Länder und Kommunen ihre Finanzierungsanteile in diesem Bereich nicht zurückfahren sondern ebenfalls erhöhen, so wird die Bedeutung, die dem Bereich der öffentlich geförderten Kinderbetreuung zukommt, zunehmen und dies auch gemessen an den entsprechenden Ausgaben an allen familienbezogenen Ausgaben.

Insgesamt wurden im Jahr 2005 nur etwa 10% aller ehe- und familienbezogenen Leistungen für Realtransfers ausgegeben, wobei auf den Bereich der Förderung von Kindertageseinrichtungen nur 6% entfielen. Der Anteil am Bruttoinlandsprodukt betrug etwa 8% für ehe- und familienbezogene Maßnahmen, wobei der Anteil der Ausgaben für die Förderung der Kindertagesbetreuung lediglich 0,5% des BIP ausmachte. In anderen Ländern wie z.B. Dänemark liegt dieser Ausgabenanteil mit 2,1% des BIP wesentlich höher (vgl. BMFSFJ 2006).

## **2. Öffentliche geförderte Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur in den Bundesländern – große regionale Differenzen in der Governance, Quantität und Qualität**

Unterschiede in der öffentlich geförderten Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur zwischen den 16 Bundesländern sind hinsichtlich der rechtlichen und organisatorischen Stellung von Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege

festzumachen (2.1), hinsichtlich der Angebots- (2.2) und Nutzungsstrukturen (2.3) und auch hinsichtlich qualitativer Regelungen (2.4).

## **2.1 Unterschiede im Hinblick auf rechtliche und organisatorische Fragen<sup>8</sup>**

Die **ministerielle Zuständigkeit** für Kindertageseinrichtungen liegt in einigen Bundesländern bei den Kultusministerien bzw. den für den Bildungsbereich zuständigen Ministerien, wie z.B. in Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein und mit Einschränkungen in Niedersachsen, während sich in anderen Bundesländern die ministerielle Zuständigkeit bei den Sozialministerien befindet, wie z.B. in Bayern, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen und in gewissem Umfang in Hessen. In allen Bundesländern liegen **Landesgesetze für den Bereich der Kindertageseinrichtungen** vor (vgl. für eine entsprechende Zusammenstellung Lange 2008b: 236), die vielfach durch Rahmenverträge oder Verordnungen ergänzt werden. In einigen Bundesländern existieren zusätzliche Verwaltungsvorschriften für den Bereich der Kindertagespflege. Trotz vieler Gemeinsamkeiten variieren die Inhalte dieser Landesgesetze erheblich.

Neben dem im KJHG geregelten **Rechtsanspruch auf einen Platz** in einer Kindertageseinrichtung für Kinder im Alter von drei Jahren und älter ist in einigen Bundesländern ein noch umfassenderer Rechtsanspruch zu finden: Seit 2008 gibt es in Rheinland-Pfalz einen Rechtsanspruch für Zweijährige, während in Thüringen schon länger ein solcher Rechtsanspruch existiert. In Brandenburg wurde der Rechtsanspruch für drei Jahre und ältere Kinder auf 6 Stunden/Tag ausgedehnt. Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern sichern berufstätigen Eltern und Eltern in Ausbildung einen Ganztagsplatz per Rechtsanspruch, der über den Rechtsanspruch des Bundes auf einen Halbtagsplatz hinausgeht. Darüber hinaus ist Sachsen-Anhalt das einzige Bundesland mit einem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab der Geburt eines Kindes (vgl. Riedel 2008).

Auch hinsichtlich der **Finanzierungsstrukturen** weisen die deutschen Bundesländer ein sehr heterogenes Bild auf. Lange Jahre war die Objektförderung die vorherrschende Form der Finanzierung von Kindertageseinrichtungen, d.h. die

öffentlichen Gelder kamen den Trägern der Einrichtungen zu. Mit einer zunehmenden Debatte um diese Finanzierungsform, insbesondere im Hinblick auf ihre Bedarfs- und Nachfrageorientierung, haben sich in einigen Ländern inzwischen Mischformen einer Objekt- und Subjektfinanzierung entwickelt. Einige Bundesländer sind zu einer reinen Subjektförderung, z.B. in Form von Gutscheinen übergegangen, allen voran Hamburg, das bereits im Jahr 2003 Gutscheine eingeführt hat (vgl. z.B. Falck 2004 und Bange et al. 2007)<sup>9</sup>, gefolgt von Berlin, das seit dem Jahr 2007 Kinderbetreuungsgutscheine an die Eltern ausgibt.

Auch die **Finanzierungsvolumen**, die für Kindertageseinrichtungen und die Tagespflege ausgegeben werden, unterscheiden sich zwischen den Ländern. Wie Tabelle 1 zeigt, trifft dies sowohl auf die Anteile der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen an allen Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfemaßnahmen zu als auch auf die Ausgaben pro betreutem Kind. In Rheinland-Pfalz beträgt der Anteil der Ausgaben für Kindertageseinrichtungen an allen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe fast 91%, während er in Baden-Württemberg nur 76% beträgt. Bezieht man die Ausgaben auf alle betreuten Kinder und standardisiert sie auf eine Betreuung von 8 Stunden am Tag, so zeigt sich, dass Berlin mit 7.562 Euro im Jahr am meisten pro betreutem Kind ausgibt, während in Sachsen mit 3.727 Euro der Anteil vergleichsweise gering ist.

Hinsichtlich **qualitativer Standards** hat das TAG weitere Regelungen zur Qualitätssicherung eingeführt (§22a Absatz 1 KJHG), wonach die Träger die Qualität durch geeignete Maßnahmen sicherstellen, weiterentwickeln und evaluieren sowie eine pädagogische Konzeption entwickeln sollen. Neben dieser „Soll-Regelung“ auf Bundesebene, die damit entsprechend unverbindlich bleibt, regeln in unterschiedlichem Ausmaß die einzelnen Bundesländer in den entsprechenden Landesgesetzen oder Verwaltungsvorschriften die pädagogische Qualität von Kindertageseinrichtungen. Dies ist die im deutschen Föderalstaat adäquate Form, denn der Bund darf keine verbindlichen gesamtdeutschen Qualitätsstandards im Einzelnen regeln. Nach einer Zusammenstellung von Lange (2008b: 237) findet sich in 10 Ländern eine Konkretisierung des bundesrechtlichen Auftrags zur Evaluation.

---

<sup>8</sup> Vgl. dazu auch die zusammenfassenden Darstellungen bei Bennet und Moss (2004).

<sup>9</sup> Die Einführung des Gutscheinsystems in Hamburg war mit unterschiedlichen Problemen verbunden, die aber nicht allein einer Gutscheinelösung zuzuordnen waren. Für eine kritische Betrachtung der ersten Phase vgl. Strehmel (2004). Eine fundiert Evaluation des Systems in seiner jetzigen Form ist bisher nicht erfolgt.

Diese Konkretisierung hat einen sehr unterschiedlichen Charakter, so delegieren beispielsweise einige Bundesländer die Zuständigkeit für die Evaluation und die Qualitätssicherung an die Länder und andere tun dies nicht (vgl. dazu ausführlicher Lange 2008b). In nahezu allen Bundesländern (mit der Ausnahme von Baden-Württemberg) finden sich in Landesgesetzen oder Verordnungen Empfehlungen zum Personalschlüssel und in einigen Bundesländern zur maximalen Gruppengröße, differenziert nach den Altersgruppen der Kinder. In einigen Bundesländern sind Regelungen zur Freistellung der Leitung zu finden<sup>10</sup>.

Für die **Kindertagespflege** findet sich seit dem TAG auf Bundesebene die Regel, dass Kindertagespflegepersonen eine Pflegerlaubnis benötigen, wenn sie mindestens ein Kind mehr als 15 Stunden pro Woche betreuen. In Landesgesetzen und insbesondere in Verordnungen finden sich bei der Kindertagespflege noch größere Unterschiede. Schleswig-Holstein ist ein Beispiel, das relativ weitgehende Regelungen aufweist, so sieht das Landesrecht vor, dass Tagespflegepersonen bei Trägern der Kinder- und Jugendhilfe angestellt werden (vgl. Riedel 2008).

## 2.2 Regionale Trägervielfalt

Wie bereits eingangs bemerkt zeichnet sich das deutsche System von Kindertageseinrichtungen durch eine im internationalen Vergleich relativ homogene Anbieterstruktur aus, was unterschiedliche „Programme“ auch im Sinne von Einrichtungstypen aber auch Trägergruppen betrifft. Wie die Abbildungen 1 a) und b) zeigen, dominieren im bundesdeutschen Durchschnitt die freien Träger in beiden Altersgruppen das Angebot. Bei den unter Dreijährigen entspricht ihr Anteil 60%, bei den älteren Kindern 62%. Der Anteil der kommunalen Träger ist mit 37% bzw. 38% geringer. Wie sich die Gruppe der freien Träger weiter differenziert ist für beide Altersgruppen den Abbildungen 2 a) und b) zu entnehmen. Dabei wird ersichtlich, dass die beiden großen deutschen Kirchen durch die Diakonie und die Caritas mit 33% bzw. 67% relativ hohe Marktanteile haben, dies trifft insbesondere für den Bereich der Kinder im Kindergartenalter zu, gefolgt vom Paritätischen Wohlfahrtsverband mit 24% bzw. 11% und der Arbeiterwohlfahrt mit 11% bzw. 7%. Hinzu kommen andere Wohlfahrtsverbände oder gemeinnützige Vereinigungen. Der

---

<sup>10</sup> Vgl. entsprechende Übersichten auf der Homepage des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg.



„Marktanteil“ der privat-gewerblichen Anbieter ist vernachlässigbar. Im Bereich der unter Dreijährigen ist er mit nahezu 2% höher als bei den Kindern im Kindergartenalter mit 0,3%. Betriebliche Einrichtungen haben in Deutschland bisher ebenfalls keine größere Bedeutung.

Diese Verteilung der Marktanteile ist Spiegelbild der deutschen Förderpolitik und dem „Subsidiaritätsgebot“. Wie im KJHG (§ 3) festgehalten, sind die Kommunen dann zu einem eigenen Angebot verpflichtet, wenn die freien Träger nicht in der Lage sind, ein bedarfsgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen. Demnach ist dem Angebot der freien Träger zunächst „Vorrang“ zu geben. Gemäß ihrer Finanzierungs- und Bereitstellungsverantwortung fördern die Kommunen das Angebot der freien Träger. Die entsprechende Förderpraxis variiert in den einzelnen Bundesländern und auch Kommunen. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Kommunen die Förderung an ihrer kommunalen Bedarfsplanung orientieren. Grundlage dieser Bedarfsplanung sind häufig Bevölkerungsvorausschätzungen und Abschätzungen der Erwerbstätigkeit insbesondere von Müttern. Systematische und repräsentative Erhebungen über die Bedarfsplanung deutscher Kommunen liegen u.W. nicht vor. Vielmehr kann auf der Grundlage von Einzelstudien davon ausgegangen werden, dass Kommunen vermehrt auch Umfragen über den Bedarf der Eltern in die kommunale Bedarfsplanung miteinbeziehen. Unabhängig davon kommt der kommunalen Bedarfsplanung eine zentrale Bedeutung zu. Von ihr ist die Fördermittelvergabe an die freien Träger abhängig. Neben den kommunalen Anteilen finanzieren sich die freien Träger über einen eigenen Trägeranteil. Insgesamt verteilen sich die Kosten wie folgt auf die unterschiedlichen „Kostenträger“: Die Ausgaben der Gemeinden machen im Durchschnitt 47% und die der Länder ca. 32% aus. Der geschätzte Eigenanteil der Träger beträgt 5%, während die Eltern 14% der Kosten tragen (vgl. Schilling 2008: 221).

Der geringe Marktanteil der privat-gewerblichen und betrieblichen Träger ist ebenfalls Spiegelbild der öffentlichen Förderpolitik. Lange Jahre war eine öffentliche Förderung privat-gewerblicher Anbieter im Prinzip nicht möglich. Bei einer strikten Anwendung des KJHG's konnten bis 2005 nur freie Träger eine Förderung erhalten. Mit der Verabschiedung des Kinderförderungsgesetzes (Kifög) im April diesen Jahres will der Bund u.a. auch verstärkt privat-gewerbliche Einrichtungen in die Förderung

miteinbeziehen. Entsprechende Regelungen müssen auf Landesebene getroffen werden.

Entsprechend dieser Unterschiede in der Förderpolitik der einzelnen Länder zeigen Abbildungen 3 a) und b), wie stark die Trägeranteile in den einzelnen Bundesländern variieren. So zeigt sich bei den unter Dreijährigen, dass insbesondere in Westdeutschland der Marktanteil der freien Träger überwiegt, während in Ostdeutschland in einigen Bundesländern, wie z.B. Brandenburg und Sachsen-Anhalt, der Marktanteil der kommunalen Träger den der freien Träger übersteigt, was auf die kürzere Tradition der freien Träger im Angebot sozialer Dienstleistungen in Ostdeutschland zurückgeht.

In Bremen und Hamburg liegt der Marktanteil der kommunalen Träger unter 10% und der Anteil der privat-gewerblichen ist im Vergleich mit anderen Bundesländern, wie auch in Niedersachsen oder auch Mecklenburg-Vorpommern relativ hoch; dies steht auch damit in Verbindung, dass Hamburg seit einigen Jahren auch privat-gewerbliche Anbieter fördert. Im Bereich der Kinder im Kindergartenalter zeigen sich ebenfalls zwischen den Bundesländern Unterschiede. Auch hier fällt Hamburg mit dem größten Marktanteil freier Träger und privat-gewerblicher Träger auf, während in Hessen und Brandenburg freie Träger einen vergleichsweise geringen Anteil aufweisen und kommunale Angebote vermehrt genutzt werden.

Eine differenzierte Betrachtung der unterschiedlichen freien Träger, d.h. eine Analyse der Marktanteile der einzelnen Wohlfahrtsverbände nach Bundesländern zeigt weitere Unterschiede, die verdeutlichen, wie die Trägervielfalt innerhalb der freien Träger regional divergiert (ohne Tabelle, Daten der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006). Z.B. hat die Caritas in den westdeutschen Ländern ohne die Stadtstaaten einen deutlich höheren Marktanteil als in den ostdeutschen Ländern sowie Bremen, Hamburg und Berlin. Letztere weisen dafür einen deutlich höheren Anteil an vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsdienst bereitgestellten Plätzen auf.

### 2.3 Regionale Unterschiede in den Nutzungsquoten

Die Anteile von Kindern, die eine Kindertageseinrichtung besuchen, unterscheiden sich insbesondere in den **ersten drei Lebensjahren** (siehe Abbildung 4 a.). In allen ostdeutschen Bundesländern liegen die Nutzungsquoten über 30%, d.h. mindestens jedes dritte Kind unter drei Jahren besucht in Ostdeutschland eine Kindertageseinrichtung; wobei Sachsen-Anhalt mit einer Nutzungsquote von nahezu 50% die höchste Quote aufweist und Sachsen mit 31% eher im unteren Bereich liegt. Im Gegensatz zu früheren Jahren weist damit auch Ostdeutschland eine zunehmende Heterogenität zwischen den Bundesländern auf (vgl. Riedel 2008). Bei den westdeutschen Bundesländern liegen – neben dem Spitzenreiter Hamburg – das Saarland und Rheinland Pfalz mit Nutzungsquoten von 10% bzw. 9% an der Spitze. Niedersachsen mit 4,5% liegt im unteren Bereich. Sowohl für die ost- als auch die westdeutschen Bundesländer muss festgehalten werden, dass die Unterschiede in den Nutzungsquoten vorrangig bei den Kindern ab dem zweiten Lebensjahr festzumachen sind. Im ersten Lebensjahr ergibt sich ein sehr viel homogeneres Bild (vgl. Riedel 2008: Tabelle 14). Wird zusätzlich noch die Nutzung der Kindertagespflege miteinbezogen, so fällt in den ostdeutschen Bundesländern, aber auch im gesamtdeutschen Kontext, die starke Nutzung der Kindertagespflege in Mecklenburg-Vorpommern auf, dort nutzen 9% aller Kinder unter drei Jahren entsprechende Betreuungsformen. Dies geht darauf zurück, dass in Mecklenburg-Vorpommern und auch Brandenburg der Auf- und Ausbau der Kindertagespflege stark gefördert wurde (vgl. Riedel 2008). In den westdeutschen Bundesländern fällt erneut Hamburg mit einer Nutzungsquote von über 4% auf. Insgesamt ist festzumachen, dass die Kindertagespflege bisher nicht sehr stark genutzt wird, zumindest was die öffentlich geförderte Tagespflege angeht.

Für die **Altersgruppe der 3- bis unter 6-jährigen Kinder** (Abbildung 4 b.) variieren die Nutzungsquoten nicht so stark zwischen den Bundesländern, was auch auf den bundesweiten Rechtsanspruch und auch die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Bildungs- und Betreuungsform zurückgeht. Insgesamt besuchen in allen Bundesländern über 75% der Kinder in der betrachteten Altersgruppe eine Einrichtung. Hamburg liegt mit 76% hier am unteren Rand, während Thüringen mit 95% den höchsten Anteil aufweist. Altersjahrgangsspezifische Analysen zeigen, dass insbesondere in den letzten beiden Jahren vor der Schule fast alle Kinder eine

Kindertageseinrichtung besuchen (vgl. aktuell Riedel 2008). Die Kindertagespflege hat für diese Altersgruppe eine geringere Bedeutung; mit 2,3% weist Hamburg und mit 1,7% Mecklenburg-Vorpommern die höchsten Anteile auf, während das Saarland und Sachsen-Anhalt mit 0,3% den geringsten Anteil aufweisen.

Große Divergenzen in den regional unterschiedlichen **Nutzungsquoten** sind insbesondere auch auf noch kleinerer räumlicher Ebene, den **Landkreisen und kreisfreien Städten** festzumachen. In fast einem Viertel (105) der 439 Kreise in Deutschland wurden im Jahr 2006 weniger als 5% der Kinder unter 3 Jahren in einer Tageseinrichtung betreut oder waren in der Kindertagespflege. Bei 35,1% lag die Nutzungsquote zwischen 5% und 10%. Diese Kreise liegen alle in Westdeutschland. Ein anderes Bild zeigt sich in Ostdeutschland: Hier lag die Nutzungsquote in sämtlichen Kreisen bei mindestens 20%, in drei Viertel der Kreise sogar über 35%; lediglich in Sachsen gab es einen Kreis der eine Quote von unter 20% aufwies (Statistisches Bundesamt 2007a: 8). Wie Abbildungen 5 a und b für die beiden relevanten Altersgruppen zeigen ist die Bandbreite der Nutzungsquoten auf Kreisebene in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich. In Sachsen, Thüringen und Baden-Württemberg liegen der niedrigste und höchste Wert bei den unter Dreijährigen relativ weit auseinander, während es bei der älteren Altersgruppe insbesondere Bayern und Niedersachsen sind, die große Unterschiede zwischen den Kreisen aufweisen. Wie auch andere Studien zeigen, nutzen allgemein in kreisfreien Städten mehr Kinder Kindertageseinrichtungen als in Landkreisen (vgl. aktuell Riedel 2008).

Eine Differenzierung der Nutzungsquoten von **Kindertageseinrichtungen nach dem zeitlichen Umfang** zeigt im Bundesdurchschnitt, dass 47% aller Kinder unter drei Jahren in Kindertageseinrichtungen zwischen 7 und 10 Stunden täglich betreut werden (vgl. Abbildung 6 a). 25% nutzen diese Angebote bis zu 5 Stunden täglich und weitere 25% 5 bis 7 Stunden. Bei den älteren Kindern ist insgesamt eine zeitlich geringere Nutzung festzumachen. 35% der Kinder im Kindergartenalter in Tageseinrichtungen nutzen diese Einrichtung nur bis zu 5 Stunden, weitere 35% 5 bis 7 Stunden und fast 29% 7 bis 10 Stunden (vgl. Abbildung 6 b). Der Bundesländervergleich für die unter Dreijährigen (vgl. Abbildung 7 a) macht deutlich, dass der zeitliche Umfang regional stark variiert. In Ostdeutschland werden die Betreuungsangebote länger genutzt. In Niedersachsen und Schleswig-Holstein

nutzen nahezu 50% aller unter Dreijährigen die Angebote nur bis zu 5 Stunden. In den ostdeutschen Bundesländern nutzen mehr als 50% der Kinder die Angebote 5 bis 7 Stunden. In allen ostdeutschen Bundesländern außer Sachsen-Anhalt nutzen nahezu 90% der Kinder die Angebote zumindest mehr als 5 Stunden, während diese Anteile in den westdeutschen Bundesländern sehr viel geringer sind. Die niedrigsten Anteile einer Betreuung von mehr als 5 Stunden sind hier in Niedersachsen und Schleswig-Holstein mit 22% bzw. 33% zu finden, da hier die Betreuung von bis zu 5 Stunden dominiert. In Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und dem Saarland werden mehrheitlich Betreuungsangebote von 5 bis 7 Stunden genutzt.

Für den Bereich der **Kindertagespflege** sieht das Bild hinsichtlich des Betreuungsumfangs und nach Ländern so aus, dass in Ostdeutschland in beiden Altersgruppen diese Betreuungsform meist 7 bis 10 Stunden genutzt wird, dies trifft insbesondere für die jüngere Altersgruppe zu. In Westdeutschland dominiert bei beiden Altersgruppen der zeitliche Betreuungsumfang von bis zu 5 Stunden, dies insbesondere bei Kindern im Kindergartenalter. Mehr als 10 Stunden nutzen in Hamburg vergleichsweise viele Kinder die Tagespflege, während Baden-Württemberg in beiden Altersgruppen einen vergleichsweise hohen Anteil von Kindern aufweist, die nicht länger als 5 Stunden diese Betreuungsform in Anspruch nehmen, über 50% bzw. nahezu 70% (vgl. Abbildungen 8 a und b).

Der Befund, ob die Kinder in der Kindertageseinrichtung ein **Mittagessen** erhalten, ist aus unterschiedlichen Gründen von Interesse. Zum einen ist dieses Dienstleistungsangebot im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von großem Interesse. Zum anderen kann ein qualitativ hochwertiges Mittagessen in einer Einrichtung insbesondere für Kinder aus einkommensschwachen Familien von hoher Bedeutung sein, wenn der Familienhaushalt nur bedingt in der Lage ist, eine qualitativ hochwertige Ernährung für die Kinder zu gewährleisten. In Ostdeutschland erhalten 97% bzw. 96% aller Kinder unter drei Jahren bzw. der älteren Altersgruppe ein Mittagessen in der Einrichtung, während dies in Westdeutschland mit 56% bzw. 33% sehr viel weniger Kinder sind. Auch hier zeigt der Ländervergleich wieder große Divergenzen. In der jüngeren Altersgruppe (vgl. Abbildung 9 a) erhalten beispielsweise in Baden-Württemberg nur 37% der Kinder eine Mittagsverpflegung, während es in Hamburg fast 93% sind. Für die ältere Altersgruppe (vgl. Abbildung 9 b) sind in Baden-Württemberg die Anteile mit knapp 17% noch geringer und in

Hamburg mit 76% ebenfalls geringer als in der jüngeren Altersgruppe, aber im westdeutschen Vergleich am höchsten. In den ostdeutschen Bundesländern ist die Versorgung mit einem Mittagessen fast für alle Kinder in Kindertageseinrichtungen gegeben.

Festzuhalten ist, dass starke Unterschiede in der Nutzung von Kindertageseinrichtungen bestehen, die sich auch auf den Betreuungsumfang und die Versorgung mit einem Mittagessen beziehen. Die Hauptgründe für die divergierende Nutzung liegen in dem regional sehr stark divergierenden Angebot und weniger den Präferenzen der Nachfrager, d.h. der Eltern. So zeigen empirische Untersuchungen, dass das Angebot nach Kinderbetreuungsplätzen in beiden Teilen Deutschlands insbesondere für Kinder unter drei Jahren stark rationiert ist, d.h. primär die Angebotsstruktur und nicht das Nachfrageverhalten erklären die regional divergierende Nutzung (vgl. dazu Spieß und Wrohlich 2005 sowie Wrohlich 2007). Dementsprechend wünschen sich Eltern in Deutschland weitgehend unabhängig von ihrer regionalen Zuordnung eine öffentlich geförderte Betreuung für ihre Kinder, und zwar auch schon für Kinder unter drei Jahren. Nach einer Umfrage wollen beispielsweise ein Drittel der Eltern einen Betreuungsplatz für ihr Kind unter drei Jahren (vgl. Bien et al. 2006).

## **2.4 Regionale Unterschiede im Personalbereich**

Repräsentative Informationen über das Personal in Kindertageseinrichtungen oder über Tagespflegepersonen nach Bundesländern können grundsätzlich Hinweise auf Unterschiede im qualitativen Bereich geben. Es ist bekannt, dass das Personal in Kindertageseinrichtungen eine maßgebliche Rolle sowohl hinsichtlich der Struktur- und Prozessqualität hat (vgl. statt vieler Tietze 1998). Allerdings bietet die öffentlich zugängliche Kinder- und Jugendhilfestatistik kaum Informationen im Ländervergleich, die in Hinblick auf Qualitätsunterschiede systematisch auszuwerten sind. Lediglich die Ausbildungsabschlüsse des Personals lassen sich u.E. im Ländervergleich sinnvoll darstellen.<sup>11</sup> Für eine Darstellung von weiteren Strukturmerkmalen im Ländervergleich, wie z.B. die Gruppengröße von Kindertageseinrichtungen oder auch entsprechende Personalschlüssel sind Sonderauswertungen der Kinder- und

---

<sup>11</sup> Grundsätzlich läßt sich auch das Alter des Personals im Ländervergleich darstellen, allerdings sagen diese Kennzahlen nicht direkt etwas über die Qualität der Betreuung aus.

Jugendhilfestatistik notwendig, die im aktuellen DJI Zahlenspiegel abgebildet sind (vgl. Lange 2008a). Auch diese Auswertungen bestätigen die große Heterogenität zwischen Ländern, in Hinblick auf die Gruppengrößen und die Personalschlüssel. Zum anderen liegen keine anderen bundesweit einheitlichen Informationen vor, um die tatsächliche pädagogische Qualität in Kindertageseinrichtungen systematisch im Vergleich der 16 Länder im Sinne einer Outputqualität zu bewerten.

Eine nach Bundesländern differenzierte Darstellung der Ausbildungsabschlüsse des Erziehungspersonals zeigt für die drei unterschiedlichen Betreuungsgruppen (vgl. Abbildungen 10 a bis c), dass in allen Bundesländern die große Mehrheit des Erziehungspersonals einen Berufsausbildungsabschluss hat. Der Anteil des Erziehungspersonals, das einen Hochschulabschluss hat ist vergleichsweise gering. Bremen, Nordrhein-Westfalen und auch Hessen haben relativ betrachtet hier hohe Anteile. Sofern in Deutschland die Weiterqualifikation und auch Weiterentwicklung der Erzieherinnenausbildung auch hin zu den Fachhochschulen und Universitäten nicht gestoppt wird, ist zu erwarten, dass künftig der Anteil des Erziehungspersonals mit Hochschulabschluss zunehmen wird.

Für den Bereich der Kindertagespflege kann festgehalten werden, dass im bundesweiten Durchschnitt Tagepflegepersonen eine Berufsausbildung haben. Nur sehr wenige haben einen akademischen Ausbildungsabschluss nachzuweisen. Im Vergleich zu Kindertageseinrichtungen fällt hier der vergleichsweise hohe Anteil von Personen ohne Ausbildungsabschluss auf, insbesondere in Bremen und Hamburg ist dieser Anteil mit 50% bzw. über 30% sehr hoch (vgl. Abbildung 11).

Allerdings läßt diese Statistik keine exakte Aussage darüber zu, ob die Berufsausbildung im Bereich der frühen Förderung von Kindern erfolgte. Unterschiedliche Experten gehen davon aus, dass mindestens 80% des Personals, die im frühkindlichen Betreuungsbereich arbeiten (Kindertagespflege und Kindertageseinrichtungen), eine Ausbildung haben sollten, die sie inhaltlich auf ihre Arbeit mit jungen Kindern vorbereitet. Wie der internationale Vergleich zeigt, erfüllt Deutschland dieses Kriterium nicht. Außerdem legt Ländervergleich der Bertelsmann Stiftung (2008) nahe, dass das Bild nicht sehr viel anders ist, wenn die einzelnen Bundesländer betrachtet werden.

### **3. Sozioökonomisch bedingte Unterschiede in der Nutzung**

Wie eingangs bereits bemerkt weist das System der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur nicht nur große regionale Differenzen in der Nutzung von Kindertageseinrichtungen und der Kindertagespflege auf, sondern auch große Unterschiede im Hinblick auf potentielle Nutzergruppen, d.h. Kinder bzw. Eltern, die in Deutschland einen Bedarf für eine Betreuung in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege haben.

Wie unterschiedliche internationale Untersuchungen immer wieder gezeigt haben und diskutieren, haben bestimmte Gruppen von Kindern einen größeren Bedarf an entsprechenden Bildungs- und Betreuungsgruppen als andere Gruppen von Kindern. Aus sozial-, bildungs- und familienpolitischer Perspektive ist es von besonderer Relevanz, inwiefern Kindern aus sogenannten „benachteiligten Gruppen“<sup>12</sup> entsprechende Bildungs- und Betreuungsangebote bereit stehen bzw. von diesen genutzt werden. So zeigen unterschiedliche Studien, dass insbesondere diese Kinder von öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsangeboten profitieren. Wie eingangs bemerkt ist ökonomisch formuliert der gesellschaftliche Nutzen aus einer öffentlichen Förderung entsprechender Angebote besonders hoch, wenn benachteiligte Kinder diese nutzen (siehe Kapitel 1). Auch aus der Perspektive des Kindeswohls ist es besonders wichtig, dass benachteiligten Gruppen von Kindern entsprechende Förderangebote bereit stehen.

Bei der Frage, welche Kinder im Einzelnen der Gruppe der benachteiligten Kinder zuzuordnen sind, können unterschiedliche Ansätze verfolgt werden. Insbesondere im anglo-amerikanischen Forschungsraum werden Kinder aus einkommensarmen Familien der entsprechenden Gruppe zugeordnet. Zum einen sind Betreuungsangebote für diese Kinder von hoher Bedeutung, da eine Erwerbsarbeit beider Elternteile das Einkommensniveau der Familie steigern kann. Zum anderen zeigen unterschiedliche Studien, dass Einkommensarmut auch zu einer Belastung der „familiären Qualität“ führen kann, was sich wiederum negativ auf die kindliche Entwicklung auswirken kann. In vielen Studien wird auch für Kinder alleinerziehender Elternteile ein besonderer Bedarf an Betreuungsangeboten konstatiert: Insbesondere

---

<sup>12</sup> Im Englischen wird hier meistens von „disadvantaged children“, „vulnerable children“ oder „children at risk“ gesprochen. Im Deutschen existiert u.W. kein entsprechend eingeführter Begriff, um diese Gruppe zu beschreiben.



alleinerziehenden Elternteilen muss es möglich sein einer Erwerbstätigkeit nachgehen zu können. Außerdem wird auch Kindern mit Migrationshintergrund ein besonderer Förderbedarf zugesprochen, mit dem besonderen Ziel der sprachlichen aber auch kulturellen Integration. Entsprechend dem besonderen Förderbedarf dieser drei Gruppen finden sie auch in der deutschen Sozialgesetzgebung eine entsprechende Erwähnung. Dies soll im folgenden Abschnitt an Hand der Ländergesetze illustriert werden. Anschließend sollen die Ergebnisse bisheriger empirischer Studien kurz skizziert werden, um dann die Ergebnisse eigener Analysen auf der Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) vorzustellen. Im Gegensatz zu Kapitel 2 wird nicht auf die Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik zurückgegriffen werden, da diese allenfalls erlauben, Kinder in Kindertageseinrichtungen nach ihrem Migrationshintergrund zu differenzieren. Sie ermöglicht es jedoch nicht zu analysieren, inwiefern einkommensarme Kinder oder Kinder Alleinerziehender entsprechende Angebote nutzen.

### **3.1 Die Hervorhebung von benachteiligten Gruppen in der Bundes- und Ländergesetzgebung**

Grundsätzlich kann für die Ebene des Bundes (KJHG) festgehalten werden, dass mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) entsprechende Bedarfskriterien festgeschrieben wurden, die es ermöglichen einen besonderen Förderbedarf der drei genannten Zielgruppen gesetzlich abzuleiten. Allerdings werden die drei Zielgruppen nicht explizit benannt; es handelt sich primär um eine Beschreibung des besonderen Förderbedarfs. So sind für Kinder im Alter unter drei Jahren mindestens Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege vorzuhalten, wenn ein alleinerziehender Elternteil oder beide Erziehungsberechtigte erwerbstätig sind oder eine Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen, sich in Ausbildung befinden oder eine dem Wohl des Kindes entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist<sup>13</sup>. Der Umfang der täglichen Betreuungszeit richtet sich nach dem individuellen Bedarf unter Berücksichtigung der genannten Kriterien. Für alle älteren Kinder ist auf den Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung hinzuweisen, damit hat jedes Kind ab drei Jahren zumindest für 4 Stunden am Tag das Recht auf ein entsprechendes Bildungs- und Betreuungsangebot.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Zur Frage, wie die individuellen Bedarfskriterien im Hinblick auf das Kindeswohl in der Praxis ausgefüllt werden, vgl. Deutscher Bundestag (2007: 18).

<sup>14</sup> Ergänzend ist festzuhalten, dass im Rahmen der Sozialhilfe die Träger darauf hinwirken sollen, dass sozialhilfebedürftigen Alleinerziehenden mit Kindern ab drei Jahren vorrangig ein Platz zur Tagesbetreuung des

In den relevanten landesgesetzlichen Regelungen werden die genannten Gruppen benachteiligter Kinder sehr unterschiedlich berücksichtigt<sup>15</sup>. In Baden-Württemberg und Thüringen sind beispielsweise in den entsprechenden Landesgesetzen keinerlei Regelungen zu finden. Ein Großteil der Länder mit der Ausnahme von Baden-Württemberg, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, sehen eine besondere Sprachförderung für Migrantenkinder vor bzw. es erfolgt eine höhere finanzielle Förderung, wenn entsprechende Sprachfördermaßnahmen durchgeführt werden. Berlin ist ein Beispiel für ein Bundesland, das neben der besonderen sprachlichen Förderung von Migrantenkindern gesetzlich festlegt, dass zusätzliches Personal zur Verfügung zu stellen ist, wenn Kinder aus „ungünstigen wirtschaftlichen Verhältnissen und in Wohngebieten mit sozial benachteiligenden Bedingungen leben“ (vgl. Kinderbetreuungsreformgesetz § 11 und VOKitaFöG § 4 Abs. 9 und § 18). Auch andere Länder, wie Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein weisen besondere Regelungen auf, die auf die Bedürfnisse von sozial benachteiligten Sorgeberechtigten abzielen. Eine explizite Erwähnung alleinerziehender Elternteile findet sich beispielsweise in den Gesetzen von Rheinland-Pfalz, das beinhaltet, dass die Bedarfsplanung insbesondere die Zahl der Kinder von alleinerziehenden Elternteilen berücksichtigen soll. Darüber hinaus stellen indirekt alle Regelungen zur Einkommensstaffelung der Elternbeiträge eine spezielle Maßnahme zur Förderung einkommensschwacher Familien dar. In allen Bundesländern – mit der Ausnahme von Baden-Württemberg, Bremen, Hessen und Sachsen-Anhalt sind entweder genau Staffellungen der Elternbeiträge nach der Anzahl der Kinder und deren Einkommen landesrechtlich festgelegt oder landesrechtlich sind entsprechende Verpflichtungen zur Staffelung festgesetzt (vgl. Lange 2008b: 240)<sup>16</sup>. In vielen Bundesländern ist gesetzlich auch festgehalten, dass in Fällen einer besonderen wirtschaftlichen Härte die Beiträge vollkommen erlassen werden können<sup>17</sup>.

---

Kindes angeboten wird (§ 11 Abs. 4 S. 3, 2. HS SGB XII), wenn ihnen eine Erwerbstätigkeit zugemutet werden kann.

<sup>15</sup> Den folgenden Ausführungen liegt eine eigene Analyse derjenigen Landesgesetze zu Grunde, die in den Ländern den Bereich der Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege regeln.

<sup>16</sup> Trotz dieser Regelungen sind große regionale Unterschiede in den Elternbeiträgen festzumachen, für eine aktuelle Studie unter 100 deutschen Städten zu diesem Thema, vgl. die Umfrage der Zeitschrift „Eltern“, <http://www.eltern.de/kindergarten/erziehung/kita-ranking.html> (Stand: 29. Mai 2008).

<sup>17</sup> Vgl. entsprechende Übersichten auf der Homepage des Ministeriums für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg.

### **3.2 Die Nutzung von Kindern aus benachteiligten Gruppen – bisherige Ergebnisse**

Wie eingangs erwähnt kann auf der Basis der Kinder- und Jugendhilfestatistik nur bedingt für Kinder mit Migrationshintergrund das Nutzungsverhalten erfasst werden. So kann der Anteil der Kinder in Kindertageseinrichtungen nachgewiesen werden, in deren Familien nicht vorrangig deutsch gesprochen wird. In der Gruppe der Kinder unter drei Jahren sind dies knapp 10% der Kinder, während es bei der Altersgruppe der Kinder im Kindergartenalter 16% sind. In Westdeutschland ist der Anteil der Kinder mit 15% bzw. 18% sehr viel höher als in Ostdeutschland mit knapp 2% bzw. 3%. Erwartungsgemäß weisen insbesondere die Stadtstaaten, allen voran Hamburg und Berlin, relativ hohe Migrantenanteile auf: In Hamburg sind dies je nach Altersgruppe 23% bzw. 28%, während es in Berlin 21% bzw. 27% sind, d.h. in beiden Stadtstaaten hat fast jedes dritte Kind im Kindergartenalter einen Migrationshintergrund (vgl. Abbildungen 12 a und b). Dieser höhere Migrationsanteil geht allerdings auch sehr stark mit dem höheren Anteil von Migranten an der gesamten städtischen Bevölkerung einher.

Neben diesen Ergebnissen stehen weitere Informationen auf der Basis von repräsentativen Umfragedaten zur Verfügung. Es existieren empirische Studien auf der Basis des *Sozio-oekonomischen Panels (SOEP)* (für neuere Studien vgl. Fuchs-Rechlin 2008, Büchner und Spieß 2007 und Wrohlich 2007), des *Mikrozensus* (vgl. DJI 2005, Fuchs 2006, Kreyenfeld 2004 und 2007; und Konsortium Bildungsberichterstattung 2006) und der *DJI Kinderbetreuungsstudie* (Bien et al. 2006). Diese Studien untersuchen die Nutzung von Kindertageseinrichtungen und gehen dabei teilweise explizit oder implizit auf die genannten Gruppen benachteiligter Kinder ein. Es ist bemerkenswert, dass bisher kaum deutsche Studien existieren, die explizit auf die Nutzung durch benachteiligte Kinder abstellen.<sup>18</sup>

Unabhängig vom Datensatz weisen die vorliegenden Studien in der Tendenz vergleichbare Ergebnisse auf. Im Hinblick auf Kinder unter drei Jahren kann

---

<sup>18</sup> Eine der wenigen Ausnahmen ist die Studie von Becker (2006), die auf der Basis einer regional begrenzten Stichprobe den Einfluß des Kindergartens auf den Spracherwerb von Kindern mit Migrationshintergrund untersucht. Eine weitere Ausnahme ist die Studie von Becker und Tremel (2006), die auf Basis des SOEP untersucht, inwiefern vorschulische Bildungserfahrungen von Migrantenkindern deren späteren Schulerfolg beeinflussen.

festgehalten werden, dass die Wahrscheinlichkeit eine Kindertageseinrichtung zu nutzen, mit dem Alter des Kindes, der Erwerbstätigkeit der Mutter, dem Bildungshintergrund der Mutter und ihrem Familienstand zusammenhängt. Ältere Kinder, Kinder mit einer erwerbstätigen Mutter, Kinder, deren Mütter ein höheres Bildungsniveau aufweisen und Kinder ohne Migrationshintergrund, haben eine höherer Wahrscheinlichkeit eine Kindertageseinrichtung zu nutzen als die jeweilige Referenzgruppe. Außerdem nutzen Kinder Alleinerziehender häufiger öffentlich geförderte Bildungs- und Betreuungsangebote, was Resultat entsprechender gesetzlicher Regelungen sein kann. Für Kinder im Kindergartenalter zeigt sich, dass deren Nutzungsverhalten ebenfalls mit dem Alter des Kindes, der Anzahl der Geschwister, der Teilzeiterwerbstätigkeit, der Gemeindegröße, dem Migrationshintergrund und in einigen Studien mit dem Haushaltseinkommen zusammenhängt. In einer Studie von Büchner und Spieß (2007) kann außerdem gezeigt werden, dass die Wahrscheinlichkeit jemals in der gesamten frühen Kindheit eine Kindertageseinrichtung zu nutzen signifikant vom Haushaltseinkommen abhängt, d.h. Kinder in Familien mit einem geringeren Haushaltseinkommen nutzen entsprechende Angebote für einen kürzeren Zeitraum als Kinder aus einkommensstärkeren Haushalten. Dies trifft auch auf Kinder mit Migrationshintergrund zu, sie verbringen c.p. weniger Jahre in einer Kindertageseinrichtung als die entsprechende Referenzgruppe. Allerdings muss in diesem Kontext auch erwähnt werden, dass Migrantenkinder im letzten Jahr vor der Einschulung ebenso häufig eine Kindertageseinrichtung nutzen, wie Kinder ohne Migrationshintergrund (vgl. z.B. Bien et al. 2006).

### **3.3 Die Nutzung von Kindern aus benachteiligten Gruppen – eigene Analysen auf der Basis des SOEP**

Die Nutzung von Kindertageseinrichtungen durch benachteiligte Gruppen wurde in einer eigenen empirischen Untersuchung auf der Basis des SOEP analysiert. Dabei wurden benachteiligte Gruppen wie folgt definiert:

(1) *Kinder, die in einem „armen“ Haushalt leben:* Es wurden zwei alternative Armutsmäße verwendet. Zum einen wurde das in internationalen Vergleichen übliche Maß der relativen Einkommensarmut verwendet. Demnach werden alle Personen als einkommensarm bezeichnet, die in einem Haushalt leben, dessen Äquivalenzeinkommen weniger als 60% des Medianeinkommens beträgt. Zum

anderen wurde das Maß der „Deprivationsarmut“ verwendet. Dieses misst Armut nicht indirekt über die verfügbaren finanziellen Ressourcen des Haushalts, sondern direkt über die Erfassung des tatsächlichen Lebensstandards. Dabei wird erfasst, ob Haushalte über Güter des täglichen Lebens verfügen bzw. Aktivitäten durchführen, die als Mindeststandards der gesellschaftlichen Teilhabe gelten können, wie z.B. Farb-TV, Telefon, pünktliche Mietzahlung, warme Mahlzeit und Auto. Entsprechende Armutsmaße finden in der internationalen und auch nationalen Forschung zunehmend Verbreitung (vgl. Nolan und Whelan 1996 sowie Andreß 2006).

(2) *Kinder, die mit einem alleinerziehenden Elternteil* zusammenleben.

(3) *Kinder mit Migrationshintergrund*: Zur Bestimmung des Migrationshintergrundes wird neben der Nationalität auch auf Informationen zur Zuwanderung nach Deutschland zurück gegriffen. Dementsprechend kann unterschieden werden zwischen Kindern mit partiellem Migrationshintergrund, d.h. eines der beiden Elternteile ist nichtdeutscher Nationalität oder nicht in Deutschland geboren und Kindern mit vollständigem Migrationshintergrund, d.h. beide Eltern bzw. der alleinerziehende Elternteil ist nichtdeutsch oder zugewandert.

Vor dem Hintergrund dieser Gruppenbildung wird untersucht, inwiefern diese Kinder unter Berücksichtigung anderer Merkmale eine Kindertageseinrichtung nutzen. Es werden hier ausschließlich die Ergebnisse multivariater Analysen zusammengefasst, da diese den Vorzug haben, die Nutzung von Kindertageseinrichtungen unter statistischer Kontrolle weiterer Merkmale präziser abschätzen zu können. Die Analysen werden für West- und Ostdeutschland getrennt dargestellt. Aufgrund geringer Fallzahlen können die Analysen nicht noch zusätzlich für die Altersgruppe der Kinder unter drei Jahren und für Kinder im Kindergartenalter durchgeführt werden. Allerdings wird in allen Analysen das Alter der Kinder sehr differenziert berücksichtigt, vgl. dazu ausführlicher die methodischen Analysen im Anhang.<sup>19</sup> Fernerhin werden die Analysen für die beiden Armutsmaße getrennt durchgeführt.

Wird das Konzept der Einkommensarmut verwendet (Abbildung 13), so zeigt sich, dass sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland Kinder aus armen Haushalten eine deutlich geringere Wahrscheinlichkeit haben eine Kindertageseinrichtung zu nutzen als nicht arme Kinder. Im Westen verringert sich diese Wahrscheinlichkeit c.p. um

---

<sup>19</sup> Da in Ostdeutschland die Zahl der Kinder mit Migrationshintergrund zu klein ist, wird auf diese Variable in den Analysen für Ostdeutschland verzichtet.

etwas mehr als 5%, wenn das Kind in einer einkommensarmen Familie lebt. Im Osten beträgt dieser Wert sogar nahezu 10%. Der Zusammenhang zu alleinerziehenden Haushalten ist statistisch nicht signifikant, es ist jedoch in der Tendenz eine leicht erhöhte Wahrscheinlichkeit im Westen und eine verringerte im Osten zu erkennen. Kinder, bei denen alle Elternteile einen Migrationshintergrund aufweisen, haben im Westen eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit eine Kindertageseinrichtung zu besuchen. Mit einer um fast 12% verringerten Wahrscheinlichkeit gegenüber Kindern ohne Migrationshintergrund ist dieser Effekt sehr hoch. Kinder, bei denen nur ein Elternteil einen Migrationshintergrund aufweist, haben dagegen keine signifikant niedrigere Nutzungswahrscheinlichkeit als Kinder ohne Migrationshintergrund.

Wenn das Konzept der Deprivationsarmut anstelle von Einkommensarmut benutzt wird (vgl. Abbildung 14), dann zeigen sich noch stärkere negative Effekte der Armutssituation. In Ostdeutschland sinkt die Nutzungswahrscheinlichkeit von armen Kindern um fast 14% und in Westdeutschland um 12%. Für Westdeutschland zeigt sich nun auch, dass der positive Effekt alleinerziehender Haushalte signifikant wird. Unter Kontrolle der höheren Armutsbetroffenheit alleinerziehender Haushalte weisen diese also, im Vergleich zu anderen Haushaltstypen, eine höhere Wahrscheinlichkeit auf, Kindertageseinrichtungen zu nutzen. Diese Wahrscheinlichkeit ist in Westdeutschland um 6% höher. Außerdem zeigt sich auch hier der Effekt einer niedrigeren Nutzung, wenn beide Elternteile einen Migrationshintergrund haben.

Ein Blick auf die vollständigen Ergebnisse (vgl. Tabelle A-2 im Anhang) zeigt überdies, dass neben dem extrem starken Effekt des Alters der Kinder weitere Faktoren eine wichtige Rolle spielen. Für Westdeutschland ist ein klarer Zusammenhang zur Gemeindegröße erkennbar; im Osten weisen die Großstädte erhöhte Nutzungswahrscheinlichkeiten auf. Darüber hinaus wirken im Westen nach wie vor erhebliche regionale Unterschiede (dies bestätigt im Wesentlichen die Ergebnisse aus Kapitel 2). Weitere Kinder im Haushalt reduzieren die Wahrscheinlichkeit des Besuchs einer Einrichtung, insbesondere dann, wenn diese nicht selbst im „Kindergartenalter“ von 3-6 Jahren sind.

Neben der Nutzungswahrscheinlichkeit kann auf der Basis des SOEP auch untersucht werden, wie sich die Nutzung benachteiligter Gruppen nach dem

Betreuungsumfang unterscheidet. Dazu betrachten wir nur diejenigen Kinder, die überhaupt eine Kindertageseinrichtung besuchen. Im SOEP ist es möglich zwischen einer Halbtags- und einer Ganztagsbetreuung zu differenzieren.

Wird das Konzept der Einkommensarmut verwendet, so zeigt sich (vgl. Abbildung 13), dass einkommensarme Kinder in Ostdeutschland mit einer um 10% niedrigeren Wahrscheinlichkeit eine ganztägige als eine halbtägige Betreuung nutzen. Dieser Effekt ist allerdings nur in Ostdeutschland signifikant. Das fast identische Ergebnis erhält man, wenn das Konzept der Deprivationsarmut verwendet wird (vgl. Abbildung 14). Darüber hinaus zeigen beide Analysen, unabhängig vom Konzept der Armutsmessung, dass Kinder alleinerziehender Eltern eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit haben, ganztägig eine Kindertageseinrichtung zu nutzen. Die Wahrscheinlichkeit ist um 14% bzw. 16% höher. Außerdem haben Kinder, bei denen beide oder auch nur ein Elternteil einen Migrationshintergrund haben, eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit eine Kindertageseinrichtung ganztägig zu besuchen.

Damit liegen Hinweise darauf vor, dass die benachteiligten Gruppen in Westdeutschland insbesondere beim Übergang in eine Kindertageseinrichtung wiederum „benachteiligt“ sind, wenn Benachteiligung über „Armut“ und „Migration“ gemessen wird und wenn angenommen wird, dass diese Gruppe die entsprechenden Angebote nutzen wollen bzw. diese für die Kinder förderlich sind. Dies trifft nicht auf Kinder alleinerziehender Eltern zu. Für Ostdeutschland ergibt sich ein zusätzlich verschärftes Bild: Kinder aus armen Haushalten sind sowohl beim Übergang in eine Kindertageseinrichtung benachteiligt als auch bei der Nutzung ganztägiger Angebote, obwohl die Nutzungsquoten hier insgesamt deutlich über dem westdeutschen Niveau liegen.

### **3.4 Gründe für die Unterschiede bei den Nutzergruppen**

Die eigenen Analysen auf der Basis des SOEP haben gezeigt, dass insbesondere Kinder aus armen Haushalten und mit Migrationshintergrund, Kindertageseinrichtungen in einem geringen Ausmaß nutzen. Die Analysen geben jedoch keine Auskünfte über die Gründe dafür. Auch andere Forschungsarbeiten lassen diese Frage weitgehend unbeantwortet. U.W. existiert keine systematische, repräsentative und empirische Untersuchung zu diesem Thema (vgl. dazu auch

OECD 2004, die auch dieser Mangel beklagt). Grundsätzlich können aus ökonomischer Sicht Gründe auf der Angebotsseite vermutet werden. Es könnte sein, dass eine Diskriminierung auf Seiten der Anbieter vorliegt und diese z.B. Kindern aus einkommensstarken Familien den Vorzug geben gegenüber Kindern aus den genannten benachteiligten Gruppen. Ein solches Verhalten wäre bei einer Überschussnachfrage auch durchaus zu erwarten, da dann Akteure auf der Anbieterseite und nicht die Nachfrager selektieren können. Außerdem wäre dieses Verhalten c.p. ökonomisch rational, wenn die Finanzierung der Einrichtungen in hohem Ausmaß an das Einkommen der Eltern gekoppelt wäre. Da sich das deutsche System aber durch eine solche starke Kostenbeteiligung der Eltern auszeichnet, ist eine entsprechende Diskriminierung als alleiniger Erklärungsansatz eher unwahrscheinlich.

Weitere Gründe für eine geringere Nutzung durch benachteiligte Kinder könnten auch auf der Nachfrageseite liegen. Für einkommensschwache Haushalte könnten die Gebühren in Kindertageseinrichtungen eine zu hohe finanzielle Belastung darstellen. Dies ist per se nicht auszuschließen, da ökonomische Studien zeigen, dass die Nachfrage nach Kindertageseinrichtungen in Deutschland durchaus vom „Preis“ dieses Gutes, d.h. den Gebühren abhängig ist (vgl. Wrohlich 2007). In früheren Studien wurde außerdem gezeigt, dass die relative Belastung von Haushalten im unterem Einkommensbereich durch die Elternbeiträge höher ist als für Haushalte im oberen Einkommensbereich (vgl. Kreyenfeld et al. 2001). Allerdings sind, wie oben ausgeführt, in nahezu allen Bundesländern einkommensabhängige Elternbeiträge die Regel. In Härtefällen entfallen die Gebühren häufig oder werden von anderen öffentlichen Stellen übernommen. Neuere Berechnungen zeigen, dass insgesamt 9% der Kinder bzw. deren Eltern keine Beiträge zahlen (Fuchs-Rechlin 2008).

Hinzu kommt, dass die Gebühren in Deutschland im internationalen Vergleich relativ gering sind. Standardisiert für eine Familie beispielsweise mit einem zwei Jahre altem Kind, zeigt eine Studie der OECD (Immervoll und Barber 2005), dass deutsche Familien mit einem Gebührenanteil von 12% am Einkommen unter dem Durchschnitt anderer OECD Länder von 16% liegen. Von daher ist zwar nicht zu vermuten, dass relativ betrachtet zu hohe Gebühren der alleinige Grund für eine geringere Nutzung



sind. Es ist aber damit nicht auszuschließen, dass die Gebührenhöhe bei der Entscheidung für die Nutzung einer Kindertageseinrichtung eine Bedeutung hat.

Ein weiterer Grund auf der Nachfrageseite könnte in den unterschiedlichen Präferenzen der potentiellen Nutzergruppen liegen. So könnten z.B. arme Familien andere Bildungs- und Betreuungspräferenzen für ihre Kinder haben als nicht einkommensarme Familien. Aus kulturellen oder auch anderen Gründen könnte dies auch auf Kinder aus Haushalten mit Migrationshintergrund zutreffen. Dafür spricht der Befund, dass insbesondere Kinder, bei denen beide Elternteile einen Migrationshintergrund aufweisen, Kindertageseinrichtungen weniger nutzen. Empirische Hinweise auf andere Präferenzen einkommensschwacher Familien liegen in der Studie von Wrohlich (2007) liegen, die zeigt, dass die Nachfrage – und nicht die Nutzung – nach einer Kindertageseinrichtung signifikant mit dem Haushaltseinkommen zunimmt. Wenn sich dies durch weitere empirische Studien belegen lässt, spricht einiges dafür, dass die entsprechenden elterlichen Präferenzen nicht zwingend mit einer Förderung des Kindeswohls einhergehen.

#### **4. Zusammenfassung und Empfehlungen für eine nachhaltige öffentliche Förderung der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur**

##### **4.1 Zusammenfassende Darstellung**

Die Analysen der Kapitel 2 und 3 haben die großen Unterschiede bei der Nutzung der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsangebote in Deutschland verdeutlicht, zum einen im Hinblick auf die regionale Nutzung und zum anderen im Hinblick auf unterschiedliche potentielle Nutzergruppen. Im Einzelnen sind die regionalen Differenzen insbesondere bei den Bildungs- und Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren zwischen den westdeutschen Bundesländern hervorzuheben. Allerdings ist auch für die ostdeutschen Bundesländer eine zunehmende Heterogenität zu beobachten. Für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schuleintritt sind die Unterschiede zwischen den Bundesländern, wie aufgrund des Rechtsanspruchs zu erwarten, geringer. Allerdings zeigen sich bei dieser Altersgruppe, wie auch bei den jüngeren Kindern große Unterschiede im Betreuungsumfang, d.h. in einigen Bundesländern wird die Mehrheit der Kinder fünf Stunden oder weniger pro Tag betreut, während in anderen Regionen die Mehrheit

der Kinder mehr als sieben Stunden betreut wird. Größere Differenzen weist die Altersgruppe der Kinder im Kindergartenalter auf, wenn auf die Versorgung mit einem Mittagessen abgestellt wird. Hier ist für einige westdeutsche Flächenstaaten von einem großen Nachholbedarf auszugehen. Die dargestellten Analysen beziehen sich fast ausschließlich auf Unterschiede zwischen den Bundesländern. Die wenigen verfügbaren regional noch differenzierten Analysen der Nutzung weisen darauf hin, dass bei einer kleinräumigen Analyse noch größere Unterschiede zwischen den Regionen zu beobachten sind und dies auch auf Ostdeutschland zutrifft, also auch dort erhebliche regionale Unterschiede zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten zu beobachten sind.

Comment [e1]: differenzieren?

Regionale Unterschiede im Qualitätsbereich können anhand der öffentlich zugänglichen Daten der Kinder- und Jugendhilfestatistik nicht ausreichend untersucht werden. Eine Zusammenstellung der Ausbildungsabschlüsse des Betreuungspersonals zeigt bekannte West-Ost-Unterschiede, allerdings keine großen Differenzen zwischen den Bundesländern. Allerdings untermauern die verschiedenen gesetzlichen Landesregelungen und einschlägige Untersuchungen den Befund, dass es auch große regionale Differenzen in der pädagogischen Qualität von Kindertageseinrichtungen und auch der Kindertagespflege gibt, insbesondere im Hinblick auf Qualitätsstandards und Instrumente der Qualitätssicherung. Daran mag die Installierung von Bildungsplänen einiges verändert haben, grundsätzlich haben sie regionale Qualitätsunterschiede jedoch nicht beseitigt. Die regionalen Differenzen im Hinblick auf die Trägergruppen sind in Deutschland nicht sehr groß.

Die Analysen haben des Weiteren einmal mehr deutlich gemacht, dass in Deutschland Kinder aus „armen“ Familien bei der Nutzung von Kindertageseinrichtungen „benachteiligt“ sind. Insbesondere auch Kinder, deren beide Elternteile einen Migrationshintergrund aufweisen, nutzen Kindertageseinrichtungen sehr viel weniger. Im Hinblick auf den Umfang der Betreuungszeiten zeigt sich allerdings in Westdeutschland keine weitere Benachteiligung der Kinder aus benachteiligten Gruppen, sofern diese eine Betreuungseinrichtung besuchen. Für Ostdeutschland ergibt sich hier ein anderes Bild: Kinder aus „armen“ Haushalten sind nicht nur bei der Nutzung generell von Kindertageseinrichtungen „benachteiligt“, sondern auch bei der Nutzung von

ganztägigen Angeboten, wenn man annimmt, dass sie diese Angebote nutzen wollen bzw. diese für die Kinder förderlich sind.

Aus der Perspektive des Kindeswohls sind die aufgezeigten regionalen und sozioökonomisch bedingten Unterschiede, die nicht zwingend nur auf Bedarfsunterschiede zurückzuführen sind, keineswegs zielführend, da mit ihnen grundsätzlich unterschiedliche Fördermöglichkeiten von Kindern einhergehen. Ihnen werden keine gleichwertigen Bildungs- und Förderchancen geboten, wie es die UN-Kinderrechts-Konvention vorsieht. Damit bestätigen sich Unterschiede auf Landesebene, die bereits im internationalen Vergleich auf nationaler Ebene festzumachen sind. Als ein zentrales Kriterium für ein gutes Kinderbetreuungssystem wird von Experten das Kriterium genannt, dass allen Kindern, insbesondere auch benachteiligten Kindern, qualitativ gute Betreuungsangebote zur Verfügung stehen. Deutschland erfüllt dieses Kriterium nicht. Die Ergebnisse der Kapitel 2 und 3 haben dies noch einmal sehr deutlich in Hinblick auf die Nutzung und regionale Differenzierung bestätigt.

Auch vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichheit der Lebensverhältnisse, wie er im deutschen Grundgesetz festgelegt ist, sind die Unterschiede in der Nutzung und der Qualität kritisch zu bewerten. Vielmehr sollten grundsätzlich allen Kindern und auch Eltern – unabhängig von ihrem Wohnort – die gleichen Möglichkeiten einer Förderung in Kindertageseinrichtungen und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bereitstehen; nur dann liegen grundsätzlich gleichwertige Förder- und Vereinbarkeitschancen von Kindern und ihren Eltern vor. Darüber hinaus ist es aus volkswirtschaftlicher Perspektive bedenklich, dass nicht alle verfügbaren Reserven des Humanvermögens in Deutschland genutzt werden: Auch vor dem Hintergrund, dass insbesondere Kinder aus benachteiligten Haushalten von einer qualitativ guten Bildung und Betreuung profitieren, ist zu überlegen, wie der Anteil dieser Personen an allen Nutzern der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsangebote erhöht werden kann.

## **4.2 Empfehlungen**

Welche Empfehlungen lassen sich vor dem Hintergrund dieser Befunde ableiten? Welche Empfehlungen können dazu beitragen, dass gleichwertigere

Entwicklungschancen für alle Kinder in Deutschland angeboten werden und damit das kindliche Wohlbefinden in allen Regionen und Familien gesichert ist? Zunächst ist festzuhalten, dass gleichwertige Entwicklungsmöglichkeiten nicht bedeuten dürfen, dass regionale Unterschiede im Bedarf negiert werden. Vielmehr sollten insbesondere regionale und sozioökonomisch bedingte Bedarfsunterschiede der zentrale Ansatzpunkt für Unterschiede in der öffentlichen Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur sein. Ein Anliegen von Empfehlungen muss es vielmehr sein, dass nicht die politische Prioritätensetzung oder die finanziellen Restriktionen einer Kommune bzw. eines Bundeslandes über stark unterschiedliche Lebensmöglichkeiten von Kindern entscheiden. Im Folgenden werden dementsprechend sehr unterschiedlich gelagerte Empfehlungen formuliert, sie richten sich an verschiedene Akteure, primär den Bund, die Länder und Kommunen. Sie sind in ihrem Konkretisierungsgrad sehr unterschiedlich und sollen alle die Diskussion zur Minderung regionaler und sozioökonomisch unbegründeter Differenzierungen anregen.

- Zunächst ist es als sehr positiv zu bewerten, dass der Bund in die Finanzierung von Kindertageseinrichtungen und die Kindertagespflege eingestiegen ist. Die Beteiligung eines weiteren Akteurs an der Finanzierung der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur entschärft die alleinige Abhängigkeit von Mitteln der Länder und Kommunen. Zusätzliche Finanzierungsmittel eines dritten Akteurs, die bedarfsgerecht und nicht politisch verteilt werden, können per se dazu beitragen, dass regionale Unterschiede verringert werden. Wichtig dabei ist aber, dass eine entsprechende Bundesbeteiligung langfristig und damit nachhaltig angelegt ist. Auf Bundesebene sollten demnach künftige Regierungen an einer entsprechenden Finanzierungspraxis unbedingt festhalten.
- Allerdings ist es auch von zentraler Bedeutung, dass die vom Bund bereitgestellten Finanzmittel dem Bereich der öffentlich finanzierten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur tatsächlich zukommen, also dem Kindeswohl explizit „zugeordnet“ sind. Die beschlossene Beteiligung des Bundes an den Investitionskosten ist zweckgebunden. Die zusätzlichen Mittel für die Betriebsausgaben sind allerdings nicht zweckgebunden. Um grundsätzliche „Ausweichstrategien“ der Länder und Kommunen zu verhindern (siehe oben), wäre eine *zweckgebundene* Finanzierungsbeitragung des Bundes zu bevorzugen. Sie könnte verhindern, dass insbesondere die

Gebietskörperschaften, die dem Bereich der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur ohnehin keine so große Bedeutung zukommen lassen entsprechende „Ausweichstrategien“ entwickeln und regionale Unterschiede noch größer werden.

- Wie bereits in der Debatte um die Finanzbeteiligung des Bundes im Frühsommer 2007 diskutiert (vgl. Emundts 2007), wäre u.E. eine zweckgebundene Finanzierung in Form von Kinderbetreuungsgutscheinen sinnvoll. Diese könnten vom Bund an die Eltern ausgegeben werden. Es handelt sich dabei um nahezu die einzige verfassungsrechtlich mögliche Alternative, wie der Bund sich zweckgebunden an der Finanzierung der Betriebskosten von Bildungs- und Betreuungsangeboten beteiligen kann (vgl. dazu für eine juristische Argumentation z.B. Richter 2007, für eine ökonomische Argumentation vgl. Spieß 2008a und b oder auch BMFSFJ 2008). Demnach wäre dem Bund zu empfehlen, über Bundesgutscheine weiter zu diskutieren und diese mittelfristig zu implementieren – dies auch vor dem Hintergrund, eine weitere regionale Differenzierung zu vermeiden. Insbesondere im Sinne des Kindeswohls muss jedoch auch darauf hingewiesen werden, dass Gutscheinmodelle unabdingbar mit Qualitätssicherungsaspekten verbunden sein müssen. Die Vergabe von Gutscheinen – unabhängig davon, welche Gebietskörperschaft sie ausgibt – darf *ausschließlich* für qualitätsgeprüfte und -gesicherte Angebote verwandt werden. Nur dann können Gutscheine im Sinne des Kindeswohls ihre potentielle Wirkung erzielen.
- Regionale Nutzungsunterschiede sind insbesondere (aber nicht nur) bei Kindern unter drei Jahren festzumachen. Vor diesem Hintergrund war es eine sinnvolle Entscheidung des Bundes mit einem Ausbau des „U3-Bereichs“ zu beginnen. In Fortführung dieser Initiativen des Bundes, über die er indirekt seine Mitverantwortung an der Finanzierung der Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur anerkennt, sollte jedoch auch darüber nachgedacht werden, wie über Bundesmittel eine umfassendere und qualitativ bessere Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur für Kinder im Kindergartenalter gewährleistet werden kann. So könnten Bundesmittel beispielsweise mit dazu beitragen, die durchaus großen regionalen Unterschiede bei der Versorgung mit einem Mittagessen in Westdeutschland und die gesamtdeutschen Unterschiede in der pädagogischen Qualität zu verringern (siehe unten). Auch für diesen Altersbereich wäre also darüber nachzudenken, inwiefern eine Finanzierungsbeitrag über

Bundesgutscheine sinnvoll ist, um regionale Unterschiede, die nicht „bedarfsbedingt“ sind, zu reduzieren.

- Eine gezielte Förderung der Nachfrager über zweckgebundene Transfers, z.B. in Form von Gutscheinen ist insbesondere auch dann zu empfehlen, wenn über eine zielgruppenspezifische Nachfragerförderung nachgedacht wird. Da es auch zur Sicherung des Kindeswohls ein politisches Ziel sein sollte insbesondere Kinder aus einkommensarmen Elternhäusern und auch Kinder mit Migrationshintergrund stärker und insbesondere früher durch Bildungs- und Betreuungsangebote zu fördern, so könnte diesen Gruppen über einen Bildungs- und Betreuungsgutschein eine überdurchschnittlich hohe Förderung zukommen. Internationale Erfahrungen zeigen, dass Gutscheine zu einer stärkeren Nutzung von Bildungs- und Betreuungsangeboten durch Kinder aus benachteiligten Gruppen beitragen können. Vermutlich wollen Eltern einen ihnen direkt zugeordneten Transfer (über einen Gutschein) nicht ungenutzt lassen (vgl. Besharov und Samari 2000 sowie Levin und Schwartz 2007). Im Falle einer Anbieterförderung tritt dieser Effekt nicht in dieser Form ein, da die Förderung in diesem Fall nicht direkt der Familie bzw. dem einzelnen Kind zugeordnet ist und eine Nichtnutzung für den Nachfrager nicht offensichtlich mit der Nichtnutzung eines Transfers verbunden ist.
- Vor dem Hintergrund einer gezielten Förderung benachteiligter Nachfragergruppen sollte über Gutscheine mittelfristig nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf der Ebene der Länder und der Kommunen weiter diskutiert werden. Es sollte dabei auch gezielt über Mischmodelle mit einer Anbieterförderung nachgedacht werden.<sup>20</sup> Bei solchen Mischmodellen wäre zum Beispiel daran zu denken, dass ein Teil der öffentlichen Förderung den Anbietern direkt zugeordnet wird und ein anderer Teil der Förderung zielgruppenspezifisch den Nachfragern bzw. bestimmten benachteiligten Nachfragergruppen zukommt. Somit könnten sozioökonomisch bedingte Unterschiede in der Nutzung, die nicht bedarfsbedingt sind, auch auf Landes- und Gemeindeebene reduziert werden.
- Wie bereits mehrfach betont ist die Sicherung einer pädagogischen guten Qualität für das Kindeswohl unabdingbar. Vor dem Hintergrund der großen regionalen Unterschiede in den Qualitätsstandards und der Qualitätssicherung, sind nationale Initiativen zur Verbesserung der pädagogischen Qualität in

---

<sup>20</sup> Wie bereits oben erwähnt praktizieren Berlin und Hamburg entsprechende Gutscheinmodelle, als kommunale Beispiele können zudem Heidelberg (vgl. Soldt 2007), Jena und Erfurt aufgeführt werden.

Kindertageseinrichtungen und auch der Kindertagespflege von besonders hoher Relevanz. Mit der nationalen Qualitätsinitiative<sup>21</sup> auf der einen Seite und auch dem gemeinsamen Verständnis aller Bundesländer um die Notwendigkeit von Bildungsplänen auf der anderen Seite wurden wichtige Wege in diese Richtung beschritten. Allerdings darf es dabei nicht belassen werden, sondern es müssen umsetzungsorientierte Schritte folgen. Der deutsche Föderalstaat sieht dabei nicht vor, dass der Bund konkrete gesetzliche Maßnahmen ergreift, sondern er kann und sollte vielmehr im Sinne eines Motors und Moderators diesen Prozess weiter vorantreiben und die Diskussion gesellschaftspolitisch moderieren. Somit könnte ähnlich dem Fortschritt beim quantitativen Ausbau im „U3-Bereich“ ein gesamtgesellschaftlicher Konsens darüber erzielt werden, dass *alle* Kinder in Deutschland unabhängig von ihrer regionalen Zuordnung von einer pädagogisch guten Qualität profitieren, welche durch einheitliche Mindeststandards definiert ist. Dementsprechend sollten auf der Ebene der Länder in Fortführung der Bildungspläne konkretere Qualitätsmindeststandards diskutiert werden, um sich in der gemeinsamen Diskussion auf zentrale Mindeststandards zu einigen. Mittelfristig wäre auch daran zu denken, sich im Sinne eines Staatsvertrages zwischen den Ländern auf einheitliche Mindeststandards zu einigen (vgl. für einen ähnlichen Vorschlag BMFSFJ 2003 oder auch die entsprechenden Empfehlungen in BMFSFJ 2008).

Maßnahmen, die explizit darauf hin abzielen benachteiligte Kinder früher und vermehrt in das deutsche frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot einzugliedern, können – neben den bereits genannten Ansätzen - ebenfalls auf unterschiedlicher Ebene ansetzen.<sup>22</sup> Auch in diesem Kontext könnten Länderabsprachen ein sinnvoller Ansatzpunkt sein. Die Länder könnten sich z.B. darauf verständigen einkommensabhängige Gebührenordnungen für alle Bundesländer als verpflichtend einzuführen. Darüber hinaus könnten sich die Länder auf eine gemeinsame Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund

---

<sup>21</sup> Vgl. für eine Kurzdarstellung der Projekte <http://www.bildungsserver.de/zeigen.html?seite=3768> (Stand: 21. Januar 2008).

<sup>22</sup> Bei der Diskussion den Anteil benachteiligter Gruppen bei den Nutzern zu erhöhen, wird in Deutschland auch über eine generelle Kindergartenpflicht nachgedacht. Eine solche Maßnahme, wie sie in z.B. in Frankreich mit der „ecole maternelle“ vorliegt, würde bedeuten, dass der Kindergarten aus der Kinder- und Jugendhilfe herausgenommen wird und komplett dem Bildungsbereich zugeordnet wird. Neben den vielfachen, insbesondere auch verfassungsrechtlichen Veränderungen, die damit verbunden wären, würde sich das Problem einer Heterogenität bei den Nutzern altersmäßig nur verschieben und wäre weiterhin für den Bereich der unter dreijährigen Kinder nicht gelöst.

verständigen, um die dementsprechenden großen Unterschiede in Gesetzen und Verordnungen bedarfsorientiert zu reduzieren.

Den Bundesländern wäre aber auch zu empfehlen sich auf Initiativen zu verständigen, die verstärkt Erzieherinnen und Erzieherin mit Migrationshintergrund für eine Arbeit in Kindertageseinrichtungen oder der Tagespflege mobilisieren. Internationale Erfahrungen zeigen, dass auch solche Aktivitäten sehr erfolgreich sein können.

Comment [e2]: Erzieher?

Darüber hinaus sollte verstärkt mit den Familien selbst zusammengearbeitet werden. *Familienintegrierende* Ansätze können dabei einen wichtigen Ansatzpunkt darstellen. Damit sind Ansätze gemeint, welche die Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur noch stärker zu einem Ort machen, an dem Familien sehr früh Unterstützung finden. Dabei ist z.B. an eine deutschlandspezifische Fortführung der britischen „Early Excellence Center“ zu denken (vgl. auch BMFSFJ 2006). Auch Familienzentren, wie sie derzeit in Nordrhein-Westfalen „installiert“ werden<sup>23</sup> und über deren Einführung auch andere Bundesländer nachdenken, sind im Sinne familienintegrierender Ansätze als sehr positiv zu bewerten. Über einen sehr frühen Kontakt mit benachteiligten Familien könnte diesen viel früher die hohe Bedeutung von qualitativ hochwertigen Bildungs- und Betreuungsangeboten verdeutlicht werden. Ein familienintegrierender Ansatz, der im Vorfeld aber auch während der Inanspruchnahme von Bildungs- und Betreuungsangeboten eine enge Zusammenarbeit mit den Familien erreicht, hat außerdem den Vorteil, dass er sehr viel nachhaltiger wirken kann als alle kurzfristigen Angebote, die lediglich eine Nutzung „anstoßen“. Von hoher Relevanz ist dabei ein zielgruppenspezifisches Zugehen auf benachteiligte Familien, um sie verstärkt an entsprechende familienintegrierende Förderangebote heranzuführen. Dabei sollte es sich um eine zielgruppenspezifische Heranführung handeln, die nicht mit einer zielgruppenspezifischen Bildung und Betreuung gleichzusetzen ist. Vielmehr sollte der spezifisch deutsche Ansatz eines gemeinsamen Bildungs- und Betreuungsangebotes für grundsätzlich alle Kinder beibehalten werden. Vom Bund, den Ländern und auch Kommunen könnten verstärkt Initiativen für solche Angebotsformen ausgehen.

<sup>23</sup> Vgl. <http://www.familienzentrum.nrw.de/> (Stand: 19. Januar 2008).



Außerdem könnten bundesweite Initiativen vollkommen anderer Art zu einer Verringerung regionaler Unterschiede beitragen. So kann der durch das BMFSFJ in Auftrag gegebene Familienatlas (vgl. BMFSFJ 2007) als ein Beispiel dafür gelten, wie durch eine Dokumentation regionaler Unterschiede, ein regionaler „Wettbewerb“ um die familienfreundlichste Region angeregt wird, der grundsätzlich zu einer Verringerung regionaler Unterschiede beitragen kann. Ein noch stärker am Kindeswohl orientierter regionaler „Kinderatlas“ könnte entsprechend regionale Unterschiede verdeutlichen und Regionen benennen, in welchen in Hinblick auf die Dimensionen des kindlichen Wohlbefindens ein besonderer Nachholbedarf besteht (vgl. dazu auch Bertram 2007). Mit dem im Juni 2008 vorgelegten „Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme“ der Bertelsmann Stiftung liegt ein weiteres Instrument vor, welches regionale Differenzen offen legt, und entsprechend positiv zu bewerten ist. Vor diesem Hintergrund wäre es sehr wünschenswert, wenn entsprechende Reports regelmäßig erstellt würden, um darüberhinaus auch Veränderungen zu verdeutlichen. Solche Publikationen können grundsätzlich im Wettbewerb der Regionen dazu beitragen, dass besonders gute Beispiele bundesweit bekannt werden und zur Nachahmung einladen.

Nochmals anders gelagerte Initiativen des Bundes könnten darüber hinaus eine Vielzahl von Akteuren auf regionaler Ebene zusammenführen. Hier sind die „Lokalen Bündnisse für Familie“<sup>24</sup> ein gutes Beispiel. Entsprechende „lokale Bündnisse für Kinder“ könnten dazu beitragen regionale Unterschiede auszugleichen, in dem sie z.B. in Regionen mit einem größeren Nachholbedarf vielfältige Akteure zusammenbringen, die in gemeinsamer Anstrengung den quantitativen und qualitativen Ausbau der öffentlich geförderten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur voranbringen. Entsprechende Initiativen, auf der Ebene der Länder und Kommunen noch stärker als bisher bundesweit bekannt gemacht werden, um zur Nachahmung einzuladen.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass letztlich nur das Miteinander von Bund, Ländern und Kommunen regionale Unterschiede - die nicht bedarfsorientiert sind - verringern kann und die relativ geringe Nutzung von Tageseinrichtungen durch benachteiligte Kinder anheben kann. Nur das Miteinander und ein erfolgreicher „Spagat“ zwischen Initiativen auf der nationalen Ebene und der bedarfsorientierten Initiative vor Ort

---

<sup>24</sup> Vgl. <http://www.lokale-buendnisse-fuer-familie.de> (Stand: 29. Mai 2008).

können zu einer nachhaltig guten Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur in Deutschland beitragen. Nur eine solche Bildungs- und Betreuungsinfrastruktur kann unabhängig von der Region und dem sozioökonomischen Hintergrund von Kindern zu deren Wohlbefinden beitragen.

## Literatur

- Andreß, Hans-Jürgen 2006: Zur Entwicklung von Lebensstandard und Deprivation in Deutschland von 1996 bis 2003, in: Peter Krause und C. Katharina Spieß (Hg.): Armut und Reichtum. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (1), S. 131-149.
- Bange, D., Arlt, S., Klipp, B. (2007): Das Hamburger Kita-Gutschein-System; in: KITA aktuell; Nr. 7-9.
- Becker, B. (2006): Der Einfluss des Kindergartens als Kontext zum Erwerb der deutschen Sprache bei Migrantenkindern, in: Zeitschrift für Soziologie, Vol. 35 (2006), S. 449-464.
- Becker, R. und Tremel, P. (2006): Auswirkungen vorschulischer Kinderbetreuung auf die Bildungschancen von Migrantenkindern, in: Soziale Welt, 2006, Heft 4, S. 397-418.
- Bennet, J. and P. Moss (2004): Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany, 26 November 2004, OECD Country Note.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2008): Länderreport. Frühkindliche Bildungssysteme 2008, Gütersloh, [http://www. Kinder.fruerher-foerdern.de](http://www.Kinder.fruerher-foerdern.de) (Stand: 3. Juni 2008).
- Bertram, Hans (2007): Zur Lage der Kinder in Deutschland, Unicef Innocenti Working Paper No. 2006-02.
- Besharov, D. J., Samari, N. (2000): Child-Care Vouchers and Cash Payments, in: Steuerle, E. C., van Dooren, O., Petersen, G., Reischauer, R. D. (Hg.): Vouchers and the Provision of Public Services, Washington D. C. 2000, S. 195-223.
- Bien, W., T. Rauschenbach, T., Riedel, B. (Hg.) (2006): Wer betreut Deutschlands Kinder?, Beltz Verlag, Weinheim and Basel 2006.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2003): Auf den Anfang kommt es an!, Beltz Verlag, Weinheim and Basel 2003.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (Hrsg.) (2006): 7. Familienbericht: Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit, Berlin.
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2007): Familienatlas 2007. Standortbestimmung, Potenziale, Handlungsfelder.

- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Jugend, Frauen und Senioren (Hrsg.) (2008): Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren - elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung, Kurzgutachten des wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Berlin.
- Büchner, C., Spieß, C. K. (2007): Die Dauer vorschulischer Betreuungs- und Bildungserfahrungen: Ergebnisse auf der Basis von Paneldaten, DIW Discussion Papers Number 687, Berlin 2007.
- Deutscher Bundestag (2007): Bericht der Bundesregierung über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren 2007, BT-Drucksache 16/6100.
- Diskowski, D. (2007): Bildungspläne für Kindertagesstätten. Ein neues und noch unbegriffenes Steuerungsinstrument, Potsdam, mimeo.
- DJI - Deutsches Jugendinstitut and Universität Dortmund (Hrsg.) (2005): Zahlenspiegel 2005. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München 2005.
- Emundts, C. (2007): Geld macht nicht schlau, in: Die Zeit, 6. Juni 2007, Nummer 24.
- Falck, O. (2004): Das Hamburger „Kita-Gutscheinsystem“ besser als sein Ruf?, in: Sozialer Fortschritt, (3/2004), S. 68-74.
- Fuchs, K. (2006): Wovon der Besuch einer Kindertageseinrichtung abhängt...!, in: Rauschenbach, T., Schilling, M. (Hg.): Kinder- und Jugendhilfereport 2. Analysen, Befunde und Perspektiven. Juventa, Weinheim 2006, S. 157-173.
- Fuchs-Rechlin, K. (2008): Soziale Hintergründe der Inanspruchnahme von Kindertagesbetreuung und finanzieller Aufwand der Eltern – Auswertungen des Sozio-ökonomischen Panels , in: DJI (2008): Zahlenspiegel 2007, München, Kapitel 8.
- Heckman, J. J., Masterov, D.V. (2007): The Productivity Argument for Investing in Young Children, IZA Discussion Paper Number 2725, April 2007.
- Immervoll, H., Barber, D.(2005): Can parents afford to work? Childcare Costs, Tax Benefit Policies and Work Incentives, OECD Social, Employment and Migration Working Papers Number 31, Paris 2005.
- Konsortium Bildungsberichterstattung (Hg.) (2006): "Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration" im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder in der

- Bundesrepublik Deutschland und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, W. Bertelsmann Verlag, Bielefeld 2006.
- Kreyenfeld, M., Spieß, C. K., Wagner, G. G. (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle institutioneller Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied.
- Kreyenfeld, M. (2004): Social structure and child care: An analysis of the social and economic determinants of child care use, MPIDR Working Paper WP-2004-009, Rostock 2004.
- Kreyenfeld, M. (2007): Kinderbetreuung und soziale Ungleichheit, in: Becker, R., Lauterbach, W. (Hg.) (2007): Bildung als Privileg? Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit, 2nd edition, VS- Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2007.
- Lange, Jens (2008a): Strukturmerkmale von Kindertageseinrichtungen, in: DJI (2008): Zahlenspiegel 2007, München, Kapitel 3.
- Lange, Jens (2008b): Rechtliche Entwicklungen im Bereich der Kindertagesbetreuung, in: DJI (2008): Zahlenspiegel 2007, München, Kapitel 10.
- Levin, H. M., Schwartz, H. L. (2007): Educational vouchers for universal pre-schools, in: Economics of Education Review, Vol. 26, S. 3-16.
- Nolan, Brian und Christopher T. Whelan 1996: Resources, Deprivation and Poverty. Oxford: Clarendon Press.
- OECD (2004): Early Childhood Education and Care Policy in The Federal Republic of Germany, OECD Country Note, 26 November, Paris 2004
- OECD (2006): Starting Strong II, Early Education and Care, Paris 2006.
- Riedel, B. (2008): Kinder bis zum Schuleintritt in Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, in: [DJI \(2008\): Zahlenspiegel 2007, München, Kapitel 1.](#)
- ~~Richter, I. (2007): Die Betreuungsfinanzierung des Bundes im Krippenalter – Verfassungsrechtliche Voraussetzungen und Grenzen, schriftliche Fassung eines Vortrags am 9. Oktober 2007 beim Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge in Berlin.~~
- Santen, von, E. (2006): Wie verbreitet ist die Tagespflege? Öffentliche und informelle Tagespflege in Ost- und Westdeutschland, in: Bien, W.; Th. Rauschenbach, B. Riedel (Hrsg.): Wer betreut Deutschlands Kinder? DJI-Kinderbetreuungsstudie, Weinheim und Basel, S. 124-139.

**Deleted:** DJI Zahlenspiegel 2008, im Erscheinen.¶

- Schilling, M. (2008) Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung: in: DJI (2008): Zahlenspiegel 2007, München, Kapitel 9.
- Soldt, R. (2007): Vorsprung durch Ehrgeiz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nummer 231, Seite 16.
- Spieß, C. K. (2007): Öffentliche Ausgaben für Kindertageseinrichtungen: Weitere Argumente, warum diese notwendig und rentabel sind, in: *Vereinbarkeit von Familie und Beruf im europäischen Vergleich*, Benchmarking Dokumentation, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Spieß, C. K. (2008a): Early Childhood Education and Care in Germany: The Status Quo and Reform Proposals, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaftslehre (67: 1-20).
- Spieß, C. K. (2008b): Öffentlich finanzierte Betreuungs- und Bildungsinfrastruktur für Kinder – Warum, wo und wie Veränderungen in Deutschland notwendig sind, in: Bertram, H. (Hg.): *Mittelmaß für Kinder*, München, S. 193-219.
- Spieß, C. K., Wrohlich, K. (2005): Wie viele Kinderbetreuungsplätze fehlen in Deutschland?, in: DIW-Wochenbericht, Vol. 72 (14) (2005), S. 223-227.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2006): *Leben und Arbeiten in Deutschland*, Sonderheft 2: Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Ergebnisse des Mikrozensus 2005, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007a): *Kindertagesbetreuung regional 2006*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2007b): *Statistik der Jugendhilfe. Ausgaben und Einnahmen. Revidierte Ergebnisse 2005*, Wiesbaden 2007.
- Strehmel, P. (2004): Mehr Qualität durch das Kita-Gutscheinsystem? Erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung, Standpunkt: sozial 1/2004.
- Tietze, W. (Hrsg.) (1998): *Wie gut sind unsere Kindergärten? Eine Untersuchung zur pädagogischen Qualität in deutschen Kindergärten*. Beltz, Weinheim 1998.
- Wrohlich, K. (2007): *Evaluating Family Policy Reforms Using Behavioral Microsimulation. The Example of Childcare and Income Tax Policy Reforms in Germany*. Doctoral Thesis, Free University of Berlin; published on-line: <http://www.diss.fu-berlin.de/2007/531>.

## Tabellen und Abbildungen

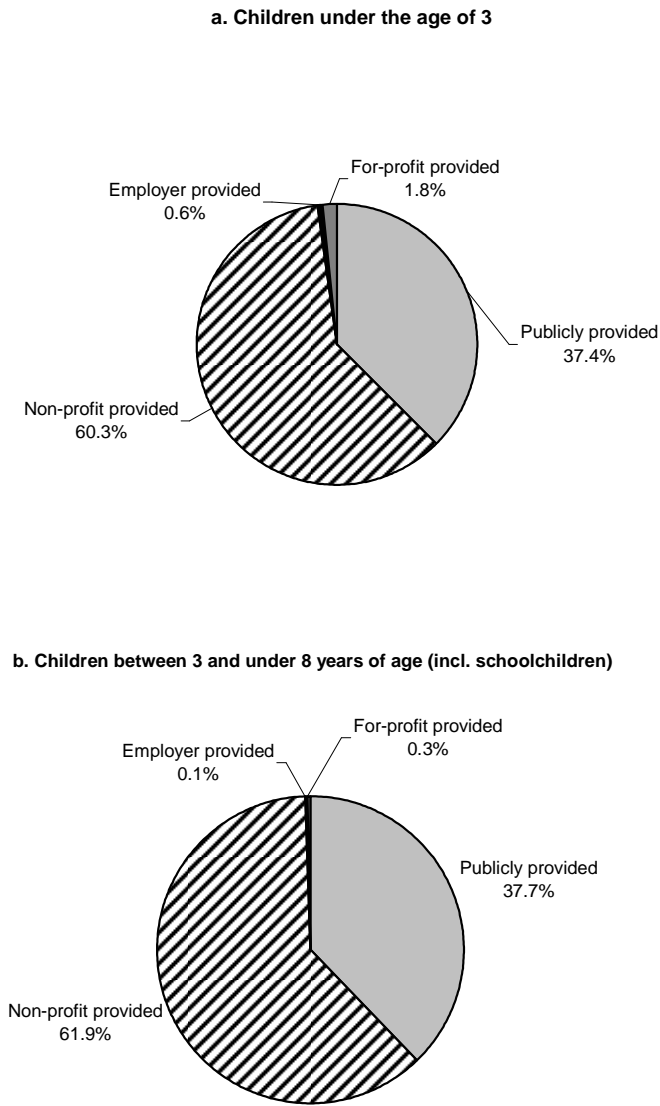
**Tab. 1: Public Expenditures for ECEC services by state, 2005\***

	<b>Total Expenditures in €1000</b>	<b>Percent over all expenditures on child and youth issues</b>	<b>Expenditures per child in ECEC centres (standardized to 8 hrs/day)</b>
Baden-Württemberg	1,319,909	75.8	4,589
Berlin	742,846	87.8	7,562
Brandenburg	394,113	86.5	3,802
Bremen	93,858	80.4	6,364
Hamburg	322,657	85.9	6,917
Hesse	829,948	84.8	5,157
Mecklenburg-Western Pomerania	214,098	83.3	4,218
Lower Saxony	753,407	82.7	4,568
North Rhine-Westphalia	2,188,615	79.8	4,851
Rhineland-Palatinate	743,452	90.7	6,789
Saarland	119,885	80.3	5,214
Saxony	612,339	87.0	3,727
Saxony-Anhalt	335,087	87.1	3,755
Schleswig-Holstein	269,932	77.2	4,500
Thuringia	320,101	86.5	4,099
<b>Germany</b>	<b>9,729,325</b>	<b>82.0</b>	<b>4,854</b>

\* For all children (including school children) in childcare in 2006, final data from the Child and Youth Services Statistics provided by the *Dortmund Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* in August 2007. Expenditures reported by Bavaria are not complete.

Source: Statistisches Bundesamt (2007b), Dortmund Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik, author's calculations.

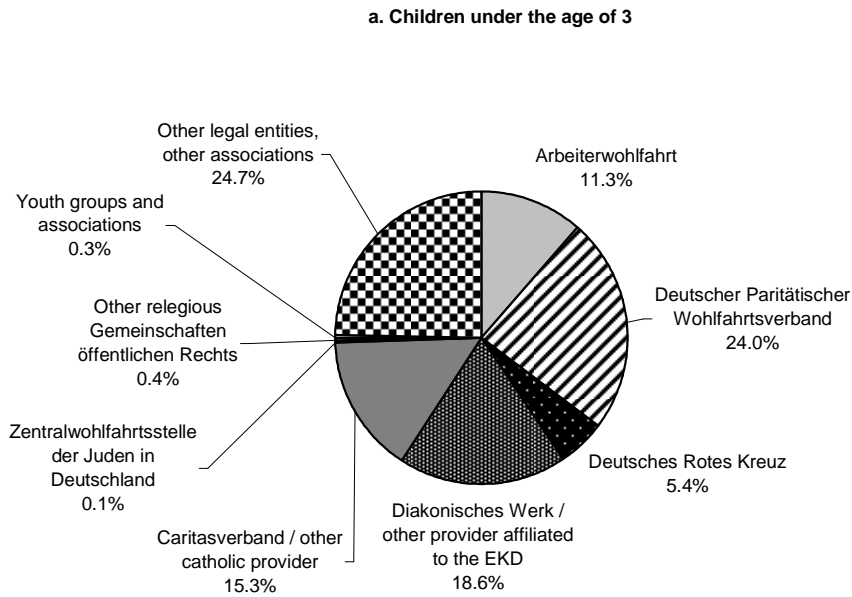
**Fig. 1: Children attending ECEC services by type of the provider, 2006 – Germany overall**



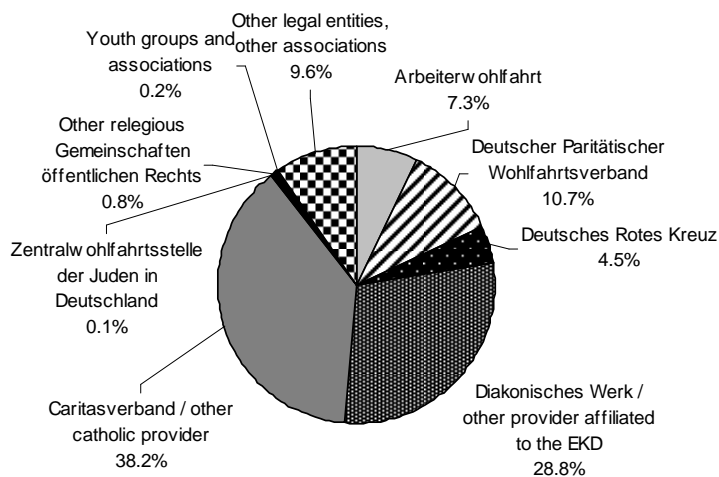
Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006*, own calculations.



**Fig. 2: Children in non-profit provided ECEC services by provider and age group, 2006 – Germany overall**



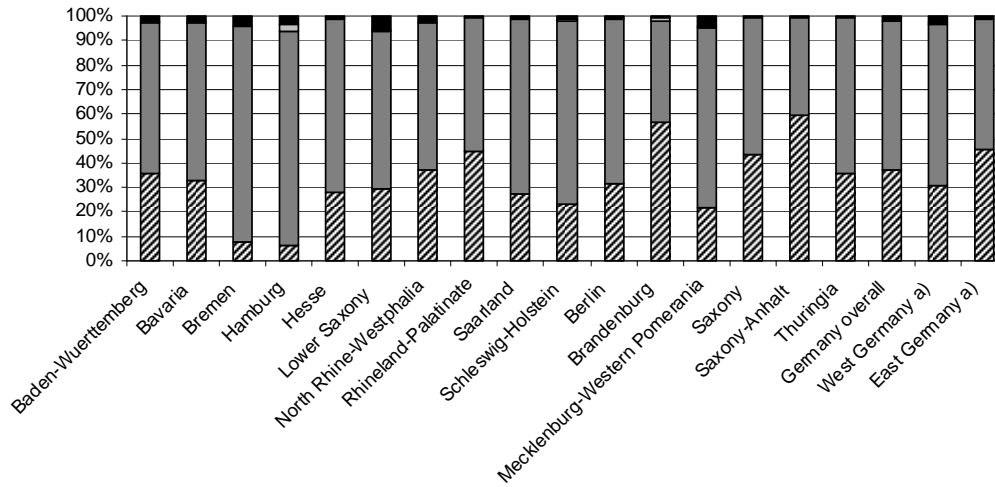
**b. Children between 3 and under 8 years of age (incl. schoolchildren)**



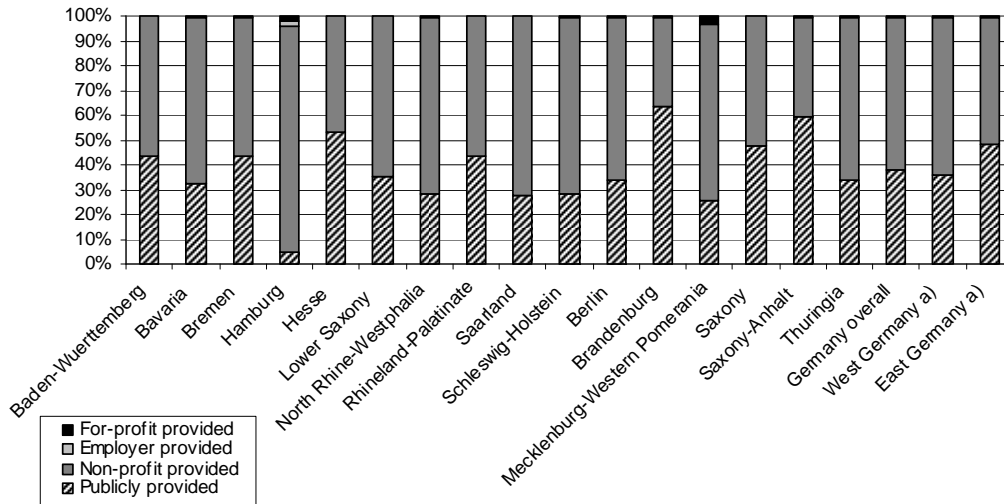
Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* 2006, own calculations.

**Fig. 3: Children in ECEC services by type of the provider, age group, and state, 2006**

**a. Children under the age of 3**



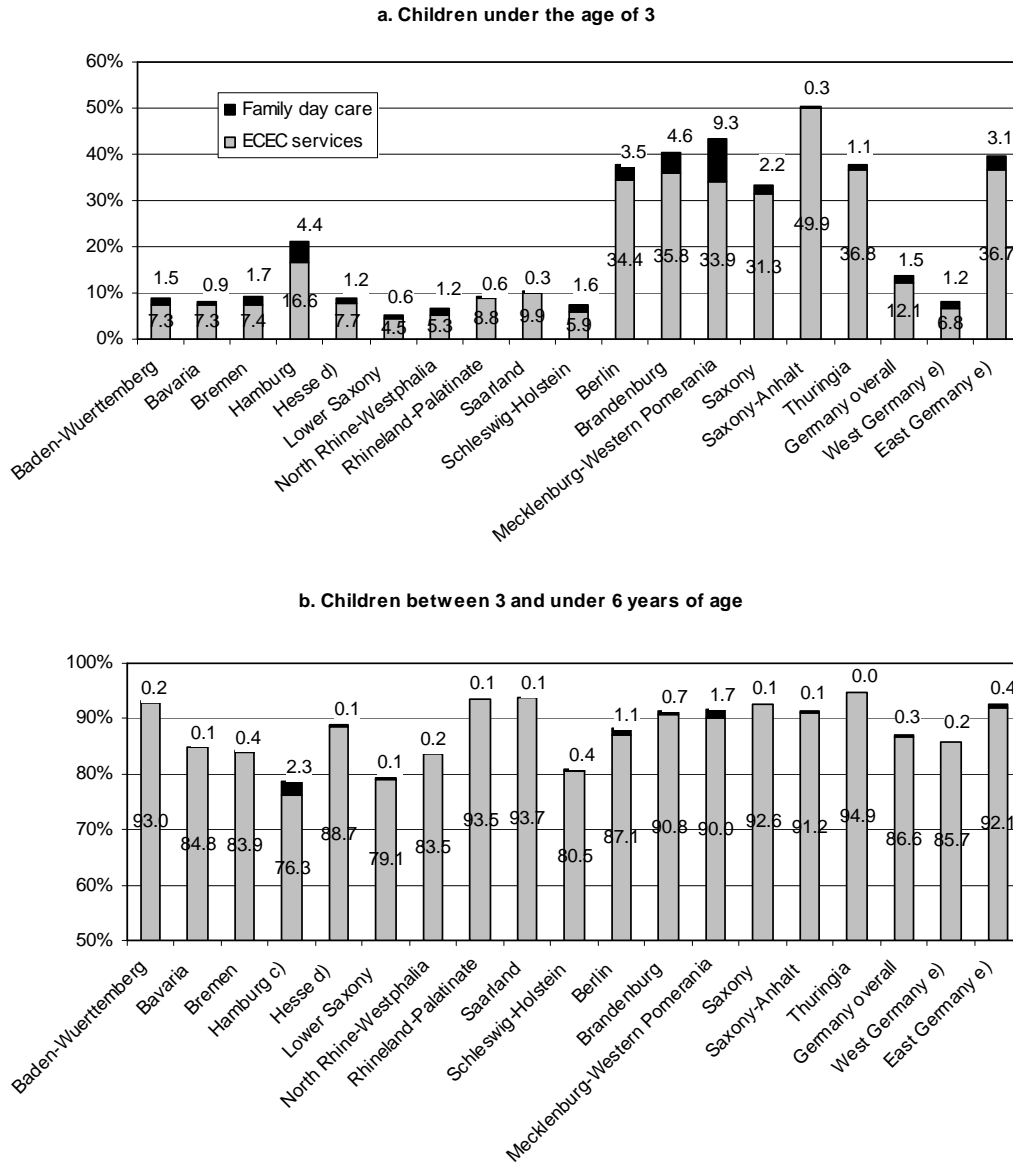
**b. Children between 3 and under 8 years of age (incl. schoolchildren)**



a) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by the Dortmundener Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006, own calculations.

**Fig. 4: Attendance rates<sup>a)</sup> for ECEC services and family day care<sup>b)</sup> by state and age group, 2006**



a) Percentage of children who attend ECEC services or family day care out of all children in the relevant age group.

b) Children in family day care, who do not additionally attend ECEC services or an all-day school.

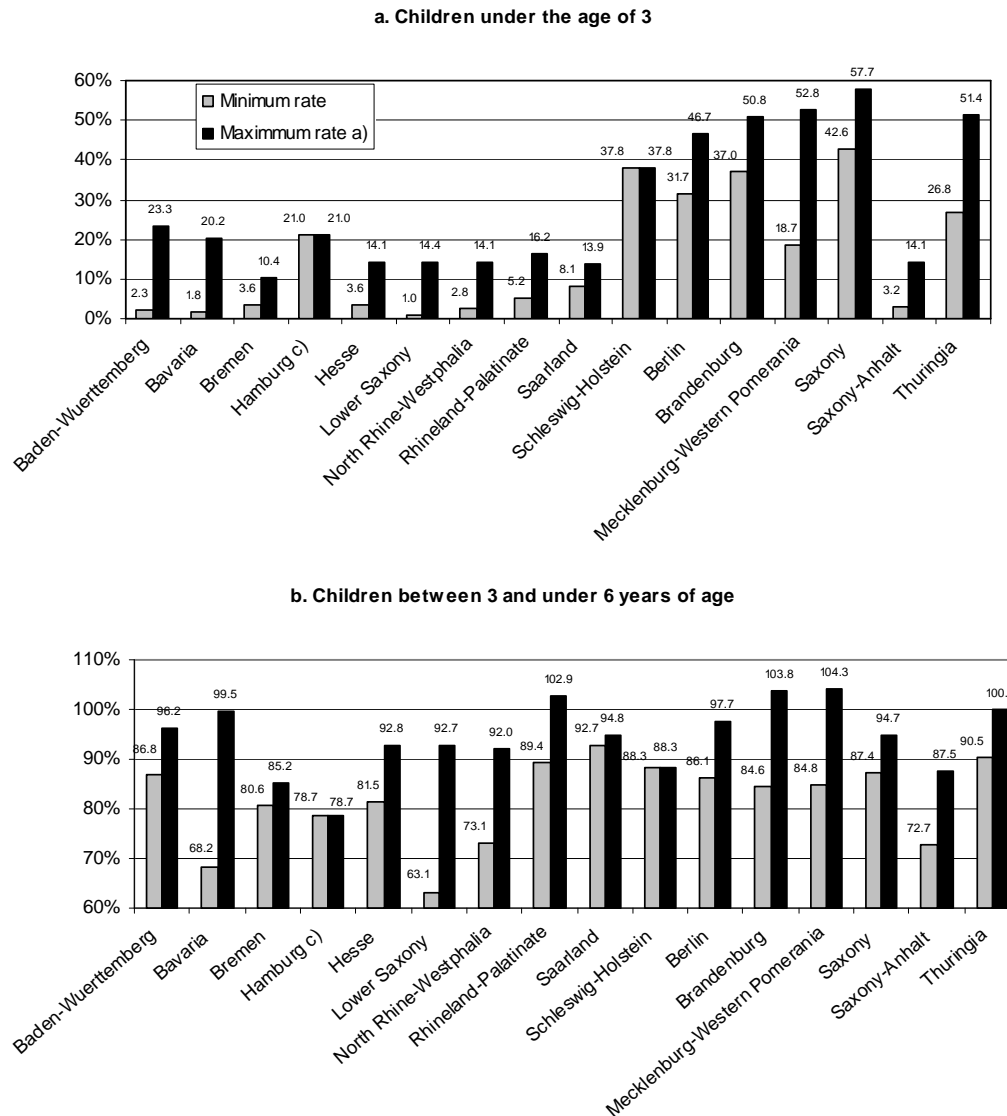
c) In addition, 7.7% of the children attend preschool institutions.

d) Excluding 759 children in family day care in the city of Frankfurt. Differentiating by age group and by the fact if the child additionally attends ECEC services or an all-day school is not possible.

e) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office and the Statistical Offices of the states, "Kindertagesbetreuung regional 2006. Ein Vergleich aller 439 Kreise in Deutschland", September 2007, own calculations.

**Fig. 5: Minimum and maximum attendance rate in the German districts (Kreise) in each state by age group, 2006**

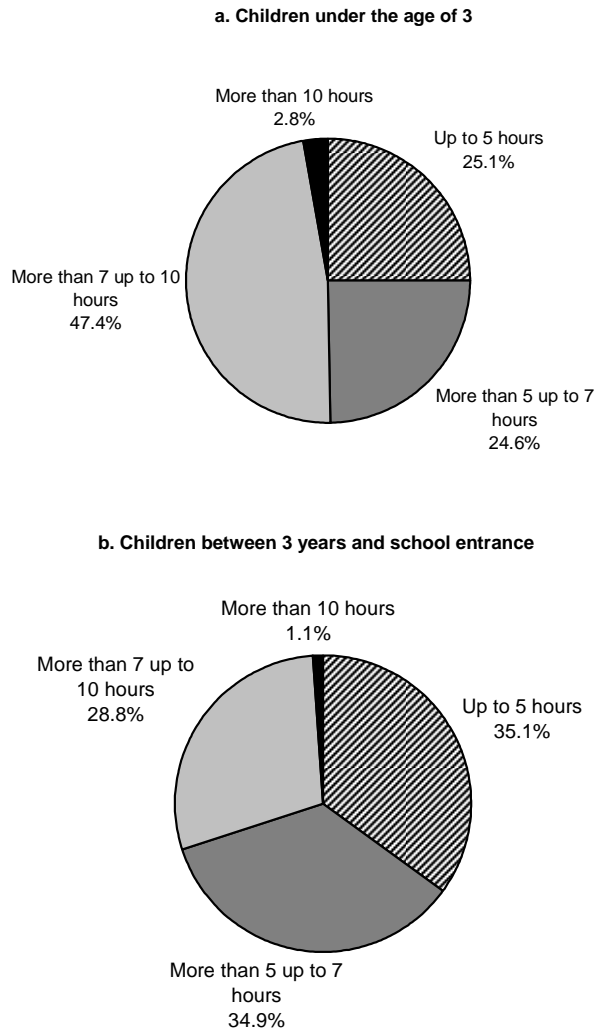


a) Rates of above 100% are due to the fact that some children attend ECEC services in another district than they live.

b) In addition, 7.7% of the children attend preschool institutions.

Source: Data from the Federal Statistical Office and the Statistical Offices of the states, Statistisches Bundesamt (2007a), own calculations.

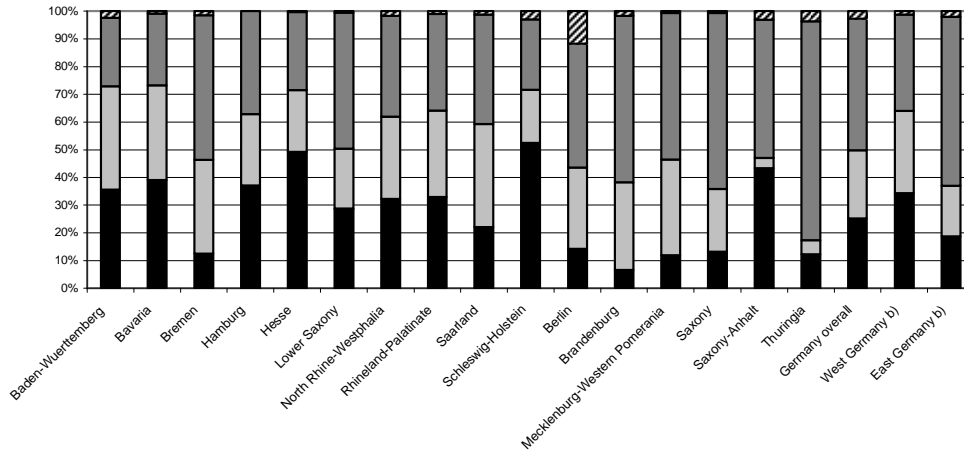
**Fig. 6: Children in ECEC services by hours of daily care and age group, 2006 – Germany overall**



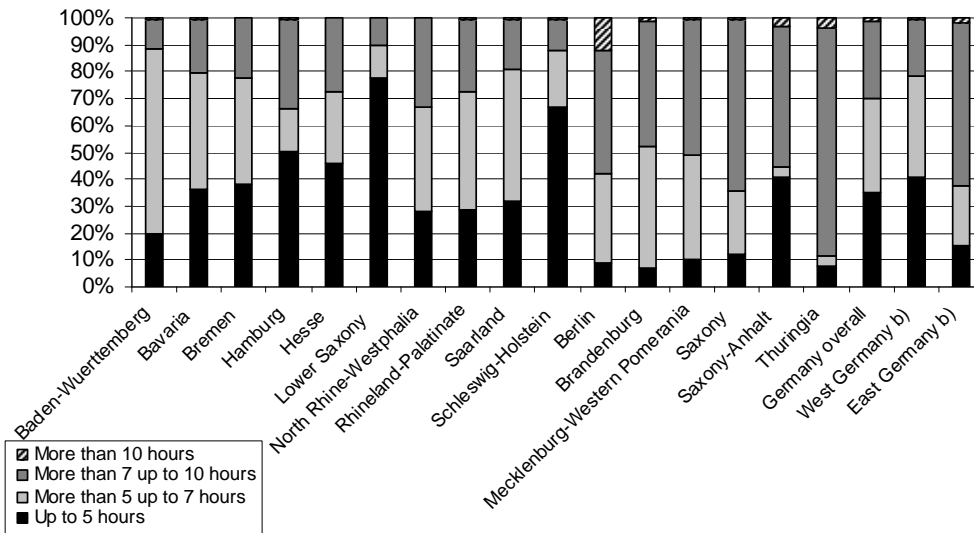
Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* 2006, own calculations.

**Fig. 7: Children in ECEC services by hours of daily care, age group, and state, 2006**

**a. Children under the age of 3**



**b. Children between 3 and under 8 years of age (no schoolchildren)**

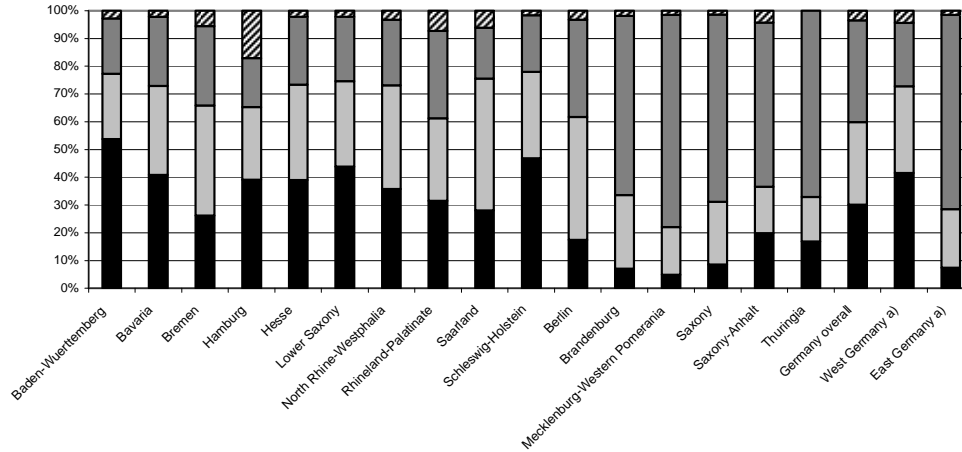


a) Excluding Berlin

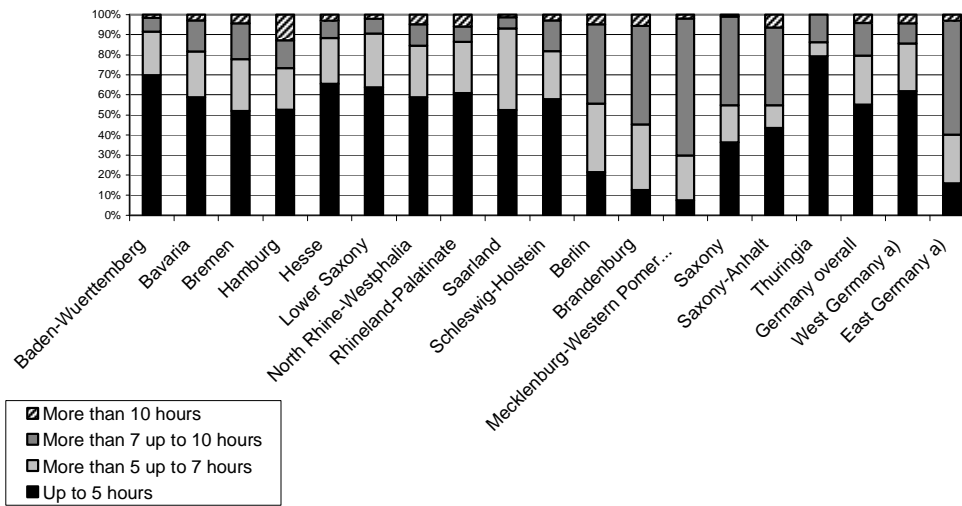
Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by the *Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006*, own calculations.

**Fig. 8: Children in family day care by hours of daily care, age group, and state, 2006**

**a. Children under the age of 3**



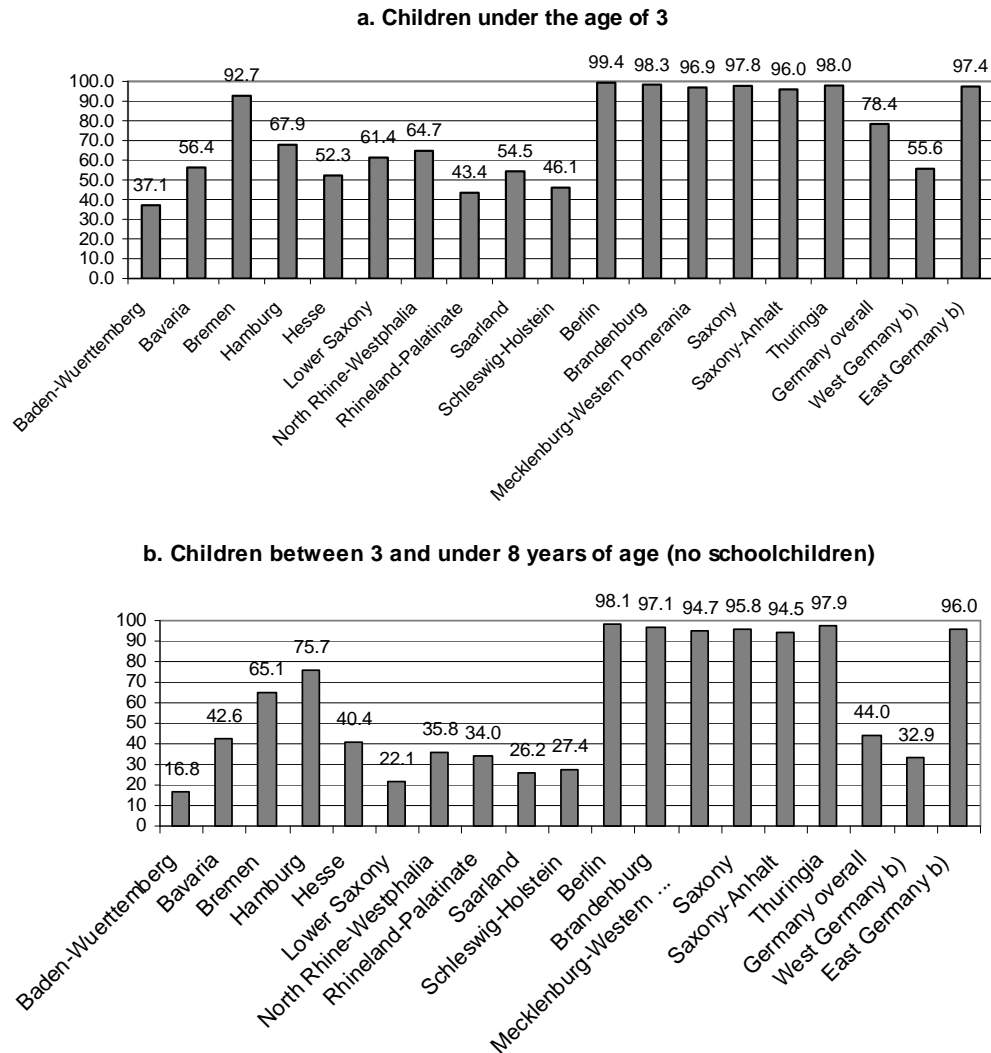
**b. Children between 3 and under 8 years of age**



a) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by the Dortmunde Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006, own calculations.

**Fig. 9: Percentage of children receiving lunch at the ECEC institution<sup>a)</sup>, by age group and state, 2006**



a) Percentage of children who receive lunch by the ECEC service out of all children in the relevant age group in ECEC services.

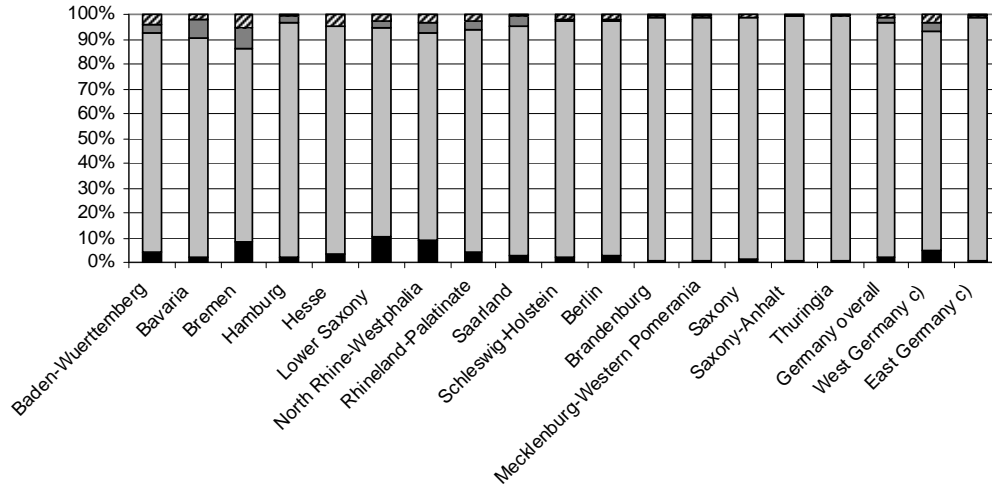
b) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* 2006, own calculations.

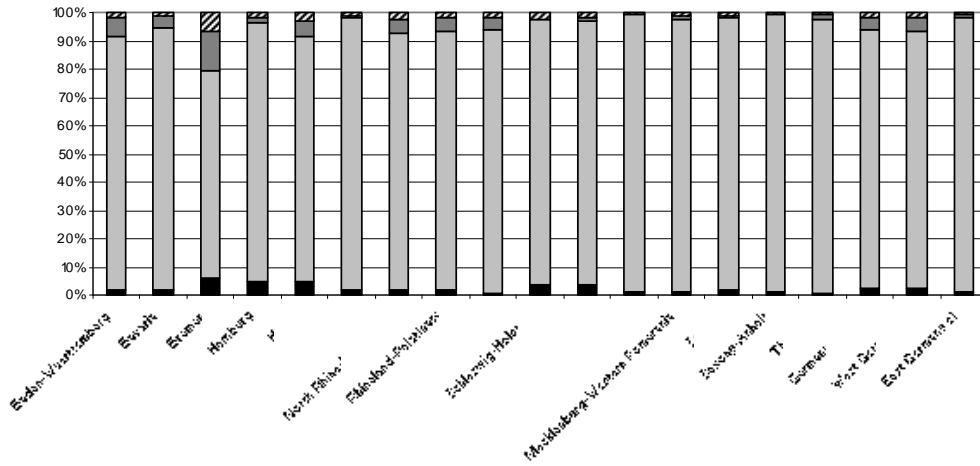


**Fig. 10: Educational staff by educational degree, care group, and state, 2006**

**a. In care groups with children under the age of 3 years**

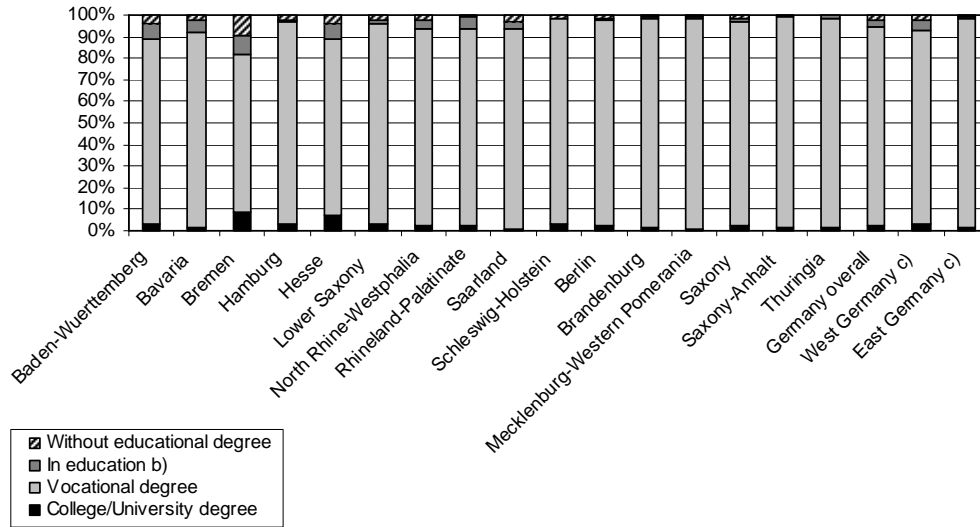


**b. In care groups with children between 2 and under 8 years of age (no schoolchildren)**



**Fig. 10: Continued**

c. In care groups with children between 0 and under 8 years of age (no schoolchildren)

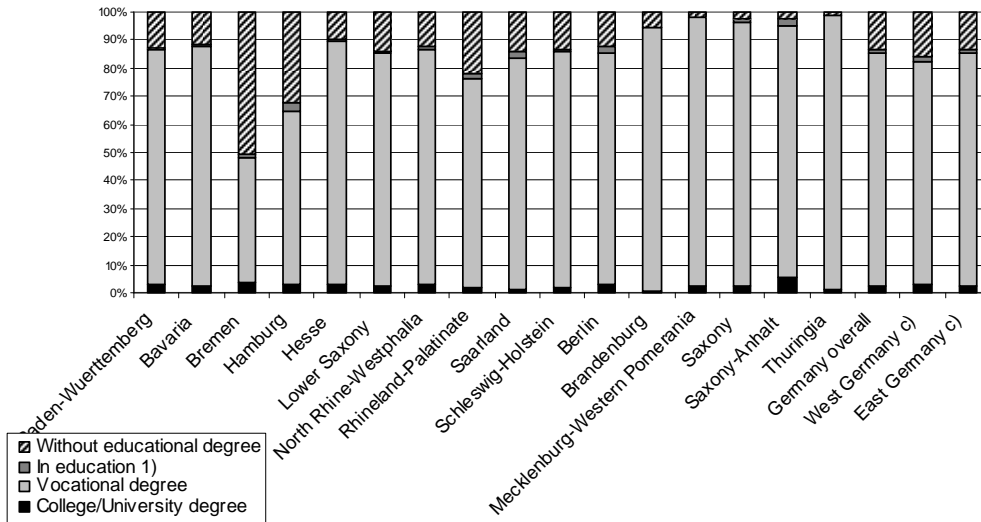


Note:

- a) Educational staff with the given degree as percentage out of all educational staff in the relevant care groups in the relevant state.
- b) Includes trainees/interns (Praktikanten/innen im Anerkennungsjahr) and staff in other forms of education.
- c) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* 2006, own calculations.

**Fig. 11: Family day carers<sup>a)</sup> by educational degree and state, 2006**



**Note:**

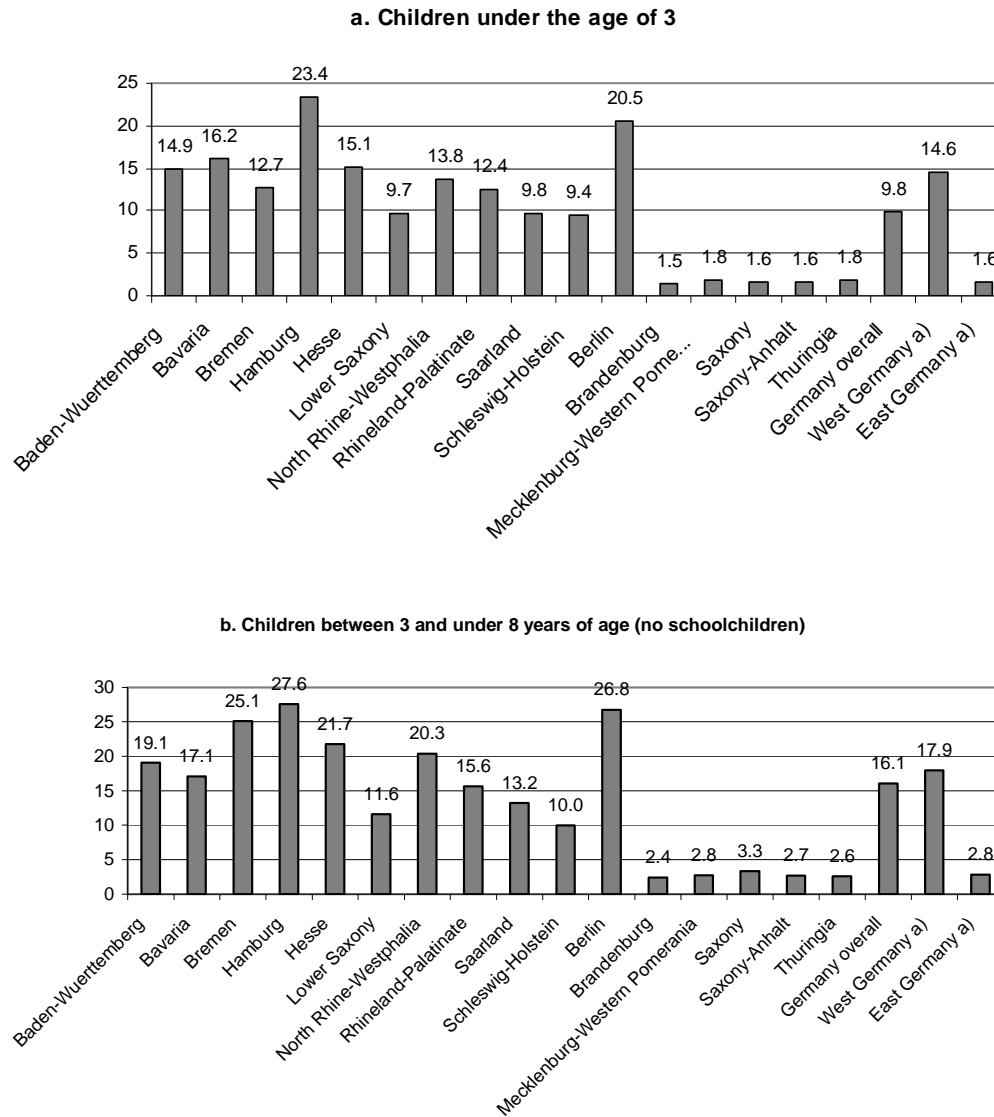
a) Family day carers holding the given educational degree as a percentage out of all family day carers in the relevant state.

b) Includes trainees/interns (Praktikanten/innen im Anerkennungsjaar) and staff in other forms of education.

c) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik 2006*, own calculations.

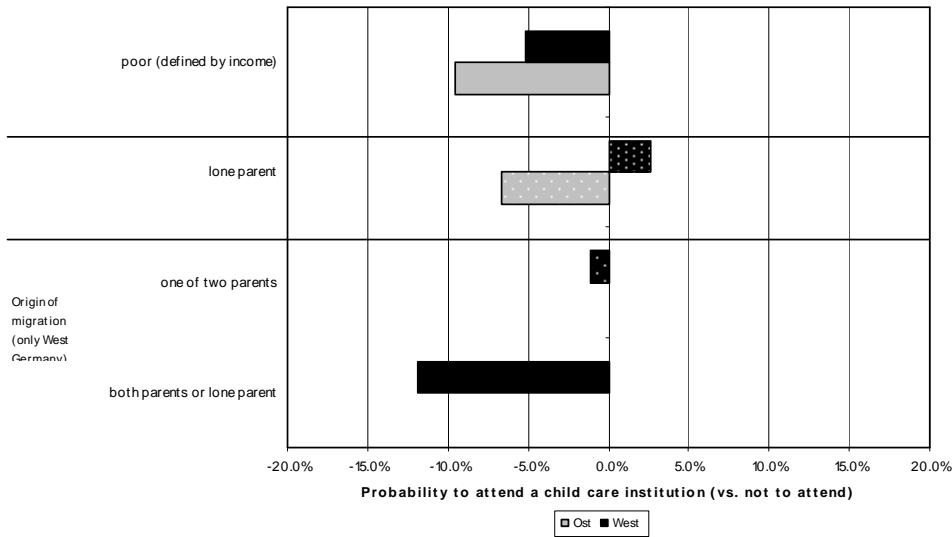
**Fig. 12: Percentage of children in ECEC services who do not usually speak German in their families, by age group and state, 2006**



a) Excluding Berlin

Source: Data from the Federal Statistical Office (Statistisches Bundesamt), the Child and Youth Services Statistics provided by *the Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik* 2006, own calculations.

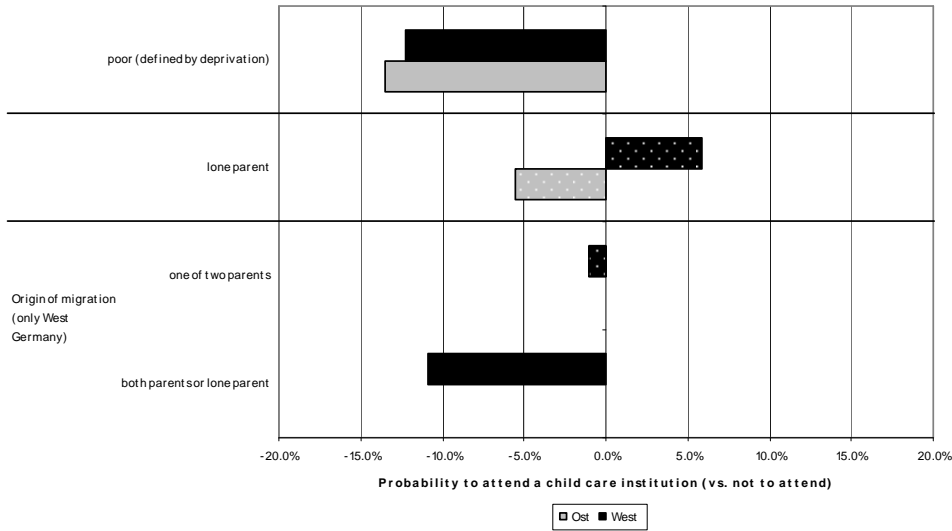
**Fig. 13: Impact of risk measures on the probability of attending a child care institution, marginal effects (poverty defined by income)**



Marginal effects of Probit estimations for West and East Germany. Complete results in Table A1.

Source: Own calculations, GSOEP 2000-2006, children between 0 and 7 years of age.

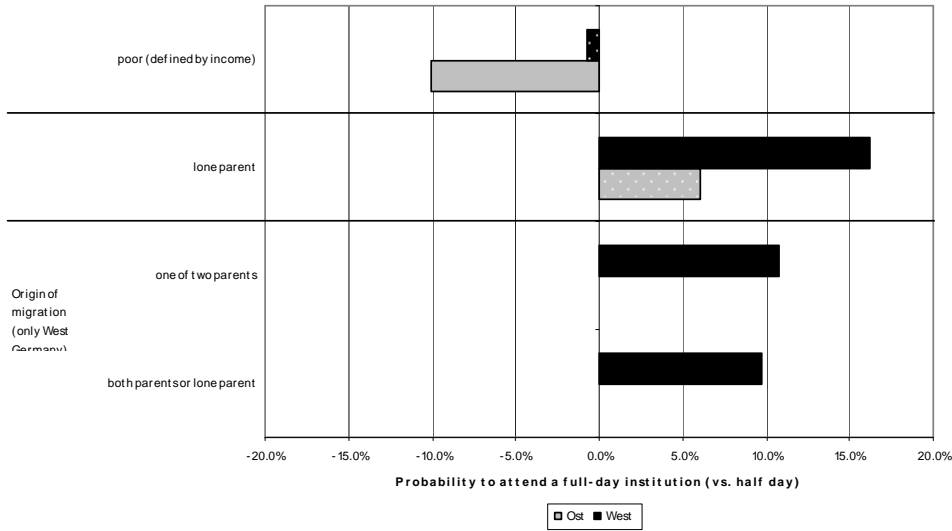
**Fig. 14: Impact of risk measures on the probability of attending a child care institution, marginal effects (poverty defined by deprivation)**



Marginal effects of Probit estimations for West and East Germany. Complete results in Table A1.

Source: Own calculations, GSOEP 2000-2006, children between 0 and 7 years of age.

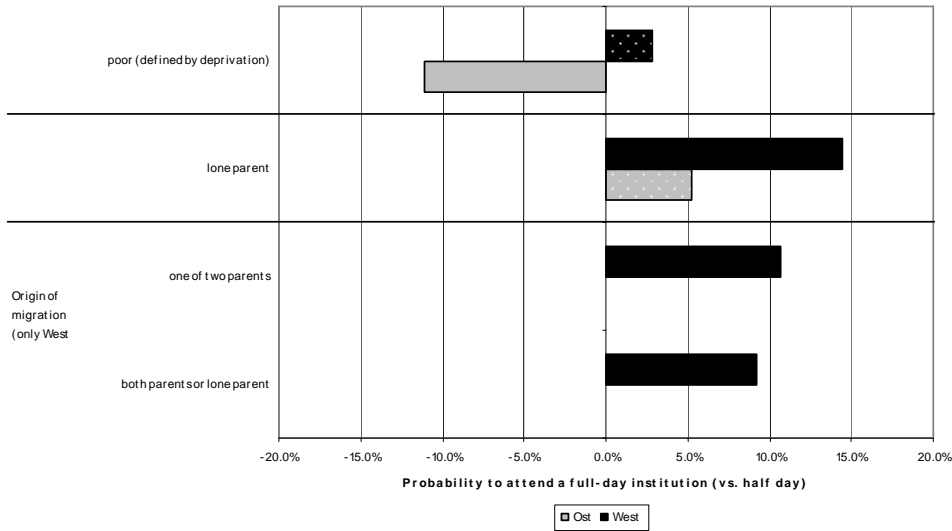
**Fig. 15: Impact of risk measures on the probability of attending a full-day child care institution (vs. half day only), marginal effects (poverty defined by income)**



Marginal effects of Probit estimations for West and East Germany. Complete results in Table A1.

Source: Own calculations, GSOEP 2000-2006, children between 0 and 7 years of age.

**Fig. 16: Impact of risk measures on the probability of attending a full-day child care institution (vs. half day only), marginal effects (poverty defined by deprivation)**



Marginal effects of Probit estimations for West and East Germany. Complete results in Table A1.

Source: Own calculations, GSOEP 2000-2006, children between 0 and 7 years of age.



## **ANHANG zu Kapitel 3: Datenbasis und Operationalisierung „benachteiligter Gruppen“**

Datenbasis für die eigenen empirischen Analysen in Kapitel 3.3 sind die letzten sieben Wellen des Sozio-oekonomischen Panels, das heißt die Analyse bezieht sich auf die Jahre 2000-2006. Betrachtet werden nur die Kinder im Alter von 0-7 Jahren, die in Privathaushalten leben und die nicht bereits in der Schule sind. Die interessierende abhängige Variable ist der Besuch einer Kindertageseinrichtung.

### **Das Konzept der benachteiligten Gruppen:**

Die Berechnung der Einkommensarmut beruht auf den (Vor-)Jahresnettoeinkommen der Haushalte, die mithilfe der neuen OECD-Skala bedarfsgewichtet wurden. Das alternative Armutskonzept der Deprivations- oder Lebenslagenarmut misst Armut nicht indirekt, über die verfügbaren finanziellen Ressourcen des Haushalts, sondern direkt über die Erfassung des tatsächlichen Lebensstandards. Dazu kann auf zwei unterschiedliche Erhebungsinstrumente zurückgegriffen werden, die im SOEP alterierend eingesetzt werden. In den Jahren 2001, 2003 und 2005 wurde das theoretisch anspruchsvolle Instrument des *Deprivationsansatzes* im SOEP umgesetzt. Dabei werden die Haushaltsvorstände zu einer Liste von elf Items, die Güter und Aktivitäten des täglichen Lebens enthalten, jeweils gefragt, ob ihr Haushalt über das entsprechende Item verfügt oder nicht, und wenn nicht, ob es aus finanziellen oder aus anderweitigen Gründen nicht verfügbar ist.<sup>25</sup> Diese Angaben können in einen gewichteten Index zusammengefasst werden, der das Ausmaß an Deprivation, d.h. an Einschränkungen des Lebensstandards wiedergibt (Proportionaler Deprivationsindex, PDI). Ein fehlendes Item erhöht den Index dabei in dem Maße, wie es in der Gesamtpopulation verbreitet ist. Außerdem wird das Fehlen von Items aus finanziellen Gründen höher gewichtet als das Fehlen aus anderen Gründen. In den Jahren 2000, 2002, 2004 und 2006 wird anstelle der Deprivationsskala nur die Verfügbarkeit einer Liste von Haushaltsgütern erhoben.<sup>26</sup> Diese Informationen können ebenfalls in einen proportionalen Deprivationsindex umgesetzt werden. Die Indexwerte werden anschließend für jede Welle z-

---

<sup>25</sup> Diese Items sind: Farb-TV, Telefon, pünktliche Mietzahlung, warme Mahlzeit alle zwei Tage, gute Wohngegend, Haus in gutem Zustand, Auto, finanzielle Rücklagen, Urlaubsreise, neue Möbel, Freunde zum Essen einladen.

<sup>26</sup> Dies sind Farb-TV, Waschmaschine, Telefon, Auto, Stereoanlage, Mobiltelefon, Videorecorder, Mikrowelle, Spülmaschine, PC, Internet-Anschluss, DVD-Spieler, ISDN-Anschluss, Faxgerät.

standardisiert und dichotomisiert, wobei als Deprivationschwelle ein Wert von eins angesetzt wird (d.h. ein Haushalt gilt als deprivationsarm, wenn der Indexscore um mehr als eine Standardabweichung vom Gesamtmittelwert nach oben abweicht).

Insgesamt verteilt sich der Anteil der benachteiligten Kinder an der Gesamtpopulation wie folgt: Im Jahr 2006 waren etwa 23% der Kinder einkommensarm, fast 14% lebten in einem deprivationsarmen Haushalt, 13% mit einem alleinerziehenden Elternteil, bei 12% der Kinder hatte ein Elternteil einen Migrationshintergrund und bei fast 14% der Kinder beide Elternteile.

**Tabelle A-1: Kinder in benachteiligten Haushalten, in %**

	einkommens- arm	deprivations- arm	alleinerziehender Haushalt	partieller Migrations- hintergrund	vollständiger Migrations- hintergrund	n
2000	17,3	11,5	8,6	6,7	15,3	2299
2001	19,1	21,2	9,8	7,3	15,7	2131
2002	20,6	9,9	10,9	9,1	15,3	2068
2003	22,6	19,8	13,6	9,8	13,1	1967
2004	22,9	14,7	13,0	8,8	13,4	1794
2005	25,2	21,1	14,2	8,5	13,5	1681
2006	22,6	13,7	13,4	11,9	12,1	1800

SOEP 2000-2006, nur Kinder von 0-7 Jahre (gewichtete Ergebnisse), eigene Berechnungen.

Die Schwankungen bei der Deprivationsarmut sind den unterschiedlichen Konzepten geschuldet, die insbesondere auch eine unterschiedliche Betroffenheit von Familien mit Kindern aufweisen. Das berührt jedoch nicht den Effekt auf die abhängige Variable der Wahrscheinlichkeit, eine Betreuungseinrichtung zu besuchen.

### **Die Erfassung der Kontrollvariablen:**

Als eine zentrale Kontrollvariable geht in alle Analysen das Alter des Kindes ein, da es eine sehr große Rolle für die Wahrscheinlichkeit der Nutzung einer Kindertageseinrichtung hat. Es wird auf Monatsbasis berechnet und geht in einer logistischen Form in die Analysen ein, da dies den Altersverlauf der Nutzungswahrscheinlichkeit am besten abbildet.

Die Nutzungswahrscheinlichkeit hängt in hohem Maße auch von regionalen und anderen Faktoren ab. Kontrollvariablen sind die Gemeindegröße, die Region und die Anzahl weiterer Kinder im Haushalt. Die Fallzahlen erlauben allerdings keine Kontrolle des Bundeslandes, sondern lediglich eine stärker aggregierte Differenzierung der alten Bundesländer nach Norddeutschland (Schleswig Holstein und Niedersachsen, inkl. Bremen, Hamburg und West-Berlin), Mitteldeutschland (NRW und Rheinland-Pfalz) und Süddeutschland (Hessen, Bayern und Baden-Württemberg). Die Anzahl weiterer Kinder im Haushalt wird getrennt für die Altersgruppen der 0–2-Jährigen, der 3–7-Jährigen und der 8–17-Jährigen erfasst. Schließlich bildet auch das Jahr eine wichtige Kontrollvariable, da es im betrachteten Zeitraum zu einer deutlichen Anhebung der Versorgung mit Kindertageseinrichtungen gekommen ist.

**Gesamtdarstellung der multivariaten Ergebnisse: Tabelle A-2 gibt eine vollständige Darstellung der multivariaten Analysen mit allen Kontrollvariablen.**

**Tabelle A-2: Probit-Schätzungen institutioneller Kinderbetreuung (marginale Effekte)**

		In child care (vs. not in child care)				full-day child care (vs. half day only)			
		West		East		West		East	
poor (defined by income)		<b>-0.052</b>		<b>-0.095</b>		-0.007		<b>-0.101</b>	
poor (define by deprivation)			<b>-0.123</b>		<b>-0.135</b>	0.028			<b>-0.111</b>
single parent		0.026	<b>0.059</b>	-0.067	-0.055	<b>0.162</b>	<b>0.144</b>	0.061	0.052
origin of migration	one of two parents	-0.011	-0.010			<b>0.108</b>	<b>0.107</b>		
	both parents or single parent	<b>-0.119</b>	<b>-0.109</b>			<b>0.097</b>	<b>0.092</b>		
Gemeindegrösse (Ref: 20.-100.000 Einw.)	< 2.000 Einw.	<b>-0.073</b>	<b>-0.070</b>	0.060	0.061	-0.039	-0.040	0.015	0.016
	2.-20.000 Einw.	<b>-0.072</b>	<b>-0.074</b>	0.040	0.038	<b>-0.057</b>	<b>-0.057</b>	0.047	0.049
	100.-500.000 Einw.	<b>-0.042</b>	-0.039	0.060	0.057	<b>0.047</b>	<b>0.046</b>	<b>0.104</b>	<b>0.100</b>
	> 500.000 Einw.	<b>0.062</b>	<b>0.065</b>	<b>0.125</b>	<b>0.133</b>	<b>0.194</b>	<b>0.193</b>	<b>0.198</b>	<b>0.198</b>
Weitere Kinder im HH	0-2 Jahre	<b>-0.063</b>	<b>-0.062</b>	<b>-0.109</b>	<b>-0.112</b>	<b>-0.043</b>	<b>-0.044</b>	<b>-0.181</b>	<b>-0.187</b>
	3-7 Jahre	<b>-0.031</b>	<b>-0.029</b>	-0.029	-0.026	<b>-0.052</b>	<b>-0.053</b>	<b>-0.064</b>	<b>-0.063</b>
	8-16 Jahre	<b>-0.059</b>	<b>-0.058</b>	<b>-0.147</b>	<b>-0.149</b>	<b>-0.027</b>	<b>-0.028</b>	<b>-0.140</b>	<b>-0.143</b>
Region (Ref: Süddeutschland)	Norddeutschland	<b>-0.132</b>	<b>-0.137</b>			<b>-0.086</b>	<b>-0.085</b>		
	Mitteldeutschland	<b>-0.067</b>	<b>-0.072</b>			<b>-0.034</b>	<b>-0.034</b>		
Jahr (Ref: 2000)	2001	-0.003	0.004	<b>0.101</b>	<b>0.109</b>	-0.010	-0.012	0.001	0.008
	2002	0.004	0.001	<b>0.073</b>	<b>0.068</b>	0.000	0.001	-0.032	-0.038
	2003	0.029	0.035	<b>0.092</b>	<b>0.100</b>	-0.013	-0.015	-0.011	-0.007
	2004	<b>0.084</b>	<b>0.084</b>	<b>0.097</b>	<b>0.089</b>	-0.005	-0.005	-0.042	-0.053
	2005	<b>0.096</b>	<b>0.099</b>	<b>0.171</b>	<b>0.168</b>	-0.008	-0.009	-0.012	-0.017
	2006	<b>0.111</b>	<b>0.111</b>	<b>0.137</b>	<b>0.130</b>	-0.028	-0.028	-0.006	-0.016
Alter (Monate, Logit-Transformation)		<b>1.419</b>	<b>1.421</b>	<b>1.142</b>	<b>1.150</b>	0.000	0.000	0.000	0.000
Pseudo R-Quadrat		0.643	0.644	0.499	0.500	0.066	0.066	0.054	0.054
Anzahl der Beobachtungen		11614	11614	2449	2449	6322	6322	1563	1563
Anzahl der Cluster (Personen)		3818	3818	825	825	2808	2808	629	629

Robuste Standardfehler. Fett gedruckte Zahlen: signifikant auf 10%-Niveau.

Quelle: SOEP, eigene Berechnungen.