

### Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010

Goerres, Achim; Tepe, Markus

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Verlag Barbara Budrich

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Goerres, A., & Tepe, M. (2013). Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer? Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 6(1), 169-190. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59590-7>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Achim Goerres/Markus Tepe*

## Für die Kleinen ist uns nichts zu teuer?

Kindergartengebühren und ihre Determinanten in Deutschlands 95 bevölkerungsreichsten Städten zwischen 2007 und 2010

### **Zusammenfassung**

Dieser Beitrag untersucht die polit-ökonomischen Determinanten der Elternbeiträge für kommunale Kindergärten und diskutiert die Steuerungsfunktion und Politisierung der Beiträge. Erstens erklären strukturelle Rahmenbedingungen wie die Ausgaben des Landes für Kinder im Vorschulalter, das Schuldenniveau und die Bevölkerungsdichte die Beitragshöhe gemäß einer einfachen Ressourcenthese: je mehr Mittel zur Verfügung stehen, desto geringer sind die Elternbeiträge. Demographische Faktoren, die gerontokratische Dynamiken oder die Nachfrageintensität nach Plätzen einfangen, haben hingegen keinen nennenswerten Einfluss. Zweitens sind linke Mehrheiten mit höheren Gebühren für mittlere und höhere Einkommensgruppen assoziiert. Drittens können Muster substanzieller Repräsentation durch weibliche Abgeordnete festgestellt werden, wonach ein höherer Anteil von Frauen in Gemeinde- bzw. Stadtrat mit niedrigeren Gebühren für höhere Einkommensgruppen verbunden ist. Es liegt somit eine parteipolitische Konfliktlinie entlang der sozio-ökonomischen Links-Rechts-Dimension vor, die in kommunaler Politik selten zu finden ist. Zudem reagieren die Gebühren auf die politische Repräsentation von Betroffenen in den Entscheidungsgremien.

*Schlagerworte:* kommunale Kindergärten, Elternbeiträge, Demographie, Parteipolitik, weibliche Repräsentation

### **Abstract**

*Nothing too expensive for the kids? Kindergarten fees and their determinants in Germany's 95 most populous cities between 2007 and 2010*

This article examines the political-economic determinants of fees for municipal kindergartens and discusses the influence of these fees on demand and their level of politicization. Firstly, fees are a function of available resources. These resources are determined by federal investments in pre-schoolers, cities' level of debt and population density. The more resources are available, the lower is the average fee. Demographic factors that would capture gerontocratic dynamics and demand for spots in kindergartens have no clear effect on fees. Secondly, left council majorities are associated with higher fees for middle and higher income groups, revealing a classic left-right cleavage that is rarely visible at local level. Thirdly, there is evidence for substantive representation by female councilors. The larger the proportion of women in the city council, the lower is the average fee, especially for higher family-income groups from whom female councilors are likely to come. In sum, the evidence points towards a socio-economic left-right party-political cleavage rarely found in German local politics. Also, fees react to the political representation of those profiting from childcare facilities in local councils.

*Key words:* municipal kindergartens, fees, demographic change, party politics, female representation

## 1. Einleitung

Warum unterscheiden sich die jährlichen Elternbeiträge für Kindergärten teilweise um mehrere tausend Euro zwischen deutschen Städten? Obwohl allgemein bekannt ist, dass sich öffentliche Investitionen in die frühe Kindererziehung auf lange Sicht für Gesellschaft und Wirtschaft auszahlen (*Heckman 2006, Spieß 2010*)<sup>1</sup>, zeigen die Gebühren, die Kommunen für die Inanspruchnahme eines Kindergartenplatzes erheben, erhebliche Varianz in ihrer Höhe.<sup>2</sup> Während sich einige Städte entschieden haben, keine Gebühren zu erheben, bzw. durch ihre Landesregierung dazu verpflichtet worden sind, werden in anderen Städten Elternbeiträge im Umfang von mehreren tausend Euro pro Jahr erhoben. Mit Bezug auf politikökonomische Erklärungsansätze untersucht dieser Beitrag die Varianz in den Gebühren und diskutiert die potentielle politische Steuerungswirkung von Kindergartengebühren sowie das Ausmaß ihrer Politisierung (vgl. *Debus/Knill/Tosun 2012*).

Die Bereitstellung von Kindergartenplätzen, also halb- bis ganztägige Betreuungseinrichtungen für 2- bis 6-Jährige, ist eine zentrale Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, sodass der Großteil der Betriebskosten geförderter und kommunaler Kindergärten von der Kommune getragen wird. Die gestaffelte Festsetzung des Elternbeitrags bietet den Kommunen jedoch die Möglichkeit sozial- und bildungspolitische Akzente zu setzen.<sup>3</sup> Dabei können die Kommunen die Beitragsentwicklung vom allgemeinen fiskalischen Handlungsspielraum abhängig machen oder versuchen, sich mit einer strategischen Festlegung des Elternbeitrags im Wettbewerb mit anderen Kommunen zu positionieren.

Bundespolitisch wurde durch das am 16. Dezember 2008 in Kraft getretene Kinderförderungsgesetz (KiföG) ein paradigmatischer Wechsel in der vorschulischen Betreuung von Kindern vollzogen. Nicht nur wurden Bundesressourcen zum Ausbau bei den Einrichtungen für 0- bis 3-Jährige bereitgestellt, zudem wurde die stärker altersgemischte Betreuung in längeren Tageszeiträumen in integrativen Einrichtungen sowohl für die Kleinkinder zwischen 0 und 3 und für die 3- bis 6-Jährigen im KiföG institutionalisiert. Dieser Paradigmenwechsel steht im Einklang mit einer Neuausrichtung der Familienpolitik in entwickelten Wohlfahrtsstaaten. Während Programme der frühkindlichen Bildung und Betreuung lange Zeit eine eher untergeordnete Rolle gespielt haben (*Esping-Andersen 1999*), werden sie gegenwärtig entgegen allgemeinen Tendenzen des Ab- und Umbaus des Wohlfahrtsstaates (*Pierson 2000; Bonoli 2007*) mit erheblichem Aufwand ausgebaut (*OECD 2006*). Auch für Deutschland gilt, dass die sozialpolitischen Akteure seit Beginn der 2000er Jahre mehr staatliches Engagement in einer breiteren und qualitativ hochwertigen Betreuung im Vorschulalter unterstützen (*Böttcher/Krieger/Kolvenbach 2010; Büchel/Spieß 2002; Kreyenfeld/Krapf 2010; FAZ 2012*). Die konkrete Umsetzung dieser auf Bundesebene initiierten Politiken erfolgt in weiten Teilen durch die Kommunen, wobei diese über einen Ermessens- und Handlungsspielraum bei der Umsetzung der Ko-Finanzierung von Kindertageseinrichtungen über Elternbeiträge gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII verfügen.

In diesem Beitrag werden alternative polit-ökonomische Determinanten der Kindergartengebühren für kommunale Kindergärten theoretisch hergeleitet und ihr empirisches Erklärungspotential auf Basis der Kindergartengebühren in den 95 bevölkerungsreichsten Städten in Deutschland in den Jahren 2007/8 und 2009/10 getestet. Es werden drei Erklärungsperspektiven unterschieden: (1) Demografischer Wandel und fiskalischer Handlungsspielraum der Kommune (Strukturelle Rahmenbedingungen). (2) Politische Mehrheiten im Stadtrat (*politische Ideologie*). (3) Vertretung von Frauen im Stadtrat (*Repräsentation*).

Im zweiten Abschnitt wird die Praxis der Erhebung von Kindergartengebühren und deren rechtliche Verankerung im Kontext der föderalen Finanzverfassung vorgestellt. Das polit-ökonomische Erklärungsmodell wird im dritten Abschnitt theoretisch hergeleitet. Im vierten Abschnitt werden der Datensatz und das methodische Vorgehen geschildert. Der fünfte Abschnitt präsentiert die empirischen Ergebnisse. Der letzte Abschnitt fasst die Befunde zusammen.

## 2. Kindergartengebühren im Kontext der föderalen Finanzverfassung

### 2.1 Rechtlicher Rahmen

Die Organisation und Bereitstellung von Kindergärten gehört zu den Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz). Allerdings haben Kommunen hier zunächst nur übergeordnetes Recht wie das Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) zu beachten (Holtkamp/Grohs 2012), wobei die Struktur und Finanzierung der Tageseinrichtungen für Kinder vom Landesrecht konkretisiert wird (z.B. KiBiz NRW<sup>4</sup>).

In Deutschland haben Kinder ab dem vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt einen Anspruch auf den Besuch eines Kindergartens (§ 24 SGB VIII), Einrichtungen, in denen sich Kinder für einen Teil des Tages oder ganztägig aufhalten und in Gruppen gefördert werden (§ 22 SGB VIII). Die Träger der öffentlich geförderten Kindergärten sind freie Träger der Wohlfahrtspflege oder die Kommune selbst. Freie Träger von Tageseinrichtungen, die die rechtlichen und fachlichen Voraussetzungen erfüllen, können von der Kommune gefördert werden, wenn sie als Träger der freien Jugendhilfe anerkannt sind (§ 75 SGB VIII). Hier überwiegt die Objektförderung mit staatlicher Produktion bei der öffentlichen Finanzierung von Kindertageseinrichtungen gegenüber einer Subjektförderung (z.B. über Kindergartengutscheine) (Spieß/Wagner/Kreyenfeld 2000).<sup>5</sup>

Zur Finanzierung der Einrichtung gemäß § 90 Abs. 1 SGB VIII können „Kostenbeiträge“ von den Erziehungsberechtigten erhoben werden,<sup>6</sup> die als Elternbeiträge oder Kindergartengebühren bezeichnet und von uns im Weiteren synonym verwendet werden. Elternbeiträge dienen der Deckung der Betriebskosten der Tageseinrichtungen. Von den investiven Kosten des Neu- und Ausbaus einer Tageseinrichtung sowie deren Sanierung bleibt der Elternbeitrag unberührt. Da Tageseinrichtungen im Regelfall nicht kostendeckend arbeiten, werden „Defizitverträge“ mit der Kommune vereinbart, die dem Träger des Kindergartens die Übernahmen der nicht gedeckten Betriebskosten garantieren. Im Gegenzug entscheidet die Kommune über die Höhe des Elternbeitrages durch kommunales Satzungsrecht. Die landesrechtlichen Konkretisierungen des SGB VIII verzichtet regelmäßig auf eine explizite Kompetenzzuweisung an die Kommunen. Die Festsetzung des Elternbeitrags durch kommunale Satzung wird dann durch die Generalklausel zur Erhebung von Verwaltungsgebühren des jeweiligen Kommunalabgabengesetzes (KAG) der Länder gedeckt.<sup>7</sup>

Die Betriebskosten eines Kindergartens werden von der Stadtverwaltung ermittelt. Die Deckung der Betriebskosten setzt sich grob zusammen aus Landesmitteln (insbesondere Personalkostenzuschüsse, ca. 20 Prozent), kommunalen Mitteln (ca. 60 Prozent) und den Elternbeiträgen (ca. 20 Prozent). Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Nordrhein-Westfalen stellt in einem Urteil vom 19. August 2008 (Az. 12 A 2866/07) fest, dass Elternbeiträge „von vornherein nicht auf eine vollständige oder auch nur gegenüber den an-

deren Finanzierungsträgern gleichrangige Kostendeckung“ abzielen, weil der Elternbeitrag selbst unter Berücksichtigung der höchsten Einkommensstufe lediglich 19 Prozent der Betriebskosten abdeckt.<sup>8</sup>

Bei der Festlegung des Elternbeitrags müssen die sozialpolitischen Kriterien zur Staffelung der Beiträge gemäß § 90 SGB VIII eingehalten werden: die Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder in der Familie und die tägliche Betreuungszeit. In der Praxis legen die Kommunen einen feingliedrigeren sozialpolitischen Kriterienkatalog zur Staffelung der Elternbeiträge an (*Kindergarten-Monitor* 2010) mit z.B. dem Alter der Kinder, dem Umfang der Betreuung, dem Vorhandensein von Geschwisterkindern, der Größe der Familie und vor allem dem Einkommen der Eltern.

## 2.2 Elternbeiträge als Ergebnis institutioneller Inkongruenz

Finanzwissenschaftliche Arbeiten zum bundesdeutschen Föderalismus sehen in der Finanzierung der Kindergärten ein Negativbeispiel für die Auswirkungen institutioneller Inkongruenz (Blankart 2008, S. 550). Das Prinzip der fiskalischen bzw. institutionellen Kongruenz (Olson 1969) verlangt, dass ein Gemeinwesen als Ganzes nur die öffentlichen Leistungen bezahlt, deren Bereitstellung es selbst beschlossen hat (Blankart 2008, S. 548). Das Prinzip der institutionellen Kongruenz basiert auf der Vorstellung eines Föderalismus autonomer Gebietskörperschaften und soll ineffizientes Ausgabeverhalten verhindern (Blankart 2008, S. 549).

Im Falle der Bereitstellung und Finanzierung von Kindergärten ist der Kreis der Nutznießer und Finanziers identisch, weicht aber vom Kreis der Entscheidungsträger ab. Denn das SGB VIII, das einen Kindergartenplatz für jedes Kind vorsieht, wurde vom Bundestag und Bundesrat beschlossen. Dabei sollten gem. Art. 104a Abs. 1 GG (Konnexitätsprinzip) die Aufgaben, die der Bund den Ländern zuweist und die die Länder an die Kommunen weitergeben, grundsätzlich auch von diesen finanziert werden (Blankart 2008, S. 550). Unter diesen Umständen haben Bundespolitiker jedoch einen strukturellen Anreiz, die finanziellen Folgen ihrer Entscheidungen auf die nachgelagerten Ebenen zu verschieben. In dieser Entscheidungskonstellation zeigt sich, dass das verfassungsrechtliche Konnexitätsprinzip keine unverzerrte Entscheidung gewährleistet (Blankart 2008, S. 550) So musste das Landesverfassungsgericht NRW eine Klage von 17 kreisfreien Städten, vier kreisangehörigen Städten sowie zwei weiteren Kreisen bestätigen (VerfGH NRW 12/09), dass die Ausführungsbestimmungen zum Kinder- und Jugendhilfegesetz NRW gegen das Konnexitätsprinzip verstießen. Erst nach diesem Urteil, das Signalwirkung für andere Länder entfaltete, hat das Land NRW den Städten die Kosten für den Ausbau von Kindertagesstätten erstattet. Wenn die Kommunen jedoch für die Wahrnehmung der ihnen zugewiesenen Aufgaben der kommunalen Selbstverwaltung nicht hinreichend finanziell alimentiert werden, hat das zwangsläufig Auswirkungen auf die Menge und Qualität kommunaler Leistungen, in diesem Fall der Bereitstellung von Plätzen in Kindertageseinrichtungen.

## 2.3 Kommunale Entscheidungsabläufe

Der Unterhalt von Kindergärten zählt aufgrund der Bundes- und Landesgesetze zu den pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen. Allerdings können die Kommunen selbst entscheiden, auf welche Art und Weise sie dieser Verpflichtung nachkommen.

Zu diesem „wie“ der Aufgabenwahrnehmung zählt auch die Festlegung der Höhe des Elternbeitrags durch kommunale Satzung. Nach Beratung der Entwurfsvorlage im zuständigen Ausschuss der Gemeinde (i.d.R. dem Jugendhilfeausschuss, JHA), erfolgt der Beschluss des Elternbeitrags durch die Gemeindevertretung in öffentlicher Sitzung. Da im JHA auch freie Träger der Wohlfahrtspflege vertreten sind, treffen bei der Erarbeitung der Gebühren Vertreter der Verwaltung, des Kommunalparlaments und der organisierten Wohlfahrtspflege zusammen, eine demokratietheoretisch und empirisch interessante Konstellation (*Holtkamp/Grohs* 2012, S. 185; *Bogumil/Holtkamp* 2006, S. 167), der wir innerhalb der quantitativen Analyse nur wenig Beachtung schenken können.

Wie die Kommunen im Einzelfall ihren Handlungsspielraum bei der satzungsmäßigen Festlegung des Elternbeitrags ausnutzen, kann demnach von einer Vielzahl von institutionellen Faktoren abhängen – wie den politischen Mehrheiten im Rat, der Stellung des Bürgermeisters gegenüber den Ratsmitgliedern, dem Stellenwert und Einfluss des JHA im Entscheidungsverfahren und der Positionierung der Vertreter im JHA.

### 3. Polit-ökonomische Erklärungen kommunaler Beiträge

#### 3.1 Vergleichbare Studien der Determinanten kommunaler Beiträge

Die Kommunen können den Umsetzungsspielraum bei der Festlegung der Höhe der Elternbeiträge für parteipolitische Positionierungen nutzen. *Debus/Knill/Tosun* (2012, S. 22) beobachten am Beispiel der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg eine „Politisierung“ von Verwaltungsgebühren. Die Autoren vermuten, dass solche Muster insbesondere dann zum Vorschein kommen, wenn es sich um kommunale Gebühren und Beiträge handelt, die ideologisch und parteipolitisch konfliktreiche Themen betreffen.

Die Frage nach den Gründen für die erheblichen Unterschiede in der Höhe der Elternbeiträge ist vor dem Hintergrund der sozial- und wirtschaftspolitischen Debatten um den Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung, Fertilität und (Frauen-) Erwerbstätigkeit ein derzeit in der Öffentlichkeit zunehmend diskutiertes Thema. Wie die Elternbeiträge als Instrument der politischen Steuerung genutzt werden, hängt jedoch davon ab, ob und wie die kommunalpolitischen Akteure ihren Einfluss geltend machen.

Eine kurze, eher atheoretische Analyse mit vergleichbaren Daten zu Deutschland findet sich bei *Thater* (2008). Die Ergebnisse seiner Querschnittsanalyse beinhalten, dass eine höhere Pro-Kopf-Verschuldung und ein höherer Kinderanteil an der Gesamtbevölkerung mit niedrigeren Elternbeiträgen assoziiert sind. Während in dieser Analyse kein Zusammenhang zwischen der Parteizugehörigkeit des Bürgermeisters und dem Elternbeitrag beobachtet werden kann, wird deutlich, dass die Elternbeiträge im Städtevergleich in ost-deutschen Kommunen höher sind.

Ausgehend von der wohlfahrtsstaatlichen und familienpolitischen Literatur untersuchen *Mosiman/Giger* (2008) den Einfluss politischer als auch gesellschaftlicher Determinanten auf die Anzahl der Betreuungsplätze und Höhe der öffentlichen Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz. In ihrer Querschnittsanalyse werden 117 Gemeinden im Kanton Zürich berücksichtigt. Mit Blick auf die politischen Determinanten folgern *Mosiman/Giger* (2008, S. 237), dass eine Allianz zwischen Frauen und linken Parteien zu einem höheren Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung führt.

Dass für Deutschland bislang keine vergleichbare Studie vorliegt, hängt mit den methodischen Herausforderungen einer validen Messung der Elternbeiträge zusammen. Insbesondere vor dem Hintergrund der sozialpolitisch motivierten Staffelung der Elternbeiträge sind die Gebühren in Deutschland sehr unübersichtlich, sodass eine vergleichbare Messung die aufwändige Konstruktion von Modellfamilien erforderlich macht. Erst eine Auftragsarbeit – finanziert durch die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft und der Zeitschrift Eltern – durchgeführt von einer kommerziellen Consulting-Firma des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln brachte diese Daten zusammen.<sup>9</sup>

## 3.2 Strukturelle Rahmenbedingungen politischer Steuerung

### 3.2.1 Der Zustand öffentlicher Haushalte

Kommunen können Gebühren nutzen, um auf die sich ihnen bietenden Möglichkeiten zu reagieren und um die Nachfrage nach ihren Dienstleistungen zu steuern. In Deutschland unterscheiden sich zum Teil benachbarte Städte erheblich in Bezug auf ihre öffentlichen Finanzen (*Bogumil/Holtkamp 2012; Diemert 2012*). Die Schuldenlast durch defizitäres Haushalten der Vergangenheit und die Zusammensetzung der Einwohnerschaft beispielsweise in Bezug auf Sozialhilfeempfänger schränken die möglichen Ausgaben ein (*Grohs/Reiter 2012*). In Bezug auf Kindergärten spielt die Landesregierung eine wichtige Rolle, da sie umfangreiche Subventionen für diese Zielgruppe den Kommunen zur Verfügung stellt, die diese entsprechend einsetzen müssen. Gemäß dieser *Ressourcenthese* gilt: Je weniger Ressourcen zur Verfügung stehen, desto höher sind die Gebühren. Diese Korrelation könnte entweder für alle Einkommensgruppen gleichermaßen gelten, oder man könnte eine höhere Korrektur der Gebühren für die höheren Einkommensgruppen erwarten, weil die Entscheidungsträger davon ausgehen, dass die Belastung der höheren Einkommensgruppen durch die Gebühr relativ zum Gesamteinkommen geringer ist.

### 3.2.2 Demographie und die Nachfrage nach kommunalen Dienstleistungen

Kommunen unterscheiden sich erheblich in ihrem demographischen Profil. Je mehr kleine Kinder in einer Kommune wohnen, desto größer ist die Nachfrage nach einem Kindergartenplatz. Die Betreuungsquote von 3- bis 6-Jährigen liegt in Deutschland beinahe bei 100 % (92,9 % in den alten und 95,6 % in den neuen Bundesländern inklusive Berlin; *Statistisches Bundesamt 2012*). Diese Nachfrage setzt die Kommunen unter Druck, genügend freie Kindergartenplätze anzubieten. Da die Nachfrage nach Kindergartenplätzen relativ unelastisch sein dürfte und Ausweichmöglichkeiten in den Privatsektor teuer sind, könnte man erwarten, dass Kommunen die Gebühren erhöhen. Gemäß einer *Mangelthese* müsste also gelten: je mehr kleine Kinder in den Kommunen leben, desto teurer ist der Kindergartenplatz.

Kinderreichtum geht einher mit der Präsenz vieler Bürger im gebärfähigen Alter, also potenziell junge Arbeitnehmer, die mit ihrem Konsum und ihren Steuern für die Region von positivem Mehrwert sind. Um solche neuen Mitbürger anzuziehen oder zu halten, könnten Kommunen die Kindergartengebühren niedrig gestalten (*Attrahierungsthese*): je mehr kleine Kinder in einer Kommune leben, desto günstiger ist der Kindergartenplatz. Diese Erwartung wird neben der reinen Attrahierung gestützt durch die elektorale Perspektive der gewählten Vertreter, die die Gruppe der Eltern für sich gewinnen wollen. Beispielsweise fanden wir im Zuge der Analyse von Ausreißern heraus, dass in Cottbus,

einer Stadt mit deutlich höheren Gebühren als unsere Modelle vorhersagen, Eltern Straßendemonstrationen und Petitionen organisierten (*Lausitzer Rundschau* 2012). Solche Proteste finden zwar außerhalb der elektoralen Arena statt, bergen aber aufgrund ihres weitreichenden Mobilisierungspotenzials Risiken für Amtsinhaber bei der nächsten Wahl.

Ein weiterer Blickwinkel auf das Thema ist die Alterung der Kommunen. Die allermeisten Kommunen altern gesellschaftlich, d.h. der relative Anteil der Rentner an der Wohnbevölkerung nimmt zu. Einige Kommentatoren würden von einer naiven Gerontokratie-Hypothese ausgehend annehmen (*Sinn/Uebelmesser* 2002; *Tepe/Vanhuyssse* 2009; *Goerres* 2007, 2009; *Goerres/Vanhuyssse* 2012; *Tepe/Vanhuyssse* 2010, 2012; *Fernandez* 2012), dass Kindergartengebühren in „alten“ Kommunen höher sind, weil Senioren von dieser Sozialpolitik nicht direkt profitieren. Die steigende Nachfrage nach öffentlichen Gütern für Ältere könnte zudem die Nachfrage nach Gütern für Jüngere aus Sicht der kommunalen Regierung verdrängen (*Montén/Thum* 2010). Detailliertere Studien, die die intergenerationale Verbundenheit in den Familien berücksichtigen, halten hier aber entgegen, dass Großeltern zur solidarischen Unterstützung bereit sind (*Goerres/Tepe* 2010; s. auch *Berkman/Plutzer* 2004). Obwohl die Autoren dieses Beitrags selbst die *Gerontokratiethese* in Bezug auf öffentliche Ausgaben, Wahlverhalten und Einstellungen widerlegt haben, könnte es dennoch sein, dass Politiker aus einem vorauseilenden Gehorsam heraus die Gebühren in einer demographisch alten Kommune auf Basis dieser Annahme höher ansetzen wollen. Gemäß der Gerontokratiethese hieße es also: je mehr Senioren relativ zur Gesamtbevölkerung in einer Kommune wohnen, desto teurer ist der Kindergartenplatz.

### 3.2.3 Bevölkerungsdichte als Determinante kommunaler Infrastruktur

Das Brecht'sche Gesetz (*Gesetz der progressiven Parallelität von Ausgaben und Bevölkerungsmassierung*) beinhaltet, dass die öffentlichen Pro-Kopf-Ausgaben eines Gemeinwesens mit steigender Bevölkerungsdichte überproportional steigen. Gemeinhin wird angenommen, dass Kommunen mit einer höheren Bevölkerungsdichte ein größeres Infrastrukturangebot bereithalten müssen (z.B. öffentlicher Nahverkehr). Dieser nicht-lineare Zusammenhang zwischen Bevölkerungsdichte und Nachfrage nach öffentlichen Gütern wird als eine Ursache für das Brecht'sche Gesetz angeführt. In der empirischen Analyse werden wir die Bevölkerungsdichte als strukturelle Determinante der Elternbeiträge berücksichtigen.<sup>10</sup>

## 3.3 Politisch-ideologische Rahmenbedingungen kommunaler Steuerung

### 3.3.1 Frühkindliche Bildung als elektorales Valenz-Issue

Frühkindliche Bildung könnte ein elektorales Valenz-Issue sein (siehe *Stokes* 1963), also ein politisches Thema, in dem nur eine Position legitim ist, hier das kommunale Engagement zur Bereitstellung der Dienstleistung. Politische Akteure können durch häufiges Thematisieren des Politikfeldes – in diesem Fall die Familienpolitik – versuchen, die Deutungshoheit und Kompetenz auf diesem Politikfeld für sich zu beanspruchen, ist es im öffentlichen Diskurs mit Bezug auf 2- bis 6-Jährigen Kinder in West- und Ostdeutschland für alle etablierten Akteure vermutlich notwendig, dieses Angebot grundsätzlich zu unterstützen.

Die Akteure können sich somit nur in der Intensität, mit der sie dieses Valenz-Issue unterstützen, voneinander im Wettbewerb absetzen. Welchen Umfang beispielsweise das zeitliche Angebot der Kindergartenbetreuung angeht, ist sicherlich aufgrund der familia-

len Implikationen stärker ideologisch aufgeladen. Nichtsdestoweniger könnte man bei allen Parteien eine Grundtendenz erwarten, Kindergartengebühren aufgrund des zumindest anteiligen Valenzcharakters des Issues niedrig zu halten. Gemäß dieser *Valenzthese* müsste also die parteipolitische Zusammensetzung der kommunalen Entscheidungsgremien keine Effekte auf die Gebührenhöhe haben.

### 3.3.2 Parteidifferenz

Es herrscht Uneinigkeit in der Literatur über das Ausmaß von Parteipolitisierung auf kommunaler Ebene. Wenn man jedoch mit parteipolitischen Effekten rechnen sollte, dann in den größeren Städten, wie sie in dieser Studie untersucht werden (Holtkamp 2008). Niedrigverdiener sind in allen Kommunen von Kindergartengebühren befreit. Von linken Ratsmitgliedern könnte erwartet werden, dass sie mehr Wert legen auf einen kostengünstigen Zugang zur frühkindlichen Bildung. Sie sind daher eher bereit, die Elternbeiträge mit öffentlichen Mittel zu subventionieren. Ein höherer Anteil linker Ratsmitglieder könnte daher mit höheren Elternbeiträgen für Einkommensstarke verbunden sein.

Parteien sollten die Gebühren für die mittleren und hohen Einkommensgruppen umso stärker anheben, je stärker ihre Ideologie für eine Umverteilung zugunsten Einkommenschwächerer durch den Staat ist. Konkret würden wir gemäß der *Parteidifferenzthese* erwarten (Hibbs 1977; Schmidt 1996), dass nach der Reihung FDP, CDU/CSU, SPD, B'90/Grüne und Linke der Anteil der jeweiligen Partei einen umso erhöhenden Einfluss auf die Kindergartengebühren hat, je weiter man sich in der Reihe nach rechts bewegt. Auf der kommunalen Ebene spielen weitere Wählergruppen noch eine bedeutsame Rolle, für die wir leider aufgrund ihrer Heterogenität keine konkreten Erwartungen formulieren können.<sup>11</sup>

Da auch in den kommunalen Parlamenten politische Mehrheiten wichtig sind, könnte man die Erwartung auch in Bezug auf eine linke bzw. rechte Mehrheit formulieren: bei einer linken Mehrheit aus Linke, SPD und/oder B'90/Grüne sind die Gebühren für mittlere und höhere Einkommenschichten höher als bei anderen Mehrheitsverhältnissen. Bei einer rechten Mehrheit aus CDU/CSU (und FDP) sollten die Gebühren niedriger sein als bei anderen Mehrheitsverhältnissen.

## 3.4 Politische Repräsentation von Betroffenen

In Deutschland nehmen Frauen weiterhin den deutlich größeren Umfang an Fürsorgearbeit für Kinder wahr (Scheuer/Dittmann 2007; Steiber/Haas 2010). Längere Betreuungszeiten in Kindergärten gehen mit höherer Erwerbstätigkeit der Mütter einher. Je höher die potenziellen Verdienstmöglichkeiten der Mütter, desto größer ist der Umfang der Betreuung. Nun könnte man argumentieren, dass für die politischen Entscheidungsträger parteipolitisch und elektoral dieser Gender-Aspekt keine Rolle spielt. Es ist nicht zu belegen, dass die Parteipräferenzen von Müttern unter Kontrolle anderer Variablen anders sind als die von Vätern (Goerres/Tiemann 2009).

Dagegen gibt es eine Verbindung über die Elitenzusammensetzung von kommunalen Parlamenten. Weibliche Abgeordnete, zumeist auch höher gebildet und von höherem Einkommen als der Schnitt der Bürgerinnen, gehören selbst zu der Gruppe, die am stärksten durch eine einfach verfügbare Kinderbetreuung in Kindergärten profitieren. Die deskriptive Repräsentation von Frauen in den Parlamenten sollte sich in einer substanziellen Repräsentation niederschlagen (Dolan 1998). Weibliche Abgeordnete im Vereinigten Kö-

nigreich sind beispielsweise ihren männlichen Kollegen in der eigenen Partei in ihren politischen Werten völlig ähnlich, außer bei frauenspezifischen Themen (*Lovenduski/Norris* 2003; *Tremblay* 1998). Weibliche Abgeordnete zeigen auch einen eigenen Politikstil, beispielsweise in der Fraktionsdisziplin (*Cowley/Childs* 2003), dessen sie sich im Kontext deutscher Kommunalpolitik auch bewusst sind (*Geißel* 1999, S. 194-6). Ein Zustrom von weiblichen Abgeordneten führt, zumindest nachrangig nach den parteipolitischen Präferenzen, zu einer Feminisierung der politischen Agenda (*Childs* 2001; *Celis* 2006). Hier ist gerade die kommunale Ebene mit geringerer Fraktionsdisziplin ein Kontext, in dem die individuellen Merkmale der Repräsentanten einen Einfluss ausüben (*Antolini* 1984 in *Mosimann/Giger* 2008). Gemäß dieser *weiblichen Repräsentationsthese* sollte gelten: je höher der Anteil der weiblichen Mitglieder in kommunalen Parlamenten ist, desto geringer sollten die Gebühren sein. Dieser Effekt sollte auch unabhängig von der parteipolitischen Couleur erfolgen, weil er auf dem Eigeninteresse oder Verständnis von Frauen für private Fürsorgearbeit in einer ge-“genderten“ Welt beruht.

Letztendlich sind weitere Gruppen vorstellbar, die durch die Kosten von kommunaler Kinderbetreuung direkt profitieren, vor allem Großeltern und Väter, die sich signifikant an der Fürsorgearbeit beteiligen. Leider lassen sich diese persönlichen Merkmale von Ratsmitgliedern nur sehr umständlich erheben.

*Tabelle 1:* Theoretische Perspektiven und Erwartungen

| Theoretische Kategorie   | These                    | Erwartung auf Höhe der Elternbeiträge |
|--------------------------|--------------------------|---------------------------------------|
| Strukturelle Bedingungen | Ressourcen               | +/-                                   |
|                          | Mangel                   | +                                     |
|                          | Attrahierung             | -                                     |
|                          | Gerontokratie            | +                                     |
| Politische Ideologie     | Valenz                   | 0                                     |
|                          | Parteiendifferenz        | Linke - / Rechte +                    |
| Repräsentation           | Weibliche Repräsentation | -                                     |

Die sieben Thesen lassen sich in drei theoretischen Kategorien verorten: strukturelle Rahmenbedingungen, politische Ideologie und Repräsentation. Einige der Thesen schließen sich gegenseitig aus. So kann zumindest in der Summe der Evidenz entweder ein Beleg für die Mangel- oder für die Attrahierungsthese gefunden werden. Es ist zwar vorstellbar, dass beide Dynamiken sich teilweise gegenseitig aufheben; wir können jedoch nur die Summe dieser Kräfte empirisch nachweisen. Ähnliches gilt für die Valenz- und die Parteiendifferenzierungsthese.

## 4. Daten und Methode

### 4.1 Daten

Die abhängigen Variablen messen jeweils die Höhe des jährlichen Elternbeitrags für Kindergartenkinder in nominalen Euro. Dabei werden ausschließlich die Elternbeiträge für die reine Betreuungsleistung an den Kindern berücksichtigt. Diese Informationen sind dem *Kindergarten-Monitor* (2010) entnommen, der auf Datenerhebungen zu zwei Zeitpunkten (2007/8 und 2009/10) fußt. Als Datengrundlage wurden die aktuell geltenden kommunalen Satzungen, Ordnungen oder anderweitigen einschlägigen Regelungen zur

Erhebung von Elternbeiträgen in städtischen Kindertageseinrichtungen herangezogen (*Kindergarten-Monitor* 2010: 12).<sup>12</sup> Weil die Regelungen des Elternbeitrags zwischen Bundesländern und zwischen Kommunen stark variierten, wurden im *Kindergarten-Monitor* vier Modellfamilien für die Mindestbuchungszeit in der jeweiligen Kommune zugrunde gelegt. Dabei wurde einerseits entlang der Dimension Familienkonstellation entschieden (Ehepaare mit einem Kind im Alter von vier Jahren und Ehepaare mit zwei Kindern im Alter von dreieinhalb und fünfeinhalb Jahren), andererseits wurden zwei Einkommens-typen unterschieden (Bezieher mittlerer Einkommen mit 45.000 Euro Bruttoverdiensten pro Jahr und Bezieher hoher Einkommen mit 80.000 Euro Bruttoverdiensten pro Jahr). Entlang dieser Dimensionen können dem *Kindergarten-Monitor* (2010) vier abhängige Variablen entnommen werden: ein Kind mittleres Einkommen (EK), ein Kind hohes EK, zwei Kinder mittleres EK und zwei Kinder hohes EK.

Bei den unabhängigen Variablen unterscheiden wir drei Blöcke analog zu den vorge-stellten theoretischen Perspektiven: strukturelle Rahmenbedingungen, Parteipolitik und Re-präsentation. Strukturelle Bedingungen werden erfasst mit der Bevölkerungsdichte (Ein-wohner je km<sup>2</sup>), dem Schuldenstand (pro Kopf in Euro), zwei Altersquotienten (Anteil unter 6-Jähriger an der Stadtbevölkerung und Anteil der Personen 65 Jahre und älter an der Stadt-bevölkerung), den Investitionen des Landes pro unter 6-Jährigem in Euro und als Kontroll-variante einem Dummy für Städte in den neuen Bundesländern. Die parteipolitischen De-terminanten werden mit zwei alternativen Variablen gemessen. Zunächst werden die Sitze der fünf überregionalen Parteien im Stadtrat (CDU/CSU, SPD, Grüne, FDP, Linke) einzeln berücksichtigt. Zum zweiten werden die Parteisitze gemäß der klassischen Links-Rechts-Skala zusammengefasst. In dieser Typologie gelten die Sitze der CDU/CSU und FDP Ab-geordneten als „rechts“ und die Sitze von Abgeordneten der SPD, Grünen und Linke als „links“. Der prozentuale Anteil „rechter“ bzw. „linker“ Sitze im Stadtrat wird daraufhin di-chotomisiert. Die Variable CDU/CSU/FDP 50 plus erhält den Wert eins, wenn 50 oder mehr Prozent der Sitze im Stadtrat von der CDU/CSU und FDP gemeinsam gehalten wer-den. Ebenso wird mit den „linken“ Sitzen verfahren, um die Variable SPD/Grüne/Linke 50 plus zu erhalten. Die geschlechterspezifische Repräsentation im Stadtrat wird gemessen als Anteil weiblicher Abgeordneter im Stadtrat. Bis auf die Angaben zu den Investitionen des Landes pro unter 6-Jährigem (Bock-Famulla/Lange 2011) sind alle Variablen dem Statisti-schen Jahrbuch Deutscher Gemeinden 2007 und 2009 entnommen.

## 4.2 Analysemethode

Der Datensatz beinhaltet 95 Städte zu je zwei Beobachtungszeitpunkten 2007/8 und 2009/10. Die Stadtstaaten (Hamburg, Bremen mit Bremerhaven und Berlin) werden nicht berücksichtigt. Dies gilt ebenfalls für zwei weitere Städte, die nur zu einem Zeitpunkt an der Erhebung des *Kindergarten-Monitors* (2010) teilnahmen. Aufgrund der Panelstruktur des Datensatzes mit N=95 und T=2 kann die Variation des Elternbeitrags in den Dimensi-onen Raum und Zeit getrennt analysiert werden (vgl. *Kittel* 2006, S. 239). Wir greifen da-her auf Regressionsverfahren für voneinander abhängige Beobachtungen zurück. Weitere Erklärungen zu den Variablen, den Methoden und den diagnostischen Tests sind im Ap-pendix zu finden.

Abbildung 1: Mittlere Einkommen –1 Kind (Durchschnitt 2007/10)

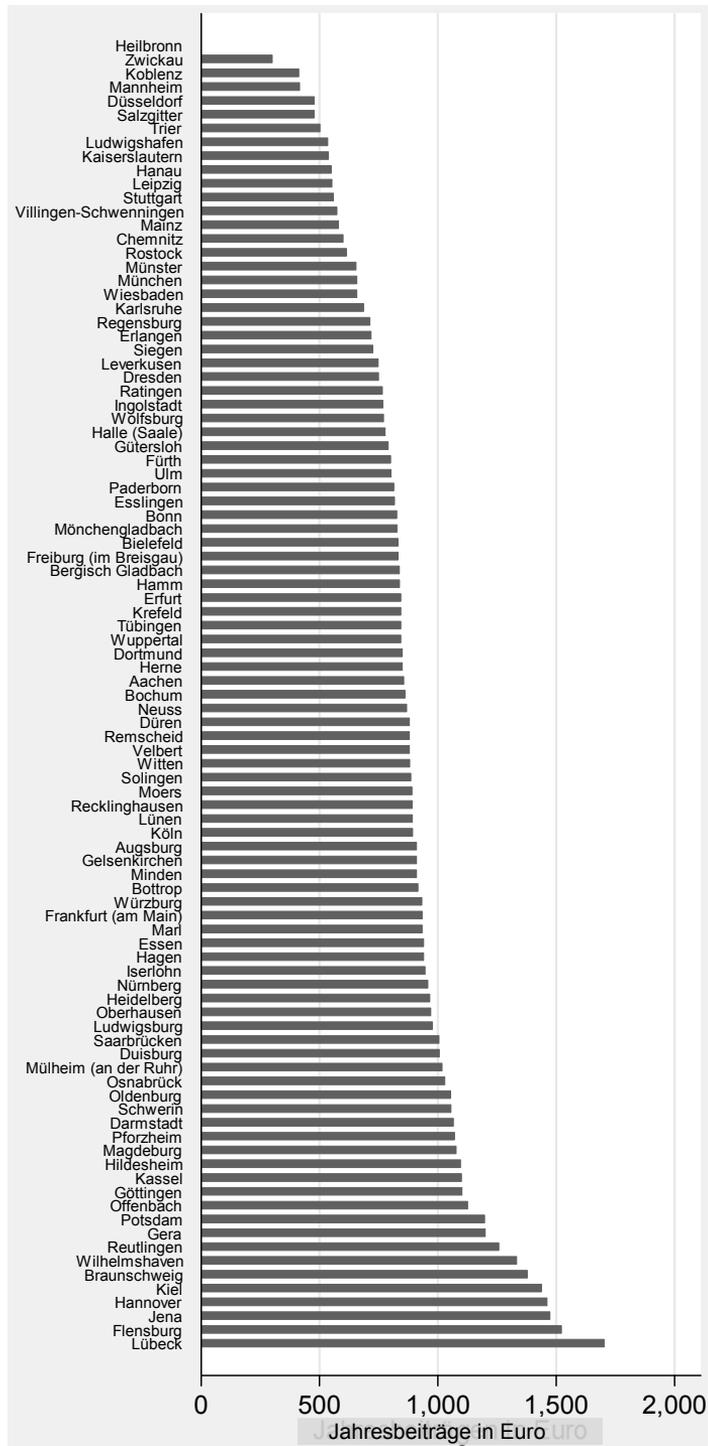
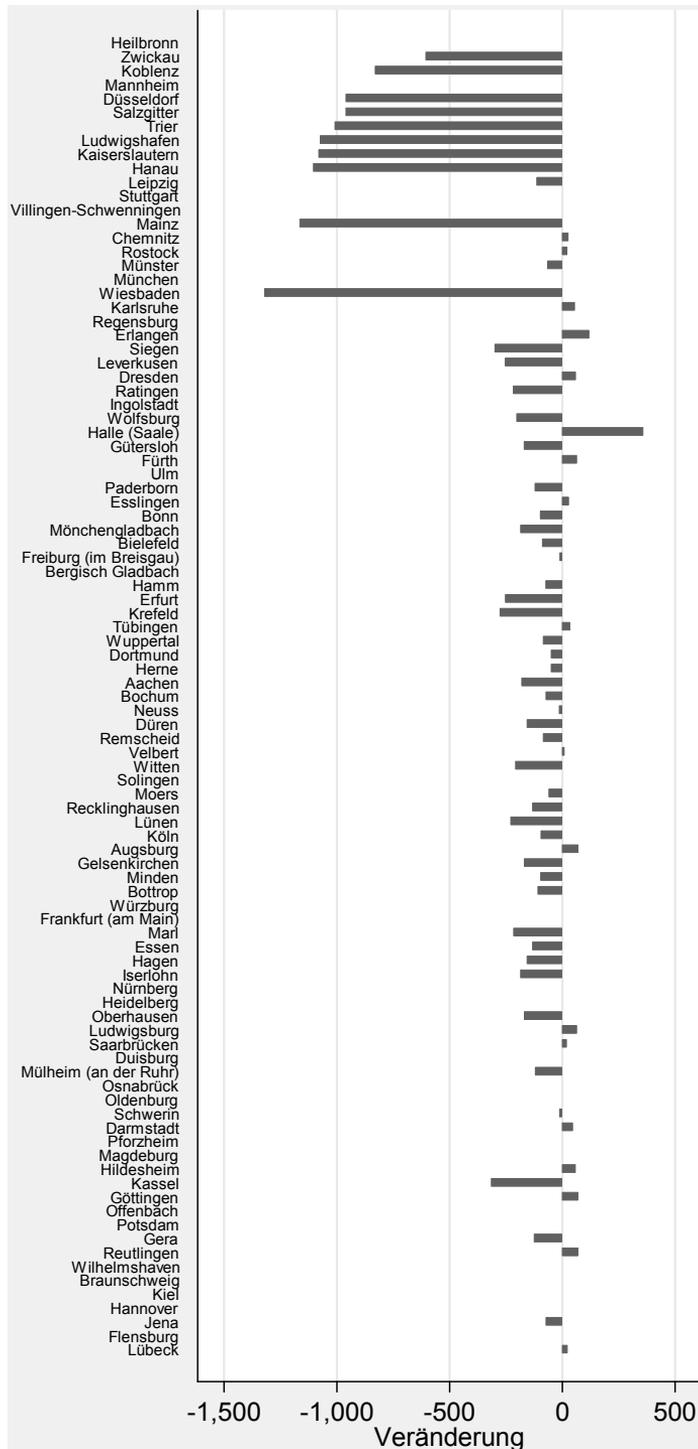


Abbildung 2: Mittlere Einkommen –1 Kind (Veränderung 2010/07)



## 5. Empirische Befunde

Abbildungen 1 und 2 zeigen die durchschnittliche Höhe des Elternbeitrags für die 95 Städte sowie die Veränderung des Elternbeitrags zwischen den Beobachtungszeitpunkten 2007/8 und 2009/10 gemessen in Euro. Die Elternbeiträge sind, bis auf wenige Ausnahmen, in allen Städten gesunken. Der Spearman-Rangkorrelationskoeffizient für die beiden Beobachtungszeitpunkte beträgt 0.56 für mittlere Einkommen mit einem Kind, 0.84 für hohe Einkommen mit einem Kind, 0.80 für mittlere Einkommen mit zwei Kindern sowie 0.82 für hohes Einkommen mit zwei Kindern. Die deutlichsten Veränderungen des Rangplatzes fanden demnach im Bereich der Elternbeiträge für mittlere Einkommen mit einem Kind statt. Vor diesem Hintergrund fokussieren wir die multivariate Analyse zunächst auf die Variable mittleres Einkommen und ein Kind.

### 5.1 Befunde der Querschnittsanalyse

Die Ergebnisse der Querschnittsanalyse sind in Tabelle 2 zusammengefasst. Wir nehmen an, dass kausal die strukturellen Begebenheiten als erstes wirken, dann die politisch-ideologischen Dynamiken und dann die Gender-Repräsentation, und bauen die folgenden Regressionsmodelle entsprechend blockweise auf. Gemäß dieser Annahme beinhaltet Modell 1 ausschließlich Variablen, die strukturelle Gegebenheiten abbilden. Lediglich die Investitionen des Landes pro unter 6-Jährigen und der Ost-Dummy üben einen statistisch signifikanten Effekt auf die Höhe des Elternbeitrags aus. Demnach werden ein höherer Investitionsanteil mit niedrigeren und ostdeutsche Städte mit höheren Elternbeiträgen in Verbindung gebracht. Die anderen strukturellen Variablen haben keinen deutlichen Einfluss auf die abhängige Variable. Das sind bemerkenswerte Nulleffekte, nämlich dass Bevölkerungsdichte, Verschuldungsgrad und die demographische Struktur im Querschnitt keinen Effekt aufweisen.

In Model 2 wird zusätzlich der Einfluss des prozentualen Sitzanteils der fünf überregionalen Parteien auf die Höhe des Elternbeitrags geschätzt. Die Aufnahme der politischen Variablen führt zu einer deutlichen Verbesserung der Passgüte (siehe das angepasste  $R^2$ ). Mit Blick auf die p-Werte der einzelnen Koeffizienten können die SPD, Grüne und Linke tendenziell mit höheren Elternbeiträgen in Verbindung gebracht werden, wobei das Gegenteil für die CDU/CSU zutrifft. Die ordinale Reihung der Parteien in Bezug auf ihren Einfluss entspricht – bis auf die FDP – den Erwartungen einer Reihung von rechts nach links: FDP, CDU/CSU, SPD, Grüne, Linke. Je weiter rechts in der Reihe, desto stärker ist der Anstieg der Gebühren, der mit einer Präsenz dieser Partei assoziiert ist. Die Effekte für CDU/CSU, FDP und SPD liegen allerdings sehr nahe bei einander. Die Effektgrößen des Anteils der Grünen und der Linken ist jedoch deutlich entfernt von den anderen drei Parteeffekten. Bei beiden ersten Parteien ist ein größerer Anteil recht deutlich mit höheren Gebühren korreliert, ceteris paribus. Beispielsweise ist ein Anstieg der Größe der Linken-Fraktion um 10 Prozentpunkte mit einem Anstieg der Gebühr von etwa 291 € verbunden. Bei Inklusion dieser Parteivariablen ändert der Ost-West-Indikator auch die Effektrichtung auf negativ. In ostdeutschen Städten sind die Gebühren im Schnitt geringer als im Westen, wenn man den größeren Erfolg der Linken im Osten kontrolliert, wobei die beiden Variablen sehr stark korrelieren, ein Problem, das sich bei den folgenden Spezifikationen erübrigt.<sup>13</sup>

Tabelle 2: Querschnittsregressionen (Between Effects)

|                                       | Model 1              | Model 2               | Model 3              | Model 4              | Model 5                 | Model 6              | Model 7              |
|---------------------------------------|----------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|----------------------|
|                                       |                      | Mittlere EK<br>1 Kind |                      |                      | Mittlere EK<br>2 Kinder | Hohe EK<br>1 Kind    | Hohes EK<br>2 Kinder |
| <i>Strukturelle Rahmenbedingungen</i> |                      |                       |                      |                      |                         |                      |                      |
| Bevölkerungsdichte                    | 0.001<br>[0.972]     | -0.05<br>[0.283]      | -0.03<br>[0.447]     | -0.03<br>[0.479]     | 0.00<br>[0.999]         | 0.00<br>[0.996]      | -0.05<br>[0.728]     |
| Verschuldung pro Kopf                 | -3.73<br>[0.937]     | -23.74<br>[0.606]     | -32.86<br>[0.475]    | -29.50<br>[0.533]    | -6.407<br>[0.936]       | -140.3<br>[0.186]    | -133.0<br>[0.355]    |
| Investitionen Land                    | -0.368***<br>[0.003] | -0.362***<br>[0.003]  | -0.341***<br>[0.004] | -0.347***<br>[0.004] | -0.759***<br>[0.000]    | 0.246<br>[0.353]     | -0.0794<br>[0.825]   |
| Bev. unter 6 Jahren                   | -55.26<br>[0.454]    | -10.75<br>[0.882]     | -20.82<br>[0.773]    | -21.42<br>[0.768]    | -25.58<br>[0.833]       | 64.45<br>[0.691]     | 131.2<br>[0.551]     |
| Bev. 65 und älter                     | -6.51<br>[0.673]     | 0.70<br>[0.966]       | -1.458<br>[0.921]    | -3.446<br>[0.830]    | -28.74<br>[0.286]       | 23.20<br>[0.517]     | -39.45<br>[0.418]    |
| Ost                                   | 234.6*<br>[0.054]    | -487.6*<br>[0.099]    | 102.4<br>[0.405]     | 107.3<br>[0.389]     | 907.0***<br>[0.000]     | -883.2***<br>[0.002] | -34.31<br>[0.928]    |
| <i>Politische Ideologie</i>           |                      |                       |                      |                      |                         |                      |                      |
| SPD proz.                             |                      | 521.6<br>[0.208]      |                      |                      |                         |                      |                      |
| Grüne proz.                           |                      | 914.9<br>[0.185]      |                      |                      |                         |                      |                      |
| LINKE proz.                           |                      | 2914.3***<br>[0.004]  |                      |                      |                         |                      |                      |
| FDP proz.                             |                      | 364.8<br>[0.769]      |                      |                      |                         |                      |                      |
| CDU/CSU proz.                         |                      | -488.1<br>[0.270]     |                      |                      |                         |                      |                      |
| CDU/FDP 50plus                        |                      |                       | 36.36<br>[0.670]     | 33.71<br>[0.696]     | 205.0<br>[0.158]        | 78.03<br>[0.685]     | 190.0<br>[0.469]     |
| SPD/Gr./Linke 50plus                  |                      |                       | 221.3***<br>[0.001]  | 217.9***<br>[0.002]  | 159.6<br>[0.163]        | 470.1***<br>[0.003]  | 537.0**<br>[0.011]   |
| <i>Repräsentation</i>                 |                      |                       |                      |                      |                         |                      |                      |
| Frauen proz.                          |                      |                       |                      | -166.2<br>[0.738]    | 20.34<br>[0.981]        | -2588.0**<br>[0.022] | -2441.3<br>[0.109]   |
| Konstante                             | 2164.8***<br>[0.001] | 1721.3***<br>[0.006]  | 1855.8***<br>[0.002] | 1962.7***<br>[0.004] | 3373.5***<br>[0.004]    | 933.9<br>[0.535]     | 2695.9<br>[0.190]    |
| Beobachtungen                         | 190                  | 190                   | 190                  | 190                  | 190                     | 190                  | 190                  |
| Angep. R <sup>2</sup>                 | 0.054                | 0.157                 | 0.142                | 0.133                | 0.192                   | 0.160                | 0.039                |
| AIC                                   | 1332.4               | 1325.9                | 1324.9               | 1326.8               | 1425.0                  | 1479.6               | 1538.0               |
| BIC                                   | 1355.2               | 1364.9                | 1354.1               | 1359.3               | 1457.4                  | 1512.0               | 1570.4               |

Hinweis: gepoolte OLS Regression (Between Effects), robuste Standardfehler, p-Werte zweiseitiger Nullhypotesentests in eckigen Klammern, \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01.

Da die Indikatoren jedoch auch inhaltlich zusammenhängen und ein Prozentpunkt Unterschied abhängig in seiner Bedeutung von den sonstigen Mehrheitsverhältnissen ist, wenden wir uns jetzt der Operationalisierung von parteipolitischen Mehrheiten zu (in Modell 3). Als Referenzkategorie dienen Mehrheitsverhältnisse, die weder von einer „rechten“ noch einer „linken“ Mehrheit getragen werden. Diese Spezifikation unterstützt die Befunde aus Modell 2 dahingehend, dass eine „linke“ Ratsmehrheit tendenziell mit höheren Elternbeiträgen in Verbindung gebracht werden kann. Rechte Mehrheiten sind dagegen nicht strukturell anders als „andere“ Mehrheiten jenseits von rechts und links. Da diese Spezifikation in Bezug auf AIC und BIC (konservativere Gütemaße als das angepasste R<sup>2</sup>) eine bessere Modellanpassung impliziert, behalten wir diese für die weiteren Modelle mit der Gebührenhöhe anderer Modellfamilien als abhängige Variablen bei.

Die Variable, mit der der prozentuale Anteil von weiblichen Abgeordneten im Stadtrat gemessen wird, wird in Modell 4 eingeführt, ohne substantiellen oder statistisch signifikanten Einfluss auszuüben. Im Querschnitt für mittlere Einkommensgruppen mit einem Kind gilt, dass strukturelle Gegebenheiten und parteipolitische Zusammensetzung die Höhe der Gebühren am besten erklären.

Tabelle 3: Längsschnittregressionen (Fixed Effects)

|                                       | Model 1            | Model 2<br>Mittlere EK<br>1 Kind | Model 3            | Model 4            | Model 5<br>Mittlere EK<br>2 Kinder | Model 6<br>Hohe EK<br>1 Kind | Model 7<br>Hohes EK<br>2 Kinder |
|---------------------------------------|--------------------|----------------------------------|--------------------|--------------------|------------------------------------|------------------------------|---------------------------------|
| <i>Strukturelle Rahmenbedingungen</i> |                    |                                  |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| Bevölkerungsdichte                    | 2.25**<br>[0.037]  | 1.58<br>[0.155]                  | 2.33**<br>[0.036]  | 1.93<br>[0.109]    | -0.42<br>[0.815]                   | 2.91*<br>[0.077]             | 0.63<br>[0.767]                 |
| Verschuldung pro Kopf                 | 130.7<br>[0.245]   | 170.1*<br>[0.086]                | 122.7<br>[0.284]   | 124.1<br>[0.280]   | 267.6**<br>[0.015]                 | 223.1<br>[0.197]             | 365.8**<br>[0.046]              |
| Investitionen Land                    | -0.72**<br>[0.035] | -0.72**<br>[0.029]               | -0.74**<br>[0.032] | -0.71**<br>[0.036] | 0.27<br>[0.466]                    | -0.82**<br>[0.026]           | -0.05<br>[0.879]                |
| Bev. unter 6 Jahren                   | -253.8<br>[0.343]  | -305.2<br>[0.295]                | -303.0<br>[0.266]  | -252.3<br>[0.366]  | -191.7<br>[0.537]                  | -394.6<br>[0.240]            | -237.4<br>[0.480]               |
| Bev. 65 und älter                     | 51.07<br>[0.679]   | 76.95<br>[0.544]                 | 63.61<br>[0.609]   | 43.98<br>[0.725]   | 90.05<br>[0.493]                   | 135.9<br>[0.448]             | 164.4<br>[0.342]                |
| Jahr 2010                             | 193.3<br>[0.288]   | 171.1<br>[0.329]                 | 189.9<br>[0.304]   | 182.9<br>[0.319]   | -335.5<br>[0.129]                  | 184.7<br>[0.420]             | -218.2<br>[0.300]               |
| <i>Politische Ideologie</i>           |                    |                                  |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| SPD proz.                             |                    | -3252.4<br>[0.101]               |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| Grüneproz.                            |                    | 915.2<br>[0.485]                 |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| LINKE proz.                           |                    | -1069.3<br>[0.623]               |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| FDP proz.                             |                    | 663.0<br>[0.825]                 |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| CDU proz.                             |                    | -469.0<br>[0.612]                |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| CDU/FDP 50plus                        |                    |                                  | -49.67<br>[0.474]  | -54.50<br>[0.479]  | -37.30<br>[0.833]                  | -48.81<br>[0.607]            | 39.65<br>[0.856]                |
| SPD/Gr./Linke 50plus                  |                    |                                  | 259.9**<br>[0.028] | 222.4*<br>[0.088]  | -491.5<br>[0.314]                  | 279.1**<br>[0.048]           | -114.7<br>[0.862]               |
| <i>Repräsentation</i>                 |                    |                                  |                    |                    |                                    |                              |                                 |
| Frauen proz.                          |                    |                                  |                    | -1079.9<br>[0.289] | -2400.8<br>[0.114]                 | -676.9<br>[0.534]            | -1556.3<br>[0.335]              |
| Konstante                             | -808.3<br>[0.812]  | 972.8<br>[0.779]                 | -931.9<br>[0.787]  | 115.0<br>[0.975]   | 866.3<br>[0.833]                   | -2028.3<br>[0.682]           | -1272.8<br>[0.801]              |
| Beobachtungen                         | 190                | 190                              | 190                | 190                | 190                                | 190                          | 190                             |
| Angep. R <sup>2</sup>                 | 0.288              | 0.303                            | 0.295              | 0.297              | 0.326                              | 0.275                        | 0.281                           |
| AIC                                   | 2445.3             | 2446.0                           | 2445.5             | 2445.8             | 2486.9                             | 2542.5                       | 2567.6                          |
| BIC                                   | 2464.8             | 2481.7                           | 2471.5             | 2475.0             | 2516.2                             | 2571.7                       | 2596.8                          |

Hinweis: gepoolte OLS Regression (Fixed Effects), robuste Standardfehler, p-Werte zweiseitiger Nullhypothese-  
testes in eckigen Klammern, \* p<0.10, \*\* p<0.05, \*\*\* p<0.01

Modell 4 wird nun analog für die anderen abhängigen Variablen geschätzt, d.h. mittleres Einkommen mit zwei Kindern (Modell 5), hohes Einkommen mit einem (Modell 6) oder zwei Kindern (Modell 7). Die einzige Variable, die für alle Gebührenklassen den gleichen Einfluss hat, ist die linke Mehrheit: egal welches Einkommen, in Kommunen mit linken Mehrheiten sind die Gebühren höher als in Kommunen mit rechten oder anderen Mehr-

heiten. Der Effekt ist dabei für die höheren Einkommensgruppen stärker (470 bzw. 537 €) im Vergleich zu den mittleren Einkommensgruppen (218 bzw. 160 €). Die Investitionen des Bundeslandes haben systematischen Einfluss auf die mittleren Einkommensklassen, aber nicht auf die höheren.

Bei den höheren Einkommensgruppen zeigt sich nun auch ein deutlicher Effekt weiblicher Repräsentation. Für 10 Prozentpunkte Erhöhung des Anteils weiblicher Abgeordnete verringern sich die Gebühren laut der Schätzung um etwa 259 bzw. 244 €. Da weibliche Abgeordnete auf Kommunalebene, wie alle politisch Aktiven, disproportional aus höheren Einkommensschichten kommen (*Geißel* 1999), ist im Querschnitt eine größere weibliche Repräsentation mit niedrigeren Gebühren der ihnen sozio-ökonomisch ähnlicheren hohen Einkommensgruppen verbunden. Dieser Effekt ist unabhängig vom parteipolitischen Hintergrund der Abgeordneten (Ergebnisse von den Autoren verfügbar).

Insgesamt legen die Befunde der Querschnittsanalyse nahe, dass die strukturellen Variablen im Vergleich zu den politischen Determinanten einen geringeren Beitrag zur Erklärung der Höhe des Elternbeitrags leisten. Die Ressourcenthese findet nur Unterstützung in Bezug auf die Investitionen durch das Bundesland; die Höhe der Verschuldung ist unerheblich. Auch die Gerontokratie-, Mangel- und Attrahierungsthesen helfen uns nicht, die Varianz zu erklären, da die demographischen Variablen keinerlei Systematik einfangen. Ob also eine Kommune viele Kinder relativ zur Gesamtbevölkerung hat oder nicht, ist für die Gebührenhöhe völlig unerheblich. Kinderarme Städte wie Würzburg haben also *ceteris paribus* keine höheren oder geringeren Gebühren als kinderreiche Städte wie Ofenbach am Main. Somit lässt sich auch nicht nachweisen, dass viele Eltern kleiner Kinder einen Einfluss auf die Gebührenhöhe haben.

Linke Mehrheiten gehen mit höheren Gebühren für die mittleren und noch höheren Gebühren für die hohen Einkommensgruppen einher. Im Querschnitt differenzieren sich Kindergartengebühren also gemäß der traditionellen links-rechts-Umverteilungslogik. Somit erhält die Parteiendifferenzthese Unterstützung, und die Valenzthese muss zurückgewiesen werden. Parteipolitik ist also wichtig bei der Erklärung der vorliegenden Muster der kommunalen Kindergartengebühren.

## 5.2 Befunde der Längsschnittanalyse

Da für jede Stadt zwei Beobachtungszeitpunkte vorliegen, kann analysiert werden, inwieweit die Veränderungen der Beitragshöhe durch Veränderungen bei den unabhängigen Variablen hervorgerufen werden. Diese Modelle werden analog zur Querschnittsanalyse durchgeführt und in Tabelle 3 präsentiert. Insgesamt zeigt sich, dass die Variablen der strukturellen Gegebenheiten in dieser temporalen Perspektive viel aussagekräftiger sind, als sie es im Querschnitt waren, und die Erklärungskraft der anderen Variablen übertreffen. So ist das Modell 8 in Bezug auf AIC und BIC das relativ beste Modell von allen.

Modell 8 in Tabelle 3 zeigt, dass die strukturellen Variablen zur Erklärung der Veränderung des Elternbeitrags in den Städten an Bedeutung gewonnen haben. Eine Erhöhung der Investitionen des Landes in Kinder unter 6 Jahren um 100 Euro geht einher mit einer Verringerung der Gebühren um etwa 72 Euro. Diese Dynamik ist besonders wichtig für die fünf rheinland-pfälzischen Städte, deren Bundesland die Gebühren für über 3-Jährige auf null reduzierte. Da insgesamt die Investitionsausgaben der Länder zwischen den beiden Beobachtungszeitpunkten im Durchschnitt um 516 Euro je Bundesland gestiegen

sind, scheinen die Kommunen diese Entlastung an ihre Bürger in Form niedrigerer Elternbeiträge weiterzugeben. Darüber hinaus bestätigt der positive Koeffizient bei der Bevölkerungsdichte die im Brecht'schen Gesetz formulierte Erwartung, dass die Kosten überproportional zur Bevölkerungsgröße ansteigen, ein Effekt, der über fast alle Modelle in Tabelle 3 stabil ist. In der Längsschnittbetrachtung hat nun auch die Verschuldung pro Kopf einen gemäß der Ressourcenthese erwarteten positiven Effekt. Dieser Effekt ist stärker bei hohen Einkommen, so dass die aus sinkenden Ressourcen notwendige Erhöhung von Gebühren stärker an die reichen Familien weitergegeben wird. Eine Erhöhung der Schulden um 100 Euro pro Kopf geht geschätzt einher mit einer Erhöhung der Gebühren um 27 Euro bei mittleren Einkommen (Modell 12) bzw. 37 Euro bei Hoch-Einkommen-Familien (Modell 14) mit zwei Kindern.

Bei den politisch-ideologischen Variablen kann nicht viel durch zeitliche Varianz erklärt werden. Einzig bei der Modellierung von Mehrheiten kann bei den Gebührensätzen für Ein-Kind-Familien der gleiche positive Effekt gezeigt werden wie im Querschnitt. Eine Veränderung hin zu einer linken Mehrheit geht einher mit einer Erhöhung der Gebühren um 222 (Modell 11) bzw. 279 Euro (Modell 13). Parteien machen einen Unterschied, aber nur in bestimmten Mehrheitskonstellationen, was einer partiellen Unterstützung der Parteiendifferenzthese gleichkommt.

Schließlich wird ein Anstieg des Frauenanteils im Stadtrat mit einem Rückgang des Elternbeitrags in Verbindung gebracht (Modelle 11-14), allerdings erreicht dieser Zusammenhang in keiner Modellspezifikation ein statistisch signifikantes Niveau. In der Tendenz geben die Daten aber auch in ihrer temporalen Struktur Unterstützung für die weibliche Repräsentationsthese.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die strukturellen Variablen relevant sind, um Veränderungen des Elternbeitrags zu erklären. Die strukturellen Variablen stecken den Rahmen ab, in dem politisch motivierte Veränderungen der Beitragshöhe stattfinden. Die wichtigsten Effekte werden sowohl im Querschnitt als auch im Längsschnitt durch die Investitionen des Landes pro Kind, der linken Mehrheit sowie dem Anteil der weiblichen Abgeordneten eingefangen. Die Ressourcenthese, die Parteiendifferenzthese und zu einem geringeren Grad die weibliche Repräsentationsthese finden sowohl im Quer- als auch im Längsschnitt Unterstützung. Klar ablehnen müssen wir die Gerontokratie-, Mangel-, Attrahierungs- und Valenzthesen mit beiden Arten von Daten.

## 6. Schlussbetrachtung

Dieser Beitrag untersucht die politischen Determinanten der Elternbeiträge für kommunale Kindergärten in den 95 bevölkerungsreichsten Städten in Deutschland. Dazu wird Rekurs genommen auf drei theoretische Perspektiven: *Strukturelle Rahmenbedingungen*, *Politische Ideologie* und *Repräsentation*. Die Kernbefunde der empirischen Analyse lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

(1) Die Veränderung des Elternbeitrags innerhalb der Städte wird vorrangig von strukturellen Rahmenbedingungen bestimmt. Wobei nicht etwa das demographische Profil der Kommune, sondern die Investitionen des Landes in die frühkindliche Bildung eine entscheidende Rolle spielen. So folgt die Höhe der Elternbeiträge nicht der Logik einer gerontokratischen Gesellschaft und ist auch nicht verbunden mit der relativen Bedeutung

von Kindern innerhalb der Kommune. Elternbeiträge in deutschen Städten sind vielmehr eine Funktion der verfügbaren Ressourcen; je mehr Mittel durch das Land zur Verfügung gestellt werden, desto niedriger sind die Beitragssätze, wobei wir gerade bei der Verschuldung Effekte sehen, die darauf hindeuten, dass bei angespannter Haushaltslage primär höhere Einkommensklassen belastet werden.

(2) Im Querschnitt kann ein positiver Zusammenhang zwischen linken Mehrheiten im Stadtrat und der Höhe des Elternbeitrags festgestellt werden. Sofern die strukturellen Rahmenbedingungen es zulassen, nutzen Parteien die Festlegung der Elternbeiträge, um parteispezifische bildungs- und sozialpolitische Umverteilungsziele zu realisieren. Linke Mehrheiten gehen demnach mit höheren Gebühren für mittlere und höhere Einkommen einher, wohingegen die untersten Einkommensklassen flächendeckend keinen Beitrag leisten müssen.

(3) Der Anteil von Frauen im Stadtrat hat per se keinen Einfluss auf die Höhe des Elternbeitrags. Erst mit Blick auf die Elterngebühren, die von den Beziehern höherer Einkommen erhoben werden, kann ein negativer Zusammenhang zwischen dem Anteil weiblicher Ratsmitglieder und dem Elternbeitrag festgestellt werden. D.h. je größer der Anteil weiblicher Abgeordneter, desto geringer werden die Gebühren insbesondere bei hohen Einkommensklassen, also in den Familien, die den typischen Abgeordneten am ähnlichsten sind. Ein über diesen spezifischen Effekt weiblicher Repräsentation hinausreichender allgemeiner Gender-Effekt lässt sich nicht nachweisen.

Mit Blick auf die methodischen Herausforderungen der Messung von Elternbeiträgen müssen die Befunde der statistischen Analyse konservativ bewertet werden, sowohl hinsichtlich des Samples (Städteauswahl, Beobachtungszeitpunkte) als auch der Operationalisierung des Elternbeitrags. Eine Alternative zur Messung des Elternbeitrags in Euro, ist der prozentuale Beitrag des Elternbeitrags zur Deckung der Betriebskosten des Kindergartens. Für diese Operationalisierung spricht die Tatsache, dass die absoluten Elternbeiträge in Euro die Kostenstruktur der Kindergärten, die sich je nach lokalen Träger- und Lohnstrukturen unterscheiden kann, nicht berücksichtigt. Aus Sicht eines Kämmerers gibt der Deckungsbeitrag des Elternbeitrags eine solidere Information darüber, wie viel den Kommunen die Kindergärten „wert“ sind. Weiterer Forschungsbedarf besteht insbesondere hinsichtlich der Unterschiede in den landesrechtlichen Bestimmungen. So sind die Veränderungen in der Höhe der Kitagebühren in Koblenz, Mainz, Trier und Ludwigshafen nicht nur auf kommunalpolitische, sondern auch auf landespolitische Entscheidungen zurückzuführen, weil die dortige Landesregierung die Kitagebühren für Kinder ab drei Jahren abgeschafft hat und den Kommunen entsprechende Ausgleichszahlungen leistet.

Elternbeiträge sind zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung in den Kommunen geworden und haben z.T. drastische Änderungen der Beitragssätze in kurzer Zeit erfahren. Diese Studie legt den Schluss nahe, dass sich die Entwicklung der Elternbeiträge, sofern es die strukturellen Rahmenbedingungen zulassen, durchaus entlang der durch die Parteien strukturierte sozio-ökonomische Links-Rechts-Konfliktlinie und durch die Repräsentation von Betroffenheitsinteressen in politischen Gremien abbilden lassen. Aus steuerungspolitischer Sicht stellt sich dabei jedoch die Frage, in welchem Maße die Nachfrage nach Kindergartenplätzen allein über die Höhe des Elternbeitrags gesteuert werden kann. Jüngste Ergebnisse zum Erfolg der Neuausrichtung der bundesdeutschen Familienpolitik kommen zu dem Schluss, dass Instrumente, die auf eine rein monetäre Incentivierung setzen (Kindergeld, Ehegattensplitting), ihre Wirkung auf die Geburtenentwicklung verfehlen (*Zeit*

2013). Diese Einschätzung dürfte auch für die Nachfrage nach kommunalen Kindergärten gelten, sodass der politische Wettbewerb um das „richtige“ Kinderbetreuungsangebot nicht nur auf Basis der Höhe des Elternbeitrags entschieden wird, sondern eben auch auf Basis der Verfügbarkeit (insb. Öffnungszeiten) und Qualität der Kinderbetreuung (insb. qualifiziertes Personal). Wenn sich die finanzielle Alimentierung der Kommunen durch Bund und Länder mittelfristig nicht ändert, während die Nachfrage nach Kindergartenplätzen weiter zunimmt oder auf hohem Niveau verweilt, muss nicht nur mit einer verschärften Politisierung der Elternbeiträge gerechnet werden, sondern ganz allgemein mit einer Politisierung der kommunalen Selbstverwaltungsaufgabe Kindergärten.

## Danksagung

Wir bedanken uns bei Marius R. Busemeyer, Stephan Grohs, Thomas Kneissler, Christoph Knill, Sebastian Schneider und zwei anonymen dms-GutachterInnen für hilfreiche Kommentare.

## Anmerkungen

- 1 Der Verzicht auf derartige Investitionen wird aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive zugespitzt als „*penny wise but pound foolish*“ beschrieben.
- 2 Kommunale Gebühren (z.B. Müllabfuhr- oder Wassergebühren) sind definiert als „öffentlich-rechtliche Geldleistungen, die aus Anlass individuell zurechenbarer *öffentlicher Leistungen* auferlegt werden und dazu bestimmt sind, deren Kosten ganz oder teilweise zu decken“ (Schenke 2002, S. 310), während Beiträge dadurch charakterisiert sind, dass es sich um Geldleistungen handelt, „die zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwands einer *öffentlichen Einrichtung* von denjenigen erhoben werden, denen die Herstellung oder Bestand der Einrichtung besondere Vorteile gewährt“ (Schenke 2002, S. 311). Während der Begriff „Elternbeiträge“ der demnach verwaltungsrechtlich einschlägige Begriff ist, wird umgangssprachlich häufig von „Kindergartengebühren“ berichtet. Im Weiteren werden die Begriffe daher synonym verwendet.
- 3 Für eine Einführung in die kommunale Sozialpolitik siehe Grohs (2010).
- 4 Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern – Viertes Gesetz zur Ausführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes – SGB VIII
- 5 Objektförderung bedeutet, dass die freien Träger durch öffentliche Zuwendungen von den Kommunen gefördert werden, während die Subjektförderung auf der Idee basiert, Wettbewerb zwischen Kinderbetreuungsdiensten herzustellen z.B. durch Kita-Gutscheine (Falck 2004).
- 6 Kostenbeiträge können ebenfalls für die Unterbringung in der Kindertagespflege erhoben werden, wobei die Kindertagespflege von einer geeigneten Tagespflegeperson in ihrem Haushalt oder im Haushalt des Personensorgeberechtigten geleistet wird (§ 22 SGB VIII).
- 7 Für NRW siehe Verwaltungsgericht Köln Urteil vom 1. Juni 2010 Az. 22 K 4769/08.
- 8 Die Kostendeckung durch Gebühren ist für kommunale Dienstleistungen in der Realität kein Leitbild der Gebührenpolitik mit einem Kostendeckungsgrad von 11-13% bei Theatern und 7-9% bei Museen (Naßmacher/Naßmacher 2007:138, 142).
- 9 Die Studie ist nachvollziehbar, objektiv und in allen Kriterien wissenschaftlich. Einzig die Bereitstellung der Daten wurde bei unserer Anfrage nicht gestattet, so dass wir die Daten aus dem PDF-Bericht einlesen mussten.
- 10 Mit Blick auf die Kindergärten könnte jedoch auch ein U-förmiger Verlauf der Durchschnittskosten je Bevölkerungsdichte angenommen werden, wenn die Annahme konstanter Grenz- und Durchschnittskosten aufgehoben wird. Alternativ haben wir daher die Variable Bevölkerungsdichte quadriert in das statistische Modell aufgenommen. Der quadrierte Term führt zu keiner Verbesserung der Modellgüte und wurde daher in der empirischen Analyse nicht weiter berücksichtigt.
- 11 In Bezug auf die Bereitstellung von öffentlicher Kinderversorgung könnte man auch erwarten, dass unternehmerfreundliche Parteien sich für eine breitere Versorgung einsetzen, weil die Unternehmen ein größeres lokales Angebot an Arbeitskräften, nämlich Mütter von kleinen Kindern, zur Verfügung haben wollen, die nicht durch häusliche Kinderbetreuung gebunden sind (Ballestri/Bonoli 2003). Dieses Argument ist

- jedoch für die Höhe von Kindergartengebühren nicht einfach nachzuvollziehen, da es einen Trade-Off zwischen Anzahl der Plätze und Höhe der Gebühren gibt.
- 12 Die Autoren des Kindergarten-Monitor haben die Informationen auf Internetseiten, die Rats- und Bürgerinformationssysteme, Stadtanzeiger, Stadt- und Amtsblätter der Großstädte sowie telefonische Nachfragen gesammelt. Die Autoren des *Kindergarten-Monitor* (2010: 12) berichten, dass Informationswiderstand bei den telefonischen und E-Mail-Nachfragen an die Städte gestiegen sind, was möglicherweise mit der steigenden Zahl anhängiger Klagen gegen die Praxis der Festlegung einkommensgestaffelter Elternbeiträge zusammenhängt.
  - 13 Diese Befunde sollten vorsichtig interpretiert werden, weil die verwendete Operationalisierung parteipolitischer Mehrheiten weder die Stellung des Bürgermeisters gegenüber dem Stadt- bzw. Gemeinderat abbildet (Süddeutsche Ratsverfassung vs. Magistratsverfassung), noch die machtpolitische Konstellation im JHA berücksichtigt. Von beiden Aspekten kann jedoch begründet angenommen werden, dass sie im Einzelfall in der Lage sind, den Entscheidungsprozess zu konditionieren (*Bogumil/Holtkamp* 2006).

## Literatur

- Ballestri, Yuri/Bonoli, Giuliano*, 2003: L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Genèse et déterminants de l'adoption du programme d'impulsion pour les structures de garde pour enfants bas âge, in: *Swiss Political Science Review* 9, S. 35-58,
- Berkman, Michael B./Plutzer, Eric*, 2004: Gray Peril or Loyal Support? The Effects of the Elderly on Educational Expenditures, in: *Social Science Quarterly*, 85, S. 1178-1192.
- Blankart, Charles B.*, 2008: Öffentliche Finanzen in der Demokratie. Eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München: Vahlen.
- Bock-Famulla, Kathrin/Lange, Jens*, 2011: Länderreport frühkindliche Bildungssysteme 2011. Transparenz schaffen – Governance stärken, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2006: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars*, 2012: Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung – Eine praxisorientierte Einführung, zweite grundlegend überarbeitete Auflage, Bundeszentrale für politische Bildung, Berlin, zugleich Wiesbaden: VS-Verlag.
- Bonoli, Giuliano*, 2007: Time Matters. Postindustrialization, New Social Risks, and Welfare State Adaptations in Advanced Industrial Democracies, in: *Comparative Political Studies*, 40, S. 495-520.
- Böttcher, Annica/Krieger, Sascha/Kolvenbach, Franz-Josef*, 2010: Kinder mit Migrationshintergrund in Kindertagesbetreuung, in: *Wirtschaft und Statistik*, 2, S. 158-164.
- Büchel, Felix/Spieß, C. Katharina*, 2002: Form der Kinderbetreuung und Arbeitsmarktverhalten von Müttern in West- und Ostdeutschland. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Band 220, Stuttgart: Kohlhammer.
- Celis, Karen*, 2006: Substantive Representation of Women: The Representation of Women's Interests and the Impact of Descriptive Representation in the Belgian Parliament (1900-1979), in: *Journal of Women, Politics & Policy*, 28, S. 85-114.
- Childs, Sarah*, 2001: In Their Own Words: New Labour Women and the Substantive Representation of Women, in: *The British Journal of Politics & International Relations*, 3, S. 173-190.
- Cowley, Philip/Childs, Sarah*, 2003: Too Spineless to Rebel? New Labour's Women MPs, in: *British Journal of Political Science*, 33, S. 345-365.
- Diemert, Dörte*, 2012: Aktuelle Dimensionen der kommunalen Haushaltskrise, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen).
- Debus, Marc/Knill, Christoph/Tosun, Jale*, 2012: Drum zahle, wer sich ewig bindet: eine Analyse der Gebührenhöhe für eingetragene Lebenspartnerschaften in Baden-Württemberg, in: *Politische Vierteljahresschrift* 53(1), S. 1-28.
- Dolan, Julie*, 1998: Support for Women's Interests in the 103rd Congress, in: *Women & Politics*, 18, S. 81-94.
- Esping-Andersen, Gosta*, 1999: *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford University Press.

- Falck, Oliver*, 2004: Das Hamburger Kita-Gutscheinsystem – besser als sein Ruf? Eine ökonomische Betrachtung, in: *Sozialer Fortschritt* 53(3), S. 68-74.
- FAZ*, 2012: Zeigt her eure Krippen! Ranking der Kita-Preise in 40 Städten, von Lisa Nienhaus und Stefanie Hennig, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 11. Nov. 2012, Nr. 45.
- Fernandez, Juan J.*, 2012: Population Ageing, the Elderly, and the Generosity of Standard and Minimum Pensions, in: *Vanhuyse, Pieter/Goerres, Achim* (Hrsg.), *Ageing Populations in Postindustrial Democracies*, Abingdon: Routledge, S. 145-177.
- Geißel, Brigitte*, 1999: *Politikerinnen*, Opladen: Leske + Budrich.
- Goerres, Achim*, 2007: Can We Reform the Welfare State in Times of ‘Grey’ Majorities? The Myth of an Electoral Opposition Between Younger and Older Voters in Germany, in: *Max Planck Institute for the Study of Societies Working Paper 07/05*.
- Goerres, Achim*, 2009: The Political Participation of Older People in Europe: The Greying of Our Democracies, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Goerres, Achim/Tepe, Markus*, 2010: Age-based Self-Interest, Intergenerational Solidarity and the Welfare State: A Comparative Analysis of Older People’s Attitudes Towards Public Childcare in 12 OECD countries, in: *European Journal of Political Research*, 49, S. 818-851.
- Goerres, Achim/Tiemann, Guido*, 2009: Kinder an die Macht? Die politischen Konsequenzen des stellvertretenden Elternwahlrechts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 50, S. 50-74.
- Goerres, Achim/Vanhuyse, Pieter*, 2012: *Ageing Populations in Post-industrial Democracies: Comparative Studies of Politics and Policies*, London: Routledge (ECPR studies in European Political Science).
- Grohs, Stefan*, 2010: *Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Anpassungsstrategien im Wohlfahrts-korporatismus*, Wiesbaden: VS-Verlag.
- Grohs, Stephan/Reiter, Renate*, 2012: Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in: *Haus, Michael/Kuhlmann, Sabine* (Hrsg.), *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Heckman, James*, 2006: Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children, in: *Science*, 312(5782), S. 1900-1902.
- Hibbs, Douglas*, 1977: Political Parties and Macroeconomic Policy, in: *American Political Science Review*, 71, S. 1467-1487.
- Holtkamp, Lars*, 2008: *Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie - Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie*, Wiesbaden: VS Verlag.
- Holtkamp, Lars/Grohs, Stephan*, 2012: Rahmenbedingungen kommunaler Jugendpolitik: Strukturmuster und Besonderheiten der kommunalen Ebene, in: *Lindner, Werner* (Hrsg.), *Political (Re)Turn? Zum Verhältnis von Jugendarbeit und Jugendpolitik*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 177-192.
- Kindergarten-Monitor*, 2010: *Kindergarten-Monitor 2009/2010. Ein Vergleich der 100 größten Städte Deutschlands*, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH.
- Kittel, Bernhard*, 2006: Panel-Analyse, in: *Behnke, Joachim/Gschwend, Thomas/Schindler, Delia/Schnapp, Kai-Uwe* (Hrsg.), *Empirische Methoden in der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Verfahren*, Baden-Baden: Nomos, S. 229-239.
- Kreyenfeld, Michaela/Krapf, Sandra*, 2010: Soziale Ungleichheit und Kinderbetreuung, in: *Becker, R./Lauterbach, W.* (Hrsg.), *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag, S. 107-128.
- Lausitzer Rundschau*, 2012: 500 Cottbuser protestieren gegen höhere Kitagebühren, 15.11.2012. Online verfügbar unter: <http://www.lr-online.de/regionen/cottbus/500-Cottbuser-protestieren-gegen-hoehere-Kitagebuehren;art1049,4022824>, Stand: 17.02.2013.
- Lovenduski, Joni/Norris, Pippa*, 2003: Westminster Women: the Politics of Presence, in: *Political Studies*, 51, S. 84-102.
- Mosimann, Andrea/Giger, Nathalie*, 2008: Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit: Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene, in: *Soziale Welt: Zeitschrift für sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, 59(3), S. 227-246.
- Montén, Anna/Thum, Marcel*, 2010: Ageing Municipalities, Gerontocracy and Fiscal Competition, in: *European Journal of Political Economy*, 26, S. 235-247.
- Naßmacher, Hiltrud/Naßmacher, Karl-Heinz*, 2007: *Kommunalpolitik in Deutschland*, Wiesbaden: VS Verlag.

- OECD*, 2006: Starting strong II: early childhood education and care, Paris: OECD.
- Olson, Mancur*, 1969: The Principle of "Fiscal Equivalence": The Division of Responsibilities among Different Levels of Government, in: *American Economic Review*, 59, S. 479-487.
- Pierson, Paul*, 2001: *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: Oxford University Press.
- Schenke, Wolf-Rüdiger*, 2002: *Verwaltungsprozessrecht*, 8. Auflage, Heidelberg: C.F.Müller.
- Scheuer, Angelika/Dittmann, Jörg*, 2007: Berufstätigkeit von Müttern bleibt kontrovers. Einstellungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Deutschland und Europa, in: *Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI)*, 38, S. 1-5.
- Schmidt, Manfred G.*, 1996: When Parties Matter: A Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy, in: *European Journal of Political Research*, 30, S. 155-183.
- Sinn, Hans-Werner/Uebelmesser, Silke*, 2002: Pensions and the Path to Gerontocracy in Germany, in: *European Journal of Political Economy*, 19, S. 153-158.
- Spieß, Katharina*, 2010: Frühkindliche Bildung und Betreuung: Hintergründe und Bewertungen aus ökonomischer Sicht, *Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 3 / 2010*, Berlin: DIW.
- Spieß, Katharina/Wagner, Gert G./Kreyenfeld, Michaela*, 2000: Kindertageseinrichtungen in Deutschland – Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, *DIW-Wochenbericht* 18/00.
- Statistisches Bundesamt*, 2012: Kinder- und Jugendhilfe: Betreuungsquoten der Kinder unter 6 Jahren in Kindertagesbetreuung am 01.03.2012 nach Ländern. Online verfügbar unter: <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/SozialeLeistungen/KinderJugendhilfe/Tabellen/Betreuungsquote2012.html>, Stand: 19.11.2012.
- Steiber, Nadia/Haas, Barbara*, 2010: Begrenzte Wahl: Gelegenheitsstrukturen und Erwerbsmuster in Paarhaushalten im europäischen Vergleich, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62, S. 247-276.
- Stokes, Donald E.*, 1963: Spatial Models of Party Competition, in: *The American Political Science Review*, 57, S. 368-377.
- Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter*, 2009: Are Aging OECD Welfare States on the Path to Gerontocracy? Evidence from 18 Democracies, 1980-2002, in: *Journal of Public Policy*, 29, S. 1-28.
- Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter*, 2010: Elderly Bias, New Social Risks, and Social Spending: Change and Timing in Eight Programs across Four Worlds of Welfare, 1980-2003, in: *Journal of European Social Policy*, 20, S. 217-234.
- Tepe, Markus/Vanhuyse, Pieter*, 2012: Accelerating Smaller Cutbacks to Delay Larger Ones? The Politics of Timing and Alarm Bells in OECD Pension Generosity Retrenchment, in: *Vanhuyse, Pieter/ Goerres, Achim* (Hrsg.), *Ageing Populations in Postindustrial Democracies*, Abingdon: Routledge, S. 127-144.
- Thater, Christian*, 2008: Regionale Differenzierung der Subventionen für Kindergarten-Plätze in Deutschland, in: *ifo Dresden berichtet* 6/2008, S.14-20.
- Tremblay, Manon*, 1998: Do female MPs substantively represent women? A study of legislative behaviour in Canada's 35th Parliament, in: *Canadian Journal of Political Science*, 31, S. 435-466.
- Die Zeit*, 2013: Gutachter kritisieren deutsche Familienpolitik als wirkungslos, in: *Die Zeit*. Online verfügbar unter: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-02/familienfoerderung-ehgattensplitting-gutachten>, Stand: 14.02.2013.

#### *Anschriften der Autoren:*

Prof. Dr. Achim Goerres, Professor für empirische Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft, Lotharstr. 65, 47057 Duisburg  
E-Mail: [Achim.Goerres@uni-due.de](mailto:Achim.Goerres@uni-due.de)

Prof. Dr. Markus Tepe, Juniorprofessur Positive Politische Theorie/Politische Ökonomie Positive Political Theory/Political Economy, Universität Oldenburg, Ammerländer Heerstraße 114-118, 26129 Oldenburg  
E-Mail: [markus.tepe@uni-oldenburg.de](mailto:markus.tepe@uni-oldenburg.de)