

***Implizite Theorien in der Familienpolitik:
Der Kinderbetreuungsausbau im kommunalen Fallvergleich***

Inauguraldissertation

zur Erlangung des Grades einer Doktorin der Philosophie
dem Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
der Philipps-Universität Marburg

vorgelegt von

Viviane Marie Vidot

aus Straßburg

2017

Vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften und Philosophie
an der Philipps-Universität Marburg (Hochschulkennziffer 1180)
als Dissertation angenommen am 26.10.2017

Tag der Disputation: 26.10.1017

1. Gutachter/-in: Prof. Dr. Annette Henninger

2. Gutachter/-in: Prof. Dr. Clarissa Rudolph

Danksagung

Mein besonderer Dank gilt meiner Erstbetreuerin Prof. Dr. Annette Henninger. Bei Fragen und Problemen im Forschungsprozess fand ich immer eine offene Tür. Ihre scharfsinnige, freundliche und positive Art hat mich und meine Arbeit durch dick und dünn begleitet.

Auch meiner Zweitbetreuerin Prof. Dr. Clarissa Rudolphs möchte ich ganz herzlich danken, sie hatte stets ein offenes Ohr für meine Fragen und Anliegen, die sie zu weiterführenden Fragen und Diskussionen verdichtete.

Ohne meinen Mann Jens-Martin Köser wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Ihm gilt mein überaus großer Dank! Für die vielen Tage, an denen Abendessen auf dem Tisch stand, der Kühlschrank voll war und unser Sohn mit geputzten Zähnen friedlich einschlief. Sein Verständnis der Gemütszustände von Schreibenden war sehr wertvoll. Es hat mir viel bedeutet und eine ganz besondere Nähe erzeugt, von schreibender zu schreibender Person mit ihm auf Augenhöhe über diese Art von Arbeit zu sprechen. Darüber hinaus braucht die Promotion einer Mutter (nach wie vor) im hohen Maße den Rückhalt des Partners, den ich fortlaufend gespürt habe.

Meinem Sohn möchte ich dafür danken, dass er immer wieder meine Aufmerksamkeit eingefordert hat und eine Quelle neuer Inspiration ist!

Teile des Manuskriptes sind in einem wunderbaren alten Fachwerkhaus auf dem Lande entstanden, dafür danke ich Claudia Wittmann.

Für wertvolle Anregungen und fruchtbare Diskussionen zur interpretativen Policy-Analyse danke ich Sybille Münch und Marlon Barbehön. Meiner Tandempartnerin in der Auswertungsphase Friederike Gräfin Grote bin ich sehr dankbar für die vielen produktiven Arbeitstreffen

Mein Dank für das Korrekturlesen und viele Diskussionen gilt Milena Elsinger, Anna- Lena Römer, Iris Männle, Tanja Brinkmann, Marie Reusch, Veronika Ott, Dorothee Beck, Jasmina Crcic und Miriam Wohlfahrt.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	10
2. Forschungsdesiderate der kulturalistischen Analyse von Sozial- und Familienpolitik	16
2.1 Sozial- und Familienpolitik im kulturalistischen Blick	16
2.1.1 Sozialpolitik und Familien	17
2.1.2 Die nachhaltige Familienpolitik	23
2.1.3 Familienpolitik in Bewegung.....	23
2.1.4 Defamilialisierende Politik	27
2.1.5 Der optionale Familialismus	29
2.1.6 Vom expliziten zum optionalen Familialismus	32
2.1.7 Emanzipatorischer Defamilialismus.....	36
2.1.8 „Nachhaltige Familienpolitik“ und doppelte Vergesellschaftung.....	38
2.2 Forschungsdesiderate	44
2.2.1 Interpretative Policy-Forschung	44
2.2.2 Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung	44
2.2.3 Doppelte Vergesellschaftung.....	44
3. Grundlegung lokaler Kinderbetreuungspolitik	45
3.1 Kompetenzverteilung bezüglich Kinderbetreuung im Mehrebenensystem	45
3.1.1 Europäische Ebene: Barcelona-Ziel	46
3.1.2 Bundesebene: KiföG (2008) – ein Gesetz, zwei Leitbilder	47
3.1.3 Die Landesebene: Ausführungsgesetze	49
3.1.4 Die lokale Ebene: nur Implementieren?.....	49
3.2 Das lokal Eigene	51
3.2.1 Lokale Varianz in der Kinderbetreuung	52
3.2.2 Lokale Sinnhorizonte erklären das lokal Eigene	54
3.2.3 Lokale Kinderbetreuung als Benchmarking	55
3.3 Das lokale Policy-Subsystem Kinderbetreuung	56
4. Ideen als Analyseinstrument.....	60
4.1 Ideen als Analyseinstrument	61

4.1.1	Ideenzentrierte Policy-Analyse und Geschlecht	63
4.1.2	Interpretative Policy-Analyse	64
4.1.3	Die (interpretative) Policy-Analyse an Strukturkategorien binden	70
4.2	Ideen von AkteurInnen in variablenzentrierter Forschung am Beispiel des ACF	71
4.2.1	Zwischenfazit	74
4.3	Ideen von AkteurInnen in interpretativ-hermeneutischer Forschung am Beispiel impliziter Theorien	75
4.3.1	Zwischenfazit	80
4.4	Ideen als Bedeutungsstruktur am Beispiel des WPR-Ansatzes	81
4.4.1	Zwischenfazit	83
4.5	AkteurInnen als StrategInnen ihrer Ideen am Beispiel von Framing	84
4.5.1	Zwischenfazit	86
4.6	Fazit: analytische Rahmung der vorliegenden Studie	87
5.	<i>Methoden zur Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken</i>	90
5.1	Explorative Pilotstudie	91
5.2	Quantitative Analyse: theoriegeleitetes Sample	92
5.3	Das Sample: die lokale Varianz	93
5.4	Die Hauptuntersuchung	96
5.4.1	Auswertung: Qualitative verstehende Inhaltsanalyse (Mayring 1988)	97
5.4.2	Zusammenfassung, Explikation, Strukturierung, Paraphrase	98
5.4.3	Theoretische und empirische Wechselwirkungen: die Kategorien der Studie	99
5.5	Gütekriterien	100
5.5.1	Reflexion des gewählten Zugangs	101
5.5.2	Der Feldzugang	101
5.5.3	Eine Methode, zwei Forschungsparadigmen?	102
5.5.4	Neue Beurteilung im Zuge der Arbeit	102
6.	<i>Analyse impliziter Theorien lokaler Kinderbetreuungspolitiken</i>	104
6.1	Analytische Darstellung der Forschungsergebnisse	105
6.2	Kommunen im ostdeutschen Bundesland	106
6.3	Interviews auf Landkreisebene	107

6.4	Landkreis A: Kinderbetreuung mit den Leuten zusammen und nicht über ihre Köpfe hinweg	108
6.4.1	Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft.....	109
6.4.2	Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung.....	112
6.4.3	Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung	117
6.4.4	Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen	121
6.4.5	Zusammenfassung.....	123
6.5	Landkreis B: Kinderbetreuung unter staatlicher Aufsicht	123
6.5.1	Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft.....	125
6.5.2	Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung.....	128
6.5.3	Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung	133
6.5.4	Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen	138
6.5.5	Zusammenfassung.....	139
6.6	Kommunen im westdeutschen Bundesland.....	140
6.7	Stadt C: u3-Betreuung für junge hochqualifizierte Mütter	140
6.7.1	Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft.....	142
6.7.2	Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung.....	144
6.7.3	Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung	146
6.7.4	Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen	149
6.7.5	Zusammenfassung.....	151
6.8	Stadt D: u3-Betreuung als Notlösung für benachteiligte Kinder	152
6.8.1	Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft.....	153
6.8.2	Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung.....	155
6.8.3	Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung	156
6.8.4	Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen	158
6.8.5	Zusammenfassung.....	159
6.9	Überblick der Ergebnisse	160
7.	Diskussion der Ergebnisse	162
7.1	Implizite Theorien in ihrer Handlungsrelevanz.....	162
7.1.1	Qualitativer Vergleich impliziter Theorien:	165

7.1.2	Innenkomplexität impliziter Theorien	167
7.1.3	Zwei Ebenen impliziter Theorien	172
7.1.4	Zwischenfazit: implizite Theorien als Analyseinstrument	174
7.2	Lokale Variationen der Defamilisierung.....	175
7.2.1	Landkreis A: liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuung	176
7.2.2	Landkreis B: zentralistische und stark defamilisierende Kinderbetreuung	178
7.2.3	Stadt C: liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuung	180
7.2.4	Stadt D: zentralistische und familisierende Kinderbetreuung.....	181
7.2.5	Wie defamilisierend ist der Kita-Ausbau?	182
7.3	Bewertung des Kita-Ausbaus.....	184
7.3.1	Lokale doppelte Vergesellschaftungsmodi von Müttern mit u3-Kindern	186
7.3.2	Anmerkungen zur Leerstelle Vergesellschaftung in der Privatsphäre.....	189
7.3.3	Zusammenfassung.....	191
8.	<i>Abschließende Zusammenfassung und Ausblick.....</i>	<i>193</i>
8.1	Ergebnisse der Studie	194
8.2	Implizite Theorien im empirischen Vergleich	195
8.3	Implizite Theorien in ihrer Handlungsrelevanz.....	197
8.4	Lokale Variationen der Defamilisierung.....	199
8.5	Bewertung des Kita-Ausbaus.....	200
8.6	Ausblick	202
9.	<i>Literaturverzeichnis</i>	<i>204</i>
10.	<i>Anhang A</i>	<i>225</i>
11.	<i>Anhang B</i>	<i>226</i>

Tabellenverzeichnis

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2.1:	Familialismus nach Leitner	31
Tabelle 4.1:	Ideen als Analyseinstrument der Policy-Analyse	63
Tabelle 4.2:	(Post-)positivistische Ansätze und das Verhältnis von Ideen und AkteurInnen	71
Tabelle 4.3:	Die Unterscheidung von AkteurInnen (A) und Strukturen (S) in Abhängigkeit von der Untersuchungsebene	79
Tabelle 5.1:	Übersicht über die Forschungsphasen der Studie.....	90
Tabelle 5.2:	Sample, Stand 2009, vor der Feldphase	96
Tabelle 6.1:	Landkreis A im Überblick	108
Tabelle 6.2:	Landkreis B im Überblick	124
Tabelle 6.3:	Stadt C im Überblick	141
Tabelle 6.4:	Stadt D im Überblick.....	153
Tabelle 6.5:	Tabellarische Darstellung der Analyse.....	161
Tabelle 7.1:	Qualitativer Vergleich impliziter Theorien	165
Tabelle 7.2:	Anordnung 1: Kommunen A und C	169
Tabelle 7.3:	Anordnung 2: Kommunen B und D	169
Tabelle 7.4:	Vier Aspekte von Ideen in der Politikforschung	173
Tabelle 7.5:	Implizite Theorien zwischen AkteurInnen (A) und Struktur (S).....	174
Tabelle 7.6:	Lokale Profile der Kinderbetreuungspolitik	183
Tabelle 7.7:	Lokale Vergesellschaftungsmodi von Müttern mit u3-Kindern.....	186

Abbildungsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1: Einflüssebenen auf die Kinderbetreuung	46
Abbildung 3.2: Lokale AkteurInnen und ihre Aufgaben	57
Abbildung 3.3: Vertikale Verwaltungsstruktur in Deutschland.....	58
Abbildung 7.1: Ideen und Handlung	163
Abbildung 7.2: Innenkomplexität impliziter Theorien.....	167
Abbildung 7.3: Wechselwirkungen zwischen lokalen Rahmenbedingungen und impliziten Theorien lokaler AkteurInnen.....	171

1. Einleitung

„In keinem anderen Land Europas steht Familienpolitik derart unter Ideologieverdacht wie in Deutschland. Auf ihren Kampffeldern verständigt sich die Gesellschaft über ihre Leitbilder. ‚Rabenmütter‘ treten gegen ‚Latte-macchiato-Mütter‘ an und ‚Softies‘ gegen ‚Machos‘. Beide scheinen jeweils in völlig verschiedenen Welten zu leben. Ein positiv besetztes Familienbild fehlt“ (Bujard & Schneider 2013).

So beginnen Martin Bujard und Norbert F. Schneider ihren Artikel: „Familienpolitik: Das ‚Gedöns‘ und die Geschlechter. Deutschland braucht mehr Gleichberechtigung – sonst bleiben die Geburtenraten niedrig“ auf ZEIT ONLINE vom 25. Juli 2013. Auf den ersten Blick überrascht das Zitat. Die Familienpolitik ist doch in aller Munde, der massive Ausbau der Kinderbetreuung mithilfe des Kinderförderungsgesetzes (KiföG 2008) und die Reformen des Elterngeldes bis hin zum aktuellen Elterngeld Plus lassen auf ein Familienleitbild schließen, das von der Erwerbsarbeit beider Eltern ausgeht. Und dennoch: Der betreffende Artikel hat 64 Kommentare – vierundsechzig! Deren Inhalte und Aussagen spiegeln in der Tat den von Bujard und Schneider beschriebenen Kampf um Familienleitbilder wider – und zwar hitzig und kontrovers.

Auch in der seit den 2000er-Jahren vom Bundesfamilienministerium so bezeichneten „nachhaltigen Familienpolitik“ spielt ein (neues und umstrittenes) Leitbild eine Rolle. Mit der Etablierung jener nachhaltigen Familienpolitik geht zwar zum einen ein Bedeutungsgewinn der Familien innerhalb der Sozialpolitik einher, aber zum anderen wird dadurch ebenfalls ein neues produktivistisches Paradigma geschaffen und mit einem Leitbild verknüpft, welches im Stichwort „ökonomischer Charme der Familie“ (Ristau 2005) pointiert zum Ausdruck kommt. Die Ausrichtung auf nachhaltige Familienpolitik zielt auf die ökonomische Verwertung der Familie ab: arbeitsmarktnützliche Bildung für die Kinder und Erwerbsintegration junger Mütter.

Wie frau persönlich die Etablierung des produktivistischen Paradigmas für die Familienpolitik auch bewertet, das Ergebnis ist eine nie gekannte Orientierung in Richtung Infrastruktur für Familien.

Ein wesentliches Element der nachhaltigen Familienpolitik ist der Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige (u3-Betreuung), er ist Gegenstand der vorliegenden

Arbeit. Denn der massive Ausbau der institutionalisierten Kinderbetreuung gehört nach Meinung der Autorin zu den weitreichendsten gesellschaftlichen Transformationen, welche die Bundespolitik in den letzten Jahren eingeleitet hat. Für Familien stellt die institutionalisierte Kinderbetreuung ein maßgebliches Merkmal gesellschaftlicher Wohlfahrt dar (Fix 2001: S. 15).

Die politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit den radikalen Veränderungen in der Familienpolitik durch die nachhaltige Familienpolitik setzte sehr langsam ein. Eine frühe Analyse des Bedeutungsgewinns der deutschen Familienpolitik bieten Peter Bleses und Martin Seeleib-Kaiser schon 1999 in ihrem Aufsatz „Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie“ (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999). Sie erklären die damals beginnende Wahrnehmungsveränderung von Familienpolitik als Residualgröße hin zu einer Familienpolitik als gesellschaftliches Topthema der Sozialpolitik über einen Deutungswandel relevanter AkteurInnen. Die nachhaltige Familienpolitik ist in ihrem Entstehungskontext der Agenda 2010 zu sehen – und damit auch zu verstehen.

In der Politikfeldanalyse setzen sich Irene Gerlach, Annette Henninger und Angelika von Wahl sowie Sonja Blum mit der Frage auseinander, wie der radikale Wandel in der Familienpolitik zu erklären ist. Im Sinne Peter Halls wird diskutiert, ob die nachhaltige Familienpolitik einen Paradigmenwechsel darstellt. Einig sind sich die WissenschaftlerInnen, dass die nachhaltige Familienpolitik zumindest einen transformativ radikalen Wandel beinhaltet. Diese Einschätzung zur nachhaltigen Familienpolitik teile ich zwar, allerdings ist zu beachten, dass der derzeitig stattfindende Politikwechsel in Bezug auf den Ausbau der u3-Betreuung nicht allein von der Bundesebene abhängt, sondern auch von der Ebene der Politikimplementation, im Falle der Umsetzung des massiven Ausbaus an u3-Betreuung ist das die kommunale Ebene.

Angesichts einer u3-Betreuungsquote von 15,8 % im Jahr 2008 (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2008) kann das Erreichen der Zielmarke von 35 % im Jahr 2013 als ambitioniert bezeichnet werden; in Verbindung mit dem Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten vollendeten Lebensjahr wurde dadurch vor allem auf westdeutsche Kommunen ein hoher Handlungsdruck erzeugt (Stöbe-Blossey 2011: S. 373; Blum 2017: S. 33). Die Quote der Inanspruchnahme von Kinderbetreuung im u3-Bereich (Kinderbetreuungsquote) streut 2009 zum Zeitpunkt der Datenerhebung für das Sample der Studie im deutschlandweiten Vergleich aller Kreise zwischen 10 % und 63 %, wobei in

Westdeutschland die Quoten zwischen 10 % und 44 % sowie in Ostdeutschland zwischen 41 % und 63 % variieren. Die These ist, dass die Varianz in der Kinderbetreuungsquote ein Indiz für die lokal unterschiedliche Zielsetzung von Familienpolitik darstellt. Niedrige Kinderbetreuungsquoten lassen vermuten, dass die lokale Familienpolitik auf die Unterstützung der traditionellen Familie abzielt, während hohe Kinderbetreuungsquoten auf eine lokale Familienpolitik hinweisen, welche die Erwerbsarbeit beider Elternteile fördert. Auch wenn Familienpolitik in der Politikwissenschaft zumindest zögerlich als relevantes Forschungsfeld entdeckt wird, stellt eine politikwissenschaftliche Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken weiterhin ein Forschungsdesiderat dar.

Eine erste explorative Feldphase mit lokalen ExpertInnen der lokalen Kinderbetreuung trug Wissen über Abläufe und Prozesse lokaler Kinderbetreuungspolitik zusammen. Denn es sind lokale AkteurInnen, die in Ausschüssen und mithilfe von Verordnungen die konkrete Kinderbetreuungspolitik vor Ort maßgeblich beeinflussen. Kommunen sind für den hier angestrebten Vergleich besonders gut geeignet. Zum einen sind es die Kommunen, die den faktischen Rechtsanspruch auf u3-Betreuung umsetzen, und zum anderen richten sich mögliche Klagen bei fehlenden Betreuungsplätzen gegen die Kommunen. Untersucht wurden jeweils zwei ost- und westdeutsche Kommunen. Die Samplingkriterien waren maximaler Kontrast in der Kinderbetreuungsquote und minimale Kontraste in vier in der Literatur bekannten Einflussfaktoren von Kinderbetreuungspolitik: 1) regierende Partei, 2) Pro-Kopf-Einkommen, 3) Verwaltungseinheit und 4) Bevölkerungsdichte der Kommunen.

In der zweiten Forschungsphase wurden in einem quantitativen Vergleich aller deutschen Kommunen auf die genannten Kriterien hin die Untersuchungskommunen ermittelt. Innerhalb dieser vier Kommunen wurden in der anschließenden dritten Forschungsphase insgesamt 15 inhaltsanalytische ExpertInneninterviews mit ausgewählten AkteurInnen lokaler Familienpolitik geführt. Die anfänglich angedachte ideenzentrierte theoretische Ausrichtung der Studie musste nach ersten inhaltsanalytischen Analysen durch das erhobene Datenmaterial neu justiert werden – zu interpretativ-ideenzentriert –, da die Deutungen lokaler AkteurInnen einen wesentlich größeren Stellenwert zur Erklärung der lokalen Politik einnahmen als ursprünglich angenommen. Die lokalen AkteurInnen, bestehend aus VertreterInnen aus Politik, Verwaltung und lokaler Trägerschaft von Kinderbetreuung, führen die Vorgaben des KiföG nicht nur aus, vielmehr wird die Studie zeigen, dass für lokale Kinderbetreuungspolitik zentral ist, was die lokalen AkteurInnen im Rahmen ihrer

Implementationsstrategie als ihre eigenen Aufgaben und als die lokal zu lösenden Probleme betrachten. Es wird empirisch nachgezeichnet, wie die AkteurInnen die Vorgaben des KiföG anhand ihrer Deutungen in „ihrem“ lokalen Kontext umsetzen. Diesen Zusammenhang nenne ich Deutungsthese. Der Fokus der Betrachtung ist nicht auf der Ebene der Interessen der AkteurInnen angesiedelt, sondern wesentlich substantieller auf der Ebene der akteurInneneigenen Deutungen, die den Gegenstand und darauf gerichtete Interessen erst konstruieren. Die Wahrnehmung der AkteurInnen und ihre Kausalannahmen bei der Konstruktion des Gegenstandes werden so zum Forschungsgegenstand in den Fallanalysen der Kommunen.

Wie, so lautet die erkenntnisleitende Fragestellung, lässt sich die lokale Varianz in den Kinderbetreuungspolitiken der insgesamt vier Kommunen des Samples bei ähnlichen Rahmenbedingungen erklären? Und wie spielen Ideen operationalisiert in „impliziten Theorien“ in Anlehnung an Jeanette Hofmann eine Rolle zum Verständnis der Varianz? Im Anschluss an die Beantwortung der Forschungsfragen wird dargestellt, ob der Bundeswechsel zur nachhaltigen Familienpolitik auch auf kommunaler Ebene wiederzufinden ist. Es wird gezeigt, dass die Deutungen lokaler AkteurInnen, operationalisiert in den impliziten Theorien, eine starke lokale Definitionsmacht zum Gegenstand der Kinderbetreuungspolitik innehaben und damit eine lokale Eigenheit der Kinderbetreuungspolitik erzeugen. Die Studie verfolgt dabei zwei Ziele: Erstens gilt es, ein Analyseinstrument zu entwickeln, das es ermöglicht, Politik als Ergebnis wirklichkeitskonstruierender Bilder zu analysieren. Politik wird begriffen als Kampf um Ideen. Für eine vergleichende Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitik erscheint ein interpretativer Ansatz vielversprechend, da Vorstellungen und Bilder im besonderen Maße von Bedeutung sind, um die lokale Varianz der Kinderbetreuungspolitik zu erklären. Damit wird auf die Entwicklung eines Analyserahmens abgezielt, der einem hermeneutischen kognitiven Ideenkonzept zuzuordnen ist. Zweitens wird die Konstruktion sozialer Realität empirisch vergleichend detailliert erörtert. Dafür werden empirisch vier relevante Ebenen impliziter Theorien fallvergleichend beleuchtet. Die Studie wird in einem qualitativen Vergleich impliziter Theorien zeigen, dass lokale Kinderbetreuungspolitik in einem hohen Maße kontingent ist. Äußerst überraschend ist, dass dies von den lokalen AkteurInnen nicht erkannt wird: Ihnen scheint der eigene Handlungsspielraum als hinter einer Sachzwang-Argumentation verborgen. Entlang dieses qualitativen Vergleichs impliziter Theorien lokaler Kinderbetreuungspolitiken wird ein Vergleich auf subnationaler Ebene angestrebt,

welcher der Wohlfahrtsstaatsforschung zugeordnet wird; jene Vorgehensweise stellt ein Novum dar. In Anlehnung an das Familialismus-Konzept von Sigrid Leitner werden lokale familialistische Profile der vier Vergleichskommunen A, B, C und D typologisiert.

Im Weiteren wird nach gesellschaftlich Allgemeingültigem aller analysierten lokalen Kinderbetreuungspolitiken gefragt, dies geschieht unter Bezug auf das Theorem der doppelten Vergesellschaftung von Regina Becker-Schmidt. Denn ein transformativ radikaler Wandel in der Familienpolitik muss an der doppelten Vergesellschaftung von Frauen eine Verschiebung bewirken.

Das Buch ist in acht Kapitel gegliedert. Kapitel eins (Einleitung) legt die Forschungsfrage und das Ziel dieser Dissertation dar. Es wird danach gefragt, wie der Wandel der Bundesfamilienpolitik auf lokaler Ebene umgesetzt wird. Die lokale Varianz der Kinderbetreuungsquoten macht den Paradigmenwechsel der Bundesfamilienpolitik lokal erklärungsbedürftig. Das zweite Kapitel (Forschungsdesiderate der kulturalistischen Analyse von Sozial- und Familienpolitik) zeigt die Bandbreite und den Stand der sozialpolitischen Forschung auf, die den Paradigmenwechsel in der Familienpolitik unter Bezug auf Ideen untersucht. Es wird veranschaulicht, wie die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung Familienpolitik typologisiert, zudem erfolgt eine Erläuterung der Weiterentwicklung des Familialismus-Konzeptes von Sigrid Leitner. Anschließend wird die nachhaltige Familienpolitik mit dem Konzept der doppelten Vergesellschaftung von Regina Becker-Schmidt verknüpft. Das Kapitel schließt indem die Forschungsdesiderate erläutert werden. Im dritten Kapitel (Grundlegung lokaler Kinderbetreuungspolitik) wird in die Kompetenzverteilung zum Thema Kinderbetreuung im Mehrebenensystem eingeführt und der Handlungsspielraum im föderalen System für die Kinderbetreuungspolitik diskutiert. Außerdem wird das Forschungsdesiderat der Varianz in der Kinderbetreuungsquote in Deutschland dargestellt. Anschließend wird die Diskussion um „lokale Eigenheit“ der lokalen Politikfeldforschung erörtert. Des Weiteren werden die relevanten AkteurInnen für die vorliegende Studie vorgestellt.

Das vierte Kapitel (Ideen als Analyseinstrument) widmet sich der theoretischen Rahmung, die entlang der akteurInnenzentrierten Ideenforschung der Policy-Analyse entwickelt wurde. Anhand des „Advocacy Coalition Framework“ von Paul A. Sabatier ist das Forschungsfeld strukturiert. Die Analyse des Interviewmaterials wird in einer interpretativen Forschungshaltung weiterverfolgt, die Politik selbst als Deutungsentwurf sozialer Wirklichkeit untersucht. Hierfür wird das Konzept der impliziten Theorien vorgestellt. Das

fünfte Kapitel (Methoden zur Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken) erläutert die drei Forschungsphasen der Studie sowie deren methodische Umsetzung: Zunächst wurden explorative ExpertInneninterviews geführt, um relevante AkteurInnen und die Funktionsweise lokaler Kinderbetreuungspolitik zu ermitteln. Während der zweiten Forschungsphase erfolgte theoriegeleitet die Bestimmung der vier analysierten Kommunen der Studie. Die dritte Forschungsphase bestand aus ExpertInneninterviews mit lokalen ExpertInnen in den vier Vergleichskommunen. Für die Analyse des Interviewmaterials ist die an Sinnverstehen interessierte Inhaltsanalyse zentral, das konkrete Vorgehen wird im fünften Kapitel dargelegt und reflektiert. Das sechste Kapitel (Analyse impliziter Theorien lokaler Kinderbetreuungspolitiken) beinhaltet die Analyse der vier untersuchten Kommunen in Bezug auf deren implizite Theorien und Ausdruck in der jeweiligen lokalen Gestaltung der Kinderbetreuung. In die Kommunen wird mit einem quantitativen Steckbrief samt den Rahmendaten der entsprechenden Kommune eingeführt. Die Darstellung der impliziten Theorien erfolgt entlang der hierfür entwickelten vier Kategorien impliziter Theorien: a) Aufgabenzuschreibung innerhalb der AkteurInnengruppe Politik – Verwaltung – Trägerschaft, b) lokaler Kontext der Kinderbetreuungspolitik, c) Vorstellungen zur Begründung der lokalen Umsetzung des KiföG und d) den besonders hervorgehobenen lokalen Handlungen der lokalen Ausbaustrategie. Im siebten Kapitel (Diskussion der Ergebnisse) werden die Schlüsse und Resultate der vorangegangenen Analyse in drei unterschiedlichen Dimensionen erörtert. Erstens wird die Analyse des Interviewmaterials anhand des Konzeptes impliziter Theorien zusammengefasst, um die Forschungsfrage nach Ursachen für die lokale Varianz bezüglich der Deutungen relevanter AkteurInnen zu beantworten. Daran anschließend werden implizite Theorien als Analyseinstrument der vorliegenden Studie weiter theoretisiert. Zweitens werden mittels der impliziten Theorien lokale familialistische Profile in den vier Vergleichskommunen typologisiert. Dies geschieht unter Bezug auf Sigrid Leitners Weiterentwicklung des grundlegenden Familialismus-Konzeptes von Gøsta Esping-Andersen. Drittens wird gezeigt, dass in den vier analysierten Kommunen der Ausbau der Kinderbetreuung hinsichtlich der Erwerbsintegration von Müttern entwickelt wird. Anhand des Theorems der doppelten Vergesellschaftung von Regina Becker-Schmidt wird verdeutlicht, dass die Fokussierung auf die Erwerbsintegration ebenfalls enorme und eher negative Auswirkungen auf die Vergesellschaftung im Privaten hat. Außerdem wird diskutiert, inwiefern der u3-Ausbau die Vergesellschaftung sowohl in der Privatsphäre wie auch der Erwerbssphäre

generell verändert. Abschließend folgen im achten Kapitel (Fazit) eine Zusammenfassung der Ergebnisse sowie ein Ausblick, deren Inhalte bezogen auf den Mehrwert für die Politikwissenschaft dargestellt und eingeordnet werden.

2. Forschungsdesiderate der kulturalistischen Analyse von Sozial- und Familienpolitik

2.1 Sozial- und Familienpolitik im kulturalistischen Blick

„Es gibt kaum einen Politikbereich, der sein Gesicht und seine Bedeutung in den letzten zehn Jahren derart verändert hat wie die Familienpolitik“ (Gerlach 2012b: S. 269).

Wie kann diese Veränderung laütert werden? Die Politikwissenschaft erklärt Wandel in Politikfeldern anhand von „Theorien der Staatstätigkeit“ (Leitner 2013: S. 38).¹ Hinsichtlich der Entwicklungen in der deutschen Sozial- und Familienpolitik wird vermehrt mit kulturalistischen Ansätzen gearbeitet. Der Wandel von Ideen, Normen, Werten oder auch Leitbildern bedingt demnach im Zusammenspiel mit den Rahmenbedingungen Veränderungen in den Politikgehalten der derzeitigen Sozial- und Familienpolitik (zu den Leitbildern deutscher Familienpolitik siehe Vornmoor [2003]). Im Folgenden werden die relevanten Tendenzen innerhalb der sozialwissenschaftlichen Forschung zur Sozial- und Familienpolitik mit Fokus auf dem kulturalistischen Paradigma dargelegt. Analysiert wird, wie politische Maßnahmen in einem spezifischen Kontext legitimiert werden, welche Bedeutungen damit verknüpft werden, welche Argumente herangezogen werden und im jeweiligen Kontext als legitim gelten (Rüling 2010: S. 200). Zwar gilt dies für jedes Politikfeld, aber Ideen scheinen in der Sozial- und Familienpolitik mit Fragen nach Gerechtigkeit, dem besten Aufwachsen für Kinder und den Geschlechterverhältnissen eine zentrale und überaus wichtige Rolle zu spielen (Rüling 2010: S. 200).

Erstens wird die Thematisierung von Sozial- und Familienpolitik in der Mainstreamforschung mit Ideen als das Erklärende aufgezeigt. Seit den 1990er-Jahren gewinnt Familienpolitik immer mehr an gesamtgesellschaftlicher Aufmerksamkeit und

¹ Zur Beschreibung der gängigen Schulen der Staatstätigkeit siehe Blum & Schubert (2011); Jahn (2006); Schmidt & Ostheim (2007).

Bedeutung. So werden etwa in den Printmedien zunehmend Debatten um Familienpolitik geführt (Rüling 2010; Peucker u. a. 2010; Wunderlich 2014: S. 11). Im Laufe der 2000er-Jahre avanciert Familienpolitik auch in der Mainstream-Politikwissenschaft zum Forschungsthema (Gerlach 2012a; Fleckenstein 2011; Blum 2017).

Zweitens wird erörtert, wie die vergleichende feministische Wohlfahrtsstaatsforschung Kinderbetreuung analysiert. Da Sigrid Leitners Weiterentwicklung des Familialismus-Konzeptes (Leitner 2013) im Verlauf der Arbeit dazu dient, die Ergebnisse der vorliegenden Studie in ihrer Anschlussfähigkeit für die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung zu diskutieren, wird dieses vorgestellt. Das Familialismus-Konzept nach Leitner untersucht die Aufgabenteilung zwischen Staat, Markt und Familie hinsichtlich Kinderbetreuung und Pflege.

Drittens wird gezeigt, wie aus der Tradition der Kritischen Theorie heraus ein Beitrag geleistet werden kann, Sozial- und Familienpolitik in Bezug auf den derzeitigen Wandel zu bewerten. Als Referenzfolie wird das Theorem der doppelten Vergesellschaftung von Regina Becker-Schmidt angelegt (Becker-Schmidt 1987). Becker-Schmidt analysierte bereits 1981 die gleichzeitige und widersprüchliche Vergesellschaftung von Frauen in den Sphären der Erwerbsarbeit und der Familie. Zu klären gilt, ob dieses Verhältnis von Privat- und Erwerbssphäre mit der derzeitigen Familienpolitik neu verhandelt wird.

2.1.1 Sozialpolitik und Familien

Das politikwissenschaftliche Standardwerk „Wohlfahrtsstaaten im Vergleich“ (Schmid 2010) widmet dem Thema Familie und Mutterschaft ein eigenes Kapitel. Für die Politikwissenschaft ist dies beachtlich, da Familienpolitik bisher als Randphänomen betrachtet wurde (Lessenich & Ostner 1995; Bleses & Rose 1998; Bleses & Seeleib-Kaiser 1999; Blum 2017: S. 316). Jener Befund gilt auch noch im 21. Jahrhundert. So stellt Irene Gerlach fest:

„Obwohl Familienpolitik politisch und gesellschaftlich seit Mitte der 90er Jahre einen starken Bedeutungszuwachs erfährt, hat die deutsche Politikwissenschaft bis in jüngste Zeit auf diese Situation nicht reagiert“ (Gerlach 2012a: S. 275).

Josef Schmid untersucht die Sozialleistungen im sozialpolitischen Feld Familie und Mutterschaft im europäischen Ländervergleich (Schmid 2010: S. 273). Die größten Unterschiede in Europa stellt Schmid in der Finanzierung der sozialpolitischen Leistungen

(steuer- versus beitragsfinanziert) und im Umfang der Leistungen fest (Schmid 2010: S. 273). Gleich hingegen ist in allen untersuchten europäischen Staaten der wachsende familienpolitische Handlungsbedarf. Folgende drei Gründe werden dafür verantwortlich gemacht:

- 1) Die Bedeutungszunahme der Kleinfamilien
- 2) Die Bedeutungszunahme von Frauenerwerbstätigkeit
- 3) Die steigende Anzahl von Alleinerziehenden

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird bei Schmid als Problemdruck der Gesellschaft in die Politik getragen. Er typologisiert die europäischen Vergleichsländer in Bezug auf ihre Regulierung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Insgesamt sieht Schmid vier Typen der Familienpolitik, die wie folgt aufgeführt werden. Der erste Typ strebt ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf an.² Als Beispiel für diesen Ansatz gilt Schweden. Im Gegensatz dazu zielt der zweite familienpolitische Ansatz, zu dem bisher Deutschland zählte, auf ein zeitliches Nacheinander von Familien und Beruf (für Mütter) ab. In dritten Ansatz (Großbritannien) wird die Vereinbarkeit den Unternehmen und der privaten Initiative überlassen. In Spanien, dem vierten Ansatz, sind familienpolitische Regulierungen erst im Aufbau (Schmid 2010: S. 283). Die Familienpolitik der Großen Koalition (2005-2009) führte in Deutschland zu tiefgreifenden Veränderungen (Henninger & von Wahl 2010: S. 361; Mätzke & Ostner 2010; Blum 2012). Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen (CDU) gelingt die Umsetzung der noch unter ihrer Vorgängerin Renate Schmidt (SPD) initiierten „nachhaltigen Familienpolitik“ (Henninger & von Wahl 2010: S. 361). Meilensteine dieser Politik sind zum einen das einkommensabhängige Elterngeld 2007 und zum anderen das 2008 verabschiedete Kinderförderungsgesetz (KiföG), das einen massiven Ausbau der Betreuungsstruktur für unter Dreijährige (u3) vorsieht (Henninger & von Wahl 2010: S. 361; Schmid 2010: S. 283). Bundesfamilienministerin Renate Schmidt bezeichnete den Kinderbetreuungsausbau als Element der „nachhaltigen Familienpolitik“ 2004 wie folgt:

„Dies ist die erste, wichtigste Säule. Dies ist trotz Kinderzuschlag und trotz der Diskussion über das Elterngeld ein Paradigmenwechsel in der Bundesrepublik Deutschland: weg von der 30-jährigen überwiegend monetären Förderung von Familien hin zu einer Politik besserer Infrastrukturen für Familien, die sie nämlich am dringendsten brauchen“ (Deutscher Bundestag 2004).

² Dass hier auf das Nebeneinander von Familie und Beruf für Frauen abgezielt wird, sagt Schmid nicht explizit, auch wenn dies implizit gemeint ist.

In Schmid's Analyse vollzieht die Familienpolitik mit der Großen Koalition einen Wandel vom Nacheinander zum Nebeneinander von Familie und Beruf (Schmid 2010: S. 362). Das Thema Vereinbarkeit wird bei Schmid unhinterfragt mit Mutterschaft verbunden. Weitere (feministische) Forschung zeigt, dass als „neue Väter“ diskutierte familiäre Arrangements im Spannungsverhältnis zwischen Staat, Markt und Familie zurzeit ebenfalls in gesellschaftlichen Deutungswandel begriffen sind (Laß & Heddendorp 2017). Schließlich gibt es mittlerweile in der (feministischen) Regimeforschung eine große Bandbreite an Forschungen, die die neue Familienpolitik mit analytisch schärferen Konzepten als dem des „Neben- oder Nacheinanders der Mutterrolle und der Erwerbsarbeit“ untersuchen. Es ist verwunderlich, dass Schmid, obwohl er der feministischen Forschung ein eigenes Kapitel widmet, sie trotzdem in seine Analyse nicht miteinbezieht (Schmid 2010: S. 283). Offen bleiben eine weitgehendere Kontextualisierung der nachhaltigen Familienpolitik und eine Analyse, wie es vom Nacheinander von Familie und Beruf zum Nebeneinander von Familie und Beruf als Leitidee kam. Eher implizit grundgelegt bei Schmid ist der Gedanke, dass die normativen Ideen zu Familie und Geschlechterverhältnissen ein Motiv für die familienpolitischen Reformen sind.

Für den Übergang zur nachhaltigen Familienpolitik ist die Arbeit „Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie“ (1999) von Peter Bleses und Martin Seeleib-Kaiser aufschlussreich. In den späten 1990er-Jahren wurde allorts – auch in der Politikwissenschaft – der Abbau des deutschen Sozialstaates diskutiert. Im Zentrum der Auseinandersetzung stand der Rückzug des Sozialstaates aus seiner Verantwortung für die Folgen von Arbeitslosigkeit. Die Krise der Lohnarbeit brachte die lohnarbeitszentrierte Struktur des Sicherungssystems ins Wanken. Der deutsche Wohlfahrtsstaat wurde infolgedessen umgebaut (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 114). Wo bisher die Absicherung über lohnzentrierte Leistungen im Blickfeld stand, trat nun wohlfahrtsstaatliche Familienförderung in den Vordergrund. Während der Staat sich mehr und mehr der Pflicht bezüglich der lohnzentrierten Leistungen entledigte, übernahm er verstärkt Verantwortung im Bereich Familie (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 129). Diese Verschiebung in der deutschen Sozialpolitik liegt in einem Deutungswandel der politischen AkteurInnen begründet (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 130). Bleses und Seeleib-Kaiser leisten mit dem Fokus auf den Deutungen der politischen AkteurInnen einen wesentlichen deutschen Beitrag zur interpretativen Policy-Forschung (Maier 2001). Dass der Leistungsumfang der Sozialleistungen insgesamt zurückging, wird

von den Autoren dabei nicht bestritten. Aber die vorherige Residualgröße Familienpolitik (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 131) wurde mit Deutungen um die „Konzentration der Mittel auf wirkliche Bedürftigkeit“ (Schröder 1998) neben der lohnarbeitszentrierten Säule zu einer zentralen Größe der Sozialpolitik (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 131). Sozialpolitik, gedacht als tradierter Modus lohnarbeitszentrierter Politik, wird abgelöst von einer Sozialpolitik der Hinwendung zur Familie (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 125). Bleses und Seeleib-Kaiser zeigen, wie mit dieser Sozial- und Familienpolitik grundlegende Veränderungen der deutschen Ausprägung des Wohlfahrtsstaates einhergehen. Als handlungsleitende Paradigmen des deutschen Modells von Wohlfahrtsstaatlichkeit gelten hier als zentral:

- 1) Über Arbeitsmarktteilnahme wird soziale Sicherung selektiv vermittelt.

Im lohnarbeitszentrierten Sozialversicherungsstaat erhalten jene arbeitsmarkt- und sozialrechtlichen Schutz, die am Arbeitsmarkt partizipieren, und zwar in dem Ausmaß, der ihrer Partizipation am Arbeitsmarkt entspricht.

- 2) Es besteht eine vergleichsweise starke Trennung zwischen den Ebenen Produktion und Reproduktion und damit einhergehend zwischen verschiedenen Geschlechterrollen.

Die Möglichkeiten des Zugangs zum Arbeitsmarkt sind aber unter anderem nach Geschlechtern sehr unterschiedlich verteilt. Während für den Mann in seiner Geschlechterrolle möglichst ein Normalarbeitsverhältnis vorgesehen ist – verbunden mit einem selbsterworbenen Sozialversicherungsanspruch –, werden Frauen in der Hauptsache die unentgeltliche Familienarbeit in einer Normalfamilie und eine vom sozialrechtlichen Status des Ehemannes abgeleitete Sozialversicherung zugeordnet. Die unterschiedlichen Geschlechterrollen bilden aufgrund der mitbestimmenden katholischen Einflüsse eine zentrale Säule des deutschen Wohlfahrtsstaates (Lessenich & Ostner 1995; Esping-Andersen 1996b: S. 66). Das Zusammenspiel zwischen Markt, Staat und Familie ist klassisch dualistisch strukturiert: auf der einen Seite die dem Mann zugeschriebene marktorganisierte Erwerbsarbeit, und auf der anderen Seite die privat organisierte Institution Familie, die der Frau zugewiesen wird. Einen Großteil der Transferleistung verteilte der deutsche Wohlfahrtsstaat auf den Sektor der Erwerbsarbeit. Entsprechend der christlich-konservativen Familienideologie der 1950er- bis Mitte der 1960er-Jahre wurde die Freiheit der Familie als Institution gegenüber staatlicher Einflussnahme gesichert. Damit ging eine wohlfahrtsstaatliche Vernachlässigung der Familie einher, die durch die mehr oder weniger

stabile Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern ermöglicht wurde. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass auch die Wohlfahrtsstaatsforschung erst Mitte der 1990er-Jahre ein Interesse an der als veraltet wahrgenommenen Familienpolitik entwickelte (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 123; Lessenich 1996). In den Mittelpunkt des Forschungsinteresses rückte nun die Familie in ihrer Bedeutung für die Veränderung des deutschen wohlfahrtsstaatlichen Gefüges.

Den in den 1990er-Jahren eingeleiteten Wandel des deutschen Wohlfahrtsstaates machen zwei miteinander verbundene Verschiebungen aus: jene der bisher viel diskutierten Arbeitsmarktpolitik und jene der bisher weniger erforschten Familienpolitik (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 123).

Neben dem Abbau des Leistungsniveaus in der erwerbszentrierten Sicherung sehen Bleses und Seeleib-Kaiser eine grundlegende Abkehr von dem tradierten Modus lohnarbeitszentrierter Sozialpolitik hin zu einer Sozialpolitik der Familie über die Schaffung von Sicherungspositionen, die nicht von Erwerbsarbeit, sondern von Familientätigkeit abhängig sind. Als Beispiel nennen die Autoren den Ausbau des Anspruchs auf Erziehungsgeld und die verbesserte Anerkennung der Kindererziehungszeiten auf die Rente (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 129). (Dieser Trend wird in den Folgejahren mit dem Elterngeld von 2007 und dem Kinderbetreuungsausbau von 2008 fortgesetzt [Blum 2017: S. 298].) Unerwähnt bei Bleses und Seeleib-Kaiser bleibt das niedrige Niveau dieser monetären Leistungen in der neuen Familienpolitik.

In der Agenda 2010 besteht jenes Muster mit dem Bezug auf Infrastrukturleistungen für Familien weiter. So wurde der Betreuungsausbau in dem Strategiepapier von Gerhard Schröder und Tony Blair in der Agenda 2010 zur Reform des Wohlfahrtsstaates erstmals genannt (Schröder & Blair 1999). Die im Zuge der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe (Hartz IV) freiwerdenden Mittel sollten zum frühkindlichen Betreuungsausbau genutzt werden (Rüling 2010: S. 202). Mit der Agenda 2010 von Bundeskanzler Schröder (SPD) setzte die Verschiebung zur Familienpolitik als relevantes Politikfeld verstärkt ein (Fleckenstein 2011: S. 551; Ostner 2006: S. 195; Henninger, Wimbauer & Dombrowski 2008: S. 101). Schröder verlor zwar die Bundestagswahl 2005, sein Versuch, Familienpolitik zum Cheftema zu machen (TAG), wurde aber in der Großen Koalition fortgeführt. Dementsprechend galten als Herzstücke der Familienpolitik der Großen Koalition die Förderung erwerbstätiger Eltern durch den Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung und das neue Elterngeld von 2007, das Anreize setzt, Väter zur Elternzeit

zu bewegen (Henninger & von Wahl 2010: S. 367). Die „neue Familienpolitik“ drückt sich vorrangig darin aus, dass die Arbeitnehmernorm (Adult-Worker-Modell von Lewis 2001) nun auf alle ausgeweitet wird, auch auf Familien (also Mütter) mit Kindern im Alter von unter drei Jahren (Ostner 2006: S. 188).

Dieser familienpolitische Wandel wird unter Bezug auf die Deutungen der Situation von politischen AkteurInnen vollzogen. Zentral ist, wie sie ihre Situationsdeutungen im politischen Deutungskampf durchsetzen (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 114; Münch 2016). Untersucht werden dafür in einer Sekundäranalyse die Diskurse in wichtigen Bundestagsdebatten (Bleses & Seeleib-Kaiser 1999: S. 119). Als wesentliche Deutungsverschiebung wird jene des Wohlfahrtsstaates mit dem Charakter der „Lohnarbeitszentriertheit“ (Vobruba 1990) hin zu einer neuen dominanten Deutung des Wohlfahrtsstaates als „familienorientiert“ herausgearbeitet.

Die Politikverflechtung zwischen Bundes-, Länder- und kommunaler Ebene, verbunden mit dem zentralstaatlich initialisierten Politikwandel, macht aber, gerade wenn Deutungen relevanter AkteurInnen untersucht werden, die Erforschung kommunaler Familienpolitik notwendig. Relevante AkteurInnen der Familienpolitik sind jene, die die Politik vor Ort, also lokal gestalten. Zu fragen ist an dieser Stelle, wie die Deutungen lokaler AkteurInnen die konkrete Umsetzung von Bundespolitik gestalten. Eine breite interpretative Analyse der neuen Familienorientierung des deutschen Wohlfahrtsstaates bleibt noch offen. Hierfür leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag.

Weitere Forschungen zu den Reformen in der Familienpolitik zielen neben den Veränderungen der Ideen zusätzlich auf die Rolle der veränderten AkteurInnen-Konstellation ab (Blum 2012: S. 255; Häusermann 2006). Als neue AkteurInnengruppe können frauenpolitische AkteurInnen gesehen werden, da Familienpolitik nicht mehr in Konkurrenz zu frauenpolitischen Zielen stehen muss (Böllert & Oelkers 2010). Besonders relevant sind die Interessen der Wirtschaft, die im Konzept der „nachhaltigen Familienpolitik“ erstmals miteinbezogen werden. Neuer Partner von familienpolitischen Reformen ist daher die Wirtschaft. Einen genauen Blick lenkt Sonja Blum auf die veränderte AkteurInnen-Konstellation (ebenso wie Fleckenstein [2011] in der Entwicklung der „nachhaltigen Familienpolitik“). Mit der veränderten Strategie von Renate Schmidt – beziehungsweise Ursula von der Leyen und den StrategInnen des Familienministeriums (insbesondere Malte Ristau-Winkler) – zur „nachhaltigen Familienpolitik“ wurden die Interessen der Wirtschaft bedient (Ristau 2005; Rürup & Gruescu 2005).

2.1.2 Die nachhaltige Familienpolitik

Die Debatten über die Einordnung der nachhaltigen Familienpolitik sind noch nicht abgeschlossen. Relevante Bezüge für die Ergebnisse der vorliegenden Studie sind zum einen die Frage, ob der deutsche, traditionell konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaat vor allem mit dem Ausbau der Kleinkindbetreuung für dieses Feld überhaupt noch als solcher zu bezeichnen ist (Leitner 2013: S. 91). Und zum anderen, ob die nachhaltige Familienpolitik einen Paradigmenwechsel darstellt (Fleckenstein 2011: S. 543; Ostner 2006: S. 167; Leitner 2008b; Henninger & von Wahl 2010: S. 361; Gerlach 2009: S. 90). Beide Diskussionen werden im Folgenden aufgegriffen, beginnend mit jener des Paradigmenwechsels.

2.1.3 Familienpolitik in Bewegung

Auch Gerlach verortet den Anfang des Bedeutungsaufschwungs deutscher Familienpolitik in die Mitte der 1990er-Jahre, der ihr zufolge in der deutschen Geschichte beispiellos ist (Gerlach 2012b: S. 275). Ähnlich wie Bleses und Seeleib-Kaiser sieht Gerlach die Veränderungen in der deutschen Familienpolitik im Wandel von Ideen begründet und erläutert dies im Allgemeinen anhand des Wandels der „Policy-Core-Beliefs“ (Gerlach 2012c: S. 15). Sie untersucht im Gegensatz zu Bleses und Seeleib-Kaiser die Familienpolitik mit Bezug auf die dem positivistischen Paradigma zugeordnete Ideen-Schule. Ein gängiges Modell dieser Denkschule ist der Advocacy Coalition Framework von Paul A. Sabatier, in welchem starke Veränderungen in Politikfeldern auf den Wandel im Policy-Core-Belief zurückzuführen sind (Sabatier & Weible 2007: S. 190; Münch 2016).

Als wesentliche Trendwende sieht Gerlach den Verständniswandel von Familie im Fünften Familienbericht (Bundesministerium für Familie und Senioren 1995) und dessen Auswirkungen in den 1990er-Jahren, in welchem zum ersten Mal Familie mit dem Konzept „Humanvermögen“ in Verbindung gebracht wird (Gerlach 2012c: S. 14). Mit dem Konzept des Humanvermögens werden Familien als Produzentinnen wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit fokussiert (ebd.). Während Familienpolitik bis in die 1990er-Jahre als ausgleichende Sozialpolitik verstanden wurde, steht nun Familie in ihrer generativen und Sozialisationsfunktion bei „Versagen“ als systembedrohend im Vordergrund. Gerlach betont diese Entwicklung auch im internationalen Wettbewerb: So bestimmt das Humanvermögen

einer Gesellschaft wesentlich ihre Leistungsfähigkeit – gemessen zum Beispiel am Bruttoinlandsprodukt (Gerlach 2012c: S. 15). Als wesentlichen Erklärungsfaktor für die neue nachhaltige Familienpolitik sieht Gerlach einen eklatanten Wandel in den Core Beliefs derjenigen, die die Inhalte des Politikfeldes definieren und gestalten (Sabatier & Weible 2007: S. 191). Die Organisation des Familienlebens wird nicht mehr ausschließlich als „Privatsache“ verstanden, sondern als staatliche Aufgabe wahrgenommen. Das Verständnis des staatlichen „Wächteramtes“ hat sich dahingehend verändert, dass der Staat Familien unterstützt (Gerlach 2017a: S. 11). Der zweite Faktor für die neue Familienpolitik ist deren AkteurInnenszene³. Klassische AkteurInnen waren bisher die C-Parteien, die Kirchen, Familien und Sozialverbände. Die neuen AkteurInnen der 1990er-Jahre sind nun alle Parteien, und ganz wesentlich die Unternehmen, die Spitzenverbände der Wirtschaft und das Bundesverfassungsgericht. Die Advocacy-Koalitionen organisieren sich daher neu (Sabatier 1993). Veränderte Interessenskoalitionen bilden sich heraus, um gemeinsam veränderte Inhalte durchzusetzen. Klassische Begründungsmuster von Familienpolitik, die zuvor ideologischen Charakter hatten, werden mit diesen neuen Koalitionen überwunden, und das Funktionieren gesellschaftlicher Strukturen steht nun im Vordergrund (Gerlach 2012c: S. 15). Gerlach ergänzt die von Schmid genannten dringenden Probleme, die einen familienpolitischen Handlungsdruck nach sich ziehen, um

- 1) die niedrige Geburtenrate in Deutschland,
- 2) den Fachkräftemangel,
- 3) den Unterstützungsbedarf der stark anwachsenden Gruppe der Alleinerziehenden,
- 4) fehlende Elternkompetenzen, die die notwendige Kompensierung durch die Politik in den Vordergrund rücken.

Familienpolitik bekommt daher „ein neues Gesicht“ (Gerlach 2012c: S. 15). Nach Gerlach hat die deutsche Familienpolitik von anderen Nationalstaaten gelernt, die ähnliche Problemlagen bearbeiten müssen. Die neuen Instrumente der Familienpolitik sind insbesondere Infrastrukturleistungen, die in der Folge gegenüber monetären Leistungen stärker betont werden (Gerlach 2012c: S. 15). Relevante Maßnahmen sind:

- 1) Recht auf Kindergartenplatz seit 1996
- 2) Bund-Länder-Programm „Investitionsprogramm Zukunft, Bildung und Betreuung“ (IZBB) zur Unterstützung des Ausbaus von Ganztagschulangeboten (2003-2009)

³ Auch Blum verweist auf die Relevanz der neuen AkteurInnen-Konstellation, um die Reformen der Familienpolitik zu erklären (Blum 2012).

- 3) Recht auf einen Betreuungsplatz von unter Dreijährigen ab 2013
- 4) Ergänzung mit klassischen Instrumenten der Familienpolitik wie Kinderzuschlag und Elterngeld

Seit 2013 haben alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf Betreuung. Gleichzeitig wurde festgelegt, dass bis zum 01.08.2013 35 % u3-Plätze zur Verfügung stehen sollen, wobei 35 % nach einem Gutachten des Deutschen Jugendinstituts (DJI) von 2012 für den Bedarf für das Jahr 2013 plausibel sind (DJI 2012: S. 9).

Der neue Rechtsanspruch wurde im KiföG festgeschrieben. Vor allem die Änderungen in § 24 des SGB VIII sind relevant. Dort wird der Rechtsanspruch auf Kindertagespflege zum 01.08.2013 für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres erläutert. In § 24a SGB VIII wird erklärt, dass Träger der öffentlichen Jugendhilfe, die das erforderliche Angebot nicht vorhalten können, stufenweise das Förderangebot für u3 anheben müssen. Dafür haben sie jährliche Ausbaustufen festzulegen und den Ausbau bis zum 31.12. eines Jahres zu dokumentieren, damit der noch zu erfüllende Bedarf ermittelt werden kann. Die Bundesregierung muss dem Bundestag jährlich einen Bericht zum Stand des Ausbaus vorlegen. Das Bundesgesetz KiföG wird von den jeweiligen Landesgesetzen konkretisiert. Gerlach untersucht den Agenda-Setting-Prozess der 1990er-Jahre und die Veränderung der AkteurInnenszene, um eben jenen Paradigmenwechsel zu erklären (Gerlach 2012c: S. 14). Mit dem Paradigmenwechsel-Konzept hat Peter Hall die Reichweite von Politikwandel klassifiziert. Er unterscheidet Veränderungen erster, zweiter und dritter Ordnung. Ein Politikwechsel erster Ordnung findet statt, wenn das Setting der Instrumente verändert wird – z. B. eine Neuberechnung der Inflationsrate –, das Instrument selbst und das Ziel dabei aber unverändert bleiben. Ein Politikwechsel zweiter Ordnung liegt vor, wenn die Instrumente selbst verändert werden, aber die verfolgten Ziele der jeweiligen Politik dabei dieselben bleiben. Bei Veränderungen erster und zweiter Ordnung handelt es sich nach Hall um normales policymaking, indem die Politik Anpassungen an veränderte Realitäten vornimmt. Dies unterscheidet sich von den Änderungen dritter Ordnung. Laut Hall liegt hier ein anderer Prozess vor, der durch einen radikalen Wandel im politischen Diskurs geprägt ist (Hall 1993: S. 278). Ein Politikwechsel dritter Ordnung verändert die Instrumente und die Ziele von Politik (Hall 1993: S. 291). Die Familienpolitik erlebte in den 1990er-Jahren eine Veränderung in den Prozessen der Politikdefinition. Die Probleme, die Familienpolitik zu lösen hat, wurden neu verhandelt (vergleiche dazu Bleses und Seeleib-Kaiser [1999]).

Als wesentlichen Wendepunkt in dieser Verschiebung sieht Gerlach die Einführung des Konzeptes „Humanvermögen“ im Fünften Familienbericht 1995 (Gerlach 2012c: S. 14). Ebenso wie im Bereich des Elterngeldes und der Elternpflichten lässt sich nach Gerlach auch in der Kinderbetreuung eine Umgewichtung von Staat und Familien feststellen (Gerlach 2012c: S. 13). Bis 1996 war der Staat in Bezug auf Kinderbetreuung in seiner Funktion als Wächter nur bei Elternversagen oder anders bedingter kindlicher Verwahrlosung tätig. Mit der Einführung des Rechtes auf einen Kindergartenplatz 1996 änderte sich dies erstmalig. Seitdem entwickelte sich ein kooperatives Verhältnis zwischen Staat, Bildungs- und Betreuungseinrichtung und Eltern. Seit 1996 übernimmt der Staat die Gewährleistungsverantwortung für die Kinderbetreuung der über Dreijährigen und seit 2013 auch für die unter Dreijährigen. Zusätzlich zu den Betreuungsrechten wurden Unterstützungs- und Beratungsprojekte in breitem Umfang insbesondere auf kommunaler Ebene in Kooperation mit ehrenamtlichen und freiwilligen gesellschaftlichen Strukturen geschaffen, gebündelt unter dem Stichwort „frühe Hilfen“. Gerlach zeigt, dass der Staat in der Familienpolitik mit steigender Tendenz eine aktive Rolle einnimmt. Folgende drei Beispiele führt sie dafür an: erstens finanzielle Unterstützung, zweitens der Ausbau des Kooperationsverhältnisses zwischen Eltern und Staat hinsichtlich Erziehung und Betreuung und drittens die Handlungsinhalte von Familienpolitik, wie dem der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Diese war noch bis vor einem Jahrzehnt eher Privatproblem als Staatsaufgabe gewesen (Gerlach 2012c: S. 13; siehe dazu ausführlich Gerlach 2010: S. 33). Nach Gerlach kam es zusammenfassend in den letzten zwei Jahrzehnten in der deutschen Familienpolitik zu massiven Änderungen in der Bedeutung der AkteurInnenszene, des Instrumentariums und der Ziele (Gerlach 2012c: S. 12). Das „Elterngeld Plus“ kann als Kontinuität dieses Wandels eingeordnet werden (Blum 2017: S. 331). Im Sinne Halls wird daher auch von einem Paradigmenwechsel in der Familienpolitik gesprochen (Henninger, Wimbauer & Dombrowski 2008: S. 102; Henninger & von Wahl 2010; Blum 2012, 2017: S. 325). Jene Veränderung dritter Ordnung geht mit dem Wechsel der Ziele von Politik einher (Hall 1993: S. 279). Eine interpretative Analyse von Ideen kann diesen tiefgreifenden Wandel untersuchen, da sie die kulturalistische Betrachtung der neuen Muster hinter der Familienpolitik offenlegt.

Eine kritische Einordnung der derzeitigen Wandlungsprozesse im deutschen Wohlfahrtsgefüge wird damit allerdings noch nicht geleistet. Gerlachs These der Ablösung von ideologischer Familienpolitik hin zu rein funktionaler Politik bleibt zu prüfen (Gerlach

& Hehl 2012: S. 12). Ungeklärt ist, ob der Paradigmenwechsel der Bundesebene – denn das ist die Analyse-Ebene der vorgestellten Forschungen – auf Landes- und lokaler Ebene mit ähnlichen Deutungen zu ähnlichen Politiken oder eben zu ganz unterschiedlichen Deutungen mit anderen Politiken führt.

Feministische Forschung betrachtet die Entwicklungen der derzeitigen Familienpolitik genauer. Auch die Gestaltung von Kinderbetreuung wird hier deutlich tiefgründiger und in einem breiteren Kontext erforscht und systematisiert. Von zentralem Stellenwert ist hinsichtlich dessen die Arbeit von Sigrid Leitner (2013). Sie untersucht in ihrer Habilitationsschrift „Varianten von Familialismus: Eine historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten“ vier Staaten daraufhin, welchem *familialistischen Muster* diese Länder in der Kinderbetreuung und Altenpflege folgen (Leitner 2013: S. 38). Das Verhältnis zwischen Staat, Markt und Familie gelangte mit den „Drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus“ (Esping-Andersen 1990) zum ersten Mal in das kollektive Bewusstsein der Politikwissenschaft (Leitner 2013: S. 18). Im Folgenden werden die Konzepte Regime und Familialismus vorgestellt.

2.1.4 Defamilialisierende Politik

Die Regimeforschung der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung vergleicht und erklärt Politik ebenfalls anhand von Ideen – hier als Leitideen. Sie stellt die Frage, wie reale Politik gestaltet wird. Zur Beantwortung spürt sie nationale Muster (Leitideen) auf, die der Politik gewissermaßen als normative Wegweiser dienen. Gøsta Esping-Andersen erläutert Regime wie folgt:

„A welfare regime can be defined as the combined, interdependent way in which welfare is produced and allocated between state, market and family“ (Esping-Andersen 1999: S. 34).

Neu ist in der Regimeforschung das Verständnis von Wohlfahrtsstaaten. Wurde bisher auf das Sozialsystem im engeren Sinne Bezug genommen, geht es nun auch um das Zusammenwirken von institutionellen Regelungen und interessen geleiteten, parteipolitisch geprägten Politiken unterschiedlicher AkteurInnen (Veil 2003). Auf der Basis von national geprägten Leitvorstellungen der kollektiven AkteurInnen definiert die Regimeforschung unterschiedliche Muster nationaler Wohlfahrtsstaaten, die Regimetypen. Ein wesentliches

Kriterium für die Ländereinteilung ist unter anderem der Grad der Dekommodifizierung, den Politik erzeugt. Damit ist gemeint, wie stark Regelungen und Politiken es ermöglichen, aus der Erwerbstätigkeit (commodity) zeitweise auszusteigen. Die Dekommodifizierung wurde in der Politikwissenschaft zum Gütesiegel für Sozialstaaten erhoben (Veil 2003: S. 2). Die Sozialpolitik von Nationalstaaten wird mit der Regimetypologie von Esping-Andersen anhand ihrer Wohlfahrtsproduktion innerhalb der drei Dimensionen Staat, Markt und Familie in drei Regimetypen gegliedert: erstens den liberalen, zweitens den konservativ-korporatistischen und drittens den sozialdemokratischen Typus. In dieser Einteilung wird das deutsche Wohlfahrtsregime wegen folgender drei Merkmale als konservativ-korporatistisch eingeordnet (Esping-Andersen 1990):

- 1) Die soziale Sicherung wird durch einen mittleren Grad der Dekommodifizierung gekennzeichnet: Sie beruht auf dem Prinzip der Sozialversicherung, wobei die Erwerbsarbeit die zentrale Grundlage für die soziale Sicherung darstellt.
- 2) Die Politik zielt darauf ab, die bestehenden Hierarchien sozialer Ungleichheiten bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit statusreproduzierend zu sichern.
- 3) Die Familie wird als primärer Ort von Kinderbetreuung und Pflege betrachtet.

Vor allem im dritten Punkt liegen die Verschiebungen der nachhaltigen Familienpolitik begründet, wie oben beschrieben wurde.

Feministinnen kritisierten Esping-Andersen in erster Linie aufgrund seines oberflächlichen Verständnisses von Familie, und dafür, dass seine Konzeption des Verhältnisses von Staat, Markt und Familie unterkomplex sei (Leitner 2013: S. 21). Problematisiert wurde auch die Orientierung der Regime-Typologisierung an der Dekommodifizierung, da diese ausschließlich männliche (Erwerbs-)Biografien in den Fokus stelle. Frauen hingegen müssten sich nach wie vor überhaupt erst den Zugang zum Arbeitsmarkt erkämpfen, bevor sie sich diesem entziehen könnten. Mit dem Schlüsselbegriff der Dekommodifizierung negiere die Regimeforschung den Gender-Aspekt in der historischen Durchsetzung der lohnförmigen Arbeit, indem sie den Prozess, wie er für den männlichen Teil der Bevölkerung Bestand hat, für die Gesamtbevölkerung gleichsetzt (Henninger, Wimbauer & Dombrowski 2008: S. 104).

Esping-Andersen reagierte auf die feministische Kritik, indem er seine Regime-Typologie um das Konzept des Familialismus erweiterte.

„A familialistic system [...] is one in which policy assumes – indeed insists – that households must carry the principal responsibility for their members' welfare. A de-

familializing regime is one which seeks to unburden the household and diminish individuals' welfare dependence on kinship" (Esping-Andersen 1999: S. 51).

Der Familie kommt für das Wohlergehen ihrer Mitglieder eine besondere soziale Rolle zu. Kinderbetreuung (ebenso wie Pflege) wird in den Wohlfahrtsstaaten zumeist von Familienangehörigen geleistet. Mit Familialismus ist das institutionalisierte System des Rückgriffs auf die Pflege- und Betreuungsarbeit der Familie gemeint (Leitner 2013: S. 16). Im Familialismus wird die Familie neben Markt und Staat als Ort der Wohlfahrtsproduktion betrachtet (Kaufmann 1994).

Für Personen, die eher Betreuungsaufgaben in der Familie ausüben und weniger lohnzentrierter Arbeit nachgehen, ist daher der mögliche Grad der Unabhängigkeit von Familie ein Schlüsselbegriff zur Bewertung des Wohlfahrtsstaates. In einer Makroperspektive wird danach gefragt, inwiefern der Staat und der Markt die Familie von Betreuungsaufgaben entlasten (Leitner 2013: S. 22). Der Maßstab dieser Entlastung sind vom Markt oder vom Staat bereitgestellte Dienstleistungen (zum Beispiel Kinderbetreuung). Die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten bieten ein gut ausgebautes Netz an öffentlichen Dienstleistungen. Bei liberalen Wohlfahrtsstaaten werden soziale Dienstleistungen insbesondere vom Markt erbracht. Der korporatistische Wohlfahrtsstaat hingegen bietet keine der defamilialistischen Dienstleistungen an, er wird daher als familialistisches Regime bezeichnet (Leitner 2013: S. 22). Mit Familisierung ist der Prozess der Stärkung der Pflege- und Betreuungsfunktion der Familie gemeint, dementsprechend beschreibt die Defamilisierung den Prozess der Auslagerung von Pflege- und Betreuungsarbeit aus der Familie (Leitner 2013: S. 16).

Die „nachhaltige“ Familienpolitik hat viele Gedanken von Esping-Andersen aufgegriffen (Ostner 2006: S. 167). Sie betreibt in dessen Sinne vor allem defamilisierende Politik. Die Einordnung der nachhaltigen Familienpolitik als defamilialistisch lässt indes die Frage unbeantwortet, ob defamilialistische Politik per se emanzipatorisch ist. Hier setzt die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung an und entwickelt differenziertere Konzepte der Typologisierung von Familienpolitiken.

2.1.5 Der optionale Familialismus

Feministische Auseinandersetzungen mit dem Verhältnis zwischen Staat und Familie und der damit produzierten Geschlechterdiskriminierung im deutschen Wohlfahrtsstaat setzten

in den 1980er-Jahren ein (einen Überblick bieten Leitner, Ostner & Schratzenstaller [2004a]). Das bahnbrechende Konzept Familialismus von Esping-Andersen wurde in vielfältiger Weise kritisiert, weiterentwickelt und neu konzipiert.⁴ Leitner zeigt in ihrer vergleichenden Studie, dass unterschiedliche Varianten von Familialismus in den konservativen Wohlfahrtsstaaten existieren, die historisch kontingent sind (Leitner 2013: S. 14). Hier knüpft die vorliegende Arbeit an und entwickelt die Varianten von Familialismus auf lokaler Ebene weiter. Die entsprechende Diskussion der empirischen Ergebnisse erfolgt im siebten Kapitel.

Varianten der Familialismen

Als Familialismus wird das „institutionalisierte System des Rückgriffs auf die Pflege- und Betreuungsarbeit der Familie“ bezeichnet. Defamilisierung beschreibt den Prozess der Auslagerung der Pflege- und Betreuungsarbeit aus der Familie heraus, wohingegen Familisierung den Prozess der Stärkung der Familie in ihrer Pflege- und Betreuungsfunktion meint (Leitner 2013: S. 16).

Wohlfahrtsstaatliche Politiken entwickeln sich vor dem Hintergrund bestimmter *gesellschaftlicher Werthaltungen*. Diese finden ihren Ausdruck in der konkreten Ausgestaltung von Sozialpolitik. Für den Bereich Kinderbetreuung zeigt Leitner, dass folgende gesellschaftlichen Werthaltungen relevant sind:

- 1) Gesellschaftlich-kulturelle Leitbilder werden als Basis für die Formulierung einer „idealen“ Kinderbetreuung wirksam (Leitner 2013: S. 42).
- 2) Auch Geschlechter- und Familienleitbilder haben eine bedeutende Rolle für die Gestaltung von Kinderbetreuung (Pfau-Effinger 2005; Kremer 2007).
- 3) Zusätzlich spielt das Betreuungsparadigma der jeweiligen Nationalstaaten eine wesentliche Rolle für die Gestaltung der Kinderbetreuung (Jensen 2007). Jene Länder, die die Bildungsfunktion von Kinderbetreuung betonen, neigen stärker zum Kinderbetreuungsausbau als jene, die eher auf das sozialpädagogische Paradigma Bezug nehmen (Leitner 2013: S. 44).
- 4) Des Weiteren sind die spezifischen Leitvorstellungen zur Zielsetzung des Politikbereiches von Bedeutung, um die Entstehung und Entwicklung von Kinderbetreuung (sowie Altenpflege) besser zu verstehen (Leitner 2013: S. 45).

⁴ Besonders relevant sind die Modelle von Lewis (2001), Orloff (1993) und Ostner (1995) sowie die Entwicklung von Gender-Regimen auf Basis der Kategorie Geschlecht (Veil 2003: S. 3).

Nach Leitner können sich Wohlfahrtsregimes in ihrem familialistischen Profil in der Pflege- und Betreuungspolitik unterscheiden. Die folgenden Ausführungen werden auf das familialistische Profil in Hinblick auf die Betreuung bezogen, da diese den Forschungsgegenstand darstellt. Für die vorliegende Arbeit ist die Einordnung Deutschlands in der Betreuung relevant. Leitner zeigt in ihren Fallstudien historisch die Entwicklung im deutschen Wohlfahrtsstaat-Modell. In Betrachtung der Wohlfahrtsstaaten Österreich, Deutschland, Belgien und Frankreich entwickelt sie vier Typen von Familialismen entlang der Altenpflege und Kinderbetreuung (Leitner 2013: S. 16, vgl. Tabelle 2.1). Die vier entwickelten Typen nennt sie:

- 1) den expliziten Familialismus (Österreich),
- 2) den optionalen Familialismus (Deutschland, derzeit im Übergang, Frankreich),
- 3) den impliziten Familialismus (Deutschland bis in die 1990er-Jahre),
- 4) den Defamilialismus (DDR) (Leitner 2013: S. 26).

Beim *expliziten Familialismus* werden Familien in ihren Betreuungs- und Pflegeaufgaben mit familialisierenden Maßnahmen unterstützt. Diese werden auch als „care allowances“ bezeichnet (Leitner 2013: S. 25). Im expliziten Familialismus fehlen gleichzeitig defamilisierende Maßnahmen, daher werden Pflege- und Betreuungsarbeiten mangels Alternativen explizit von Familien eingefordert (Leitner 2013: S. 26).

Tabelle 2.1: Familialismus nach Leitner

Familisierende Maßnahmen	Defamilisierende Maßnahmen	
	Stark	Schwach
Stark	Optionaler Familialismus stark familisierende und defamilisierende Maßnahmen <i>führt zur Wahlfreiheit</i>	Expliziter Familialismus ausgeprägt familisierende Maßnahmen und schwach defamilisierende Maßnahmen <i>Familie als Schwerpunkt</i>
Schwach	Defamilialismus schwach familisierende Maßnahmen mit stark defamilisierenden Maßnahmen <i>Erwerbsarbeit aller als Schwerpunkt</i>	Impliziter Familialismus wenig familisierende und wenig defamilisierende Maßnahmen <i>Familie muss einspringen</i>

Quelle: (Leitner 2013: S. 26), eigene Ergänzung.

Der *optionale Familialismus* hingegen bietet sowohl familialisierende als auch defamilialisierende Maßnahmen. Während die familiäre Pflege- und Betreuungsarbeit zwar

gefördert wird, besteht die Möglichkeit, die Familie von Pflege- und Betreuungsarbeiten zu entlasten (Leitner 2013: S. 27).

Der *implizite Familialismus* stellt weder familialisierende noch defamilialisierende Maßnahmen bereit. Da es keine Alternativen gibt, wird der Familie implizit selbstverständlich die Pflege und Betreuung zugeschrieben.

Den *Defamilialismus* bezeichnet Leitner auch als Anti-Familialismus. Schließlich ist er durch ein gutes Angebot an defamilisierenden Maßnahmen gekennzeichnet. Dem stehen keine familisierenden Angebote gegenüber. Die Familie wird teilweise von ihrer Pflicht zur Pflege und Betreuung entlastet, es besteht aber kein soziales Recht auf „time to care“ (Leitner 2013: S. 27). Elisabeth Hammer und August Österle definieren wie Leitner die Wahlfreiheit zwischen dem Recht, zu betreuen, und dem Recht, nicht zu betreuen, als Kernstück gelungener Defamilisierung (Leitner 2013: S. 22; Hammer & Österle 2003: S. 41).

Beim *expliziten Familialismus* ebenso wie beim optionalen Familialismus wird das Recht auf „time to care“ (Knijn & Kremer 1997) eingelöst, indem familiäre Pflege und Betreuung ermöglicht werden. Freilich ist das Recht auf Pflege und Betreuung nur beim optionalen Familialismus gleichzeitig nicht an die Pflicht, zu pflegen, gekoppelt.

Ilona Ostner unterscheidet zwischen positiven und negativen Maßnahmen der Familisierung und Defamilisierung (Ostner 2006). Als positiv defamilisierende Maßnahmen gelten jene, die sozialpolitische Angebote für Familien bereithalten: soziale Dienste, Zeitrechte und Geldleistungen. „Negative“ (de-)familisierende Maßnahmen sind jene, die den Familien nicht zusätzliche Angebote machen, sondern durch indirekten Zwang familisierend oder defamilisierend wirken. Eine Kürzung der Leistungen für chronisch Kranke würde zum Beispiel negativ familisierend wirken, weil die Familie dann wieder vermehrt als Ort der Wohlfahrtsproduktion begriffen würde (Leitner 2013: S. 26).

2.1.6 Vom expliziten zum optionalen Familialismus

Deutschland befindet sich auf dem Weg vom expliziten zum optionalen Familialismus (Leitner 2013: S. 114)⁵, wie im Folgenden näher erläutert werden soll.

⁵ Für Ostdeutschland wird der Prozess vom Anti-Familialismus zum Defamilialismus im späteren Verlauf beschrieben.

Lange Zeit war in Deutschland die Betreuung von Klein- und Vorschulkindern nur schwach ausgeprägt. Im 18. Jahrhundert gab es lediglich vereinzelt „Spiel- und Warteschulen“ für Kinder von Tagelöhnern und Arbeitern sowie wenige standesgemäße Spielschulen für Kinder aus bürgerlichen Schichten (Leitner 2013: S. 91). Im Zuge der Armenpolitik des 19. Jahrhunderts entwickelten sich drei Arten der Betreuung: die katholischen Bewahrungsanstalten für Kinder der Armen mit dem Ziel der Erziehung zur Sittlichkeit, evangelische Kleinkinderschulen zur religiösen Unterweisung von Kindern erwerbstätiger Mütter sowie reformpädagogische Kindergärten der bürgerlichen Schicht (Leitner 2013: S. 91). Schon damals wirkte der selektive und stigmatisierende Charakter von Kleinkindbetreuung als Bremse für einen umfangreichen Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen. Und mehr noch: Da Kinderbetreuung Anfang des 20. Jahrhunderts als Armenfürsorge begriffen wurde, wurde sie, wie andere Bereiche der Fürsorge, zur kommunalen Aufgabe erklärt (Kreyenfeld, Spiess & Wagner 2000: S. 271). Zu Beginn des Ersten Weltkriegs lag die Betreuungsquote von Vorschulkindern bei 5 %. In der Weimarer Republik stieg sie auf 10 % an. Während des NS-Regimes erreichte die Kinderbetreuung mit der neuen Erziehungsideologie in den 1940er-Jahren 20 % (Leitner 2013: S. 91). Die Nationalsozialistische Volkswohlfahrt schuf neue Betreuungsplätze, während die Trägervielfalt durch die Gleichschaltung anderer Einrichtungen aufgehoben wurde. So sollte eine frühe systemkonforme Erziehung garantiert werden. Die Rolle der Frau wurde im Nationalsozialismus auf Mutterschaft reduziert. In den Anfangsjahren der NS-Zeit war Frauenerwerbstätigkeit daher geächtet, wobei sie spätestens ab 1939 zu einer kriegswirtschaftlichen Notwendigkeit wurde (Ruhl 1991). Entsprechend der nationalsozialistischen Familienideologie wurde diese Erwerbstätigkeit als Erziehungsproblem wahrgenommen. Einen Ausweg sollte die oben beschriebene Form der Kinderbetreuung bieten. Die meisten Kinder erwerbstätiger Mütter wurden allerdings in familiären Netzwerken betreut oder blieben alleine zu Hause. Die Hitlerjugend und der Bund Deutscher Mädel waren erst für ältere Kinder vorgesehen.

Die nationalsozialistischen Erfahrungen und die Erziehungssysteme sozialistischer Länder bieten die Hintergrundfolie für die Organisation von Kinderbetreuung in den 1950er- und 60er-Jahren in der BRD (Blum 2017: S. 299; Leitner 2013: S. 91). Als Gegenpol zur sozialistischen Betreuungskultur (siehe Abschnitt zur Familienpolitik der DDR) wird Erziehung als zentrales Recht der Eltern verteidigt. Für die Kleinkindbetreuung bedeutet dies die Entwicklung entlang der Vorstellung eines männlichen Ernährermodells mit

familienpolitischer Hinwendung zur Familie als Ort der privaten Kleinkindbetreuung. Die Betreuung wird von der Mutter erbracht. Die Nutzung von öffentlicher Kinderbetreuung ist in der jungen BRD ein Randphänomen, das ähnlichen Stigmatisierungen unterlag wie die Armenpolitik im 19. Jahrhundert.

„Krippen und Hortplätze gab es fast ausschließlich nur für sozial Schwache, Kindergartenplätze nur für Kinder von Müttern mit wirtschaftlich erzwungener Erwerbstätigkeit“ (Keil 1993: S. 122).

Obwohl die Frauenerwerbstätigkeit in den 1960er-Jahren steigt, haben nur rund ein Drittel aller Kindergartenkinder einen Kindergartenplatz. Mit dem Regierungswechsel 1972 von der CSU/CDU zur sozialliberalen Koalition kommt es zu einem sprunghaften Anstieg der Betreuungsinfrastruktur. Innerhalb von zehn Jahren verdoppelte sich annähernd die Betreuungsquote für Kindergartenkinder: von 38,5 % 1970 auf 78 % 1980 (Bothfeld 2005: S. 54). Der schwelende Konflikt zwischen konservativem Frauenbild und wirtschaftlicher Notwendigkeit von Frauenerwerbstätigkeit konnte auf solche Weise zumindest zeitweise befriedet werden. Für verheiratete Frauen wurde die Teilzeit-Erwerbstätigkeit propagiert, so auch im Parteiprogramm der SPD von 1960 (Naumann 2005: S. 53). Diese geringe Erwerbsintegration von Müttern kann laut Leitner politisch durchaus gewollt sein – da durch ein unzureichendes Kinderbetreuungsangebot die Wahlfreiheit zwischen Beruf und Familie für Frauen eingeschränkt bleibt (Leitner 2013: S. 106). Leitner zeigt, dass auch die sozialliberale Koalition von einer Ideologie der Mütterlichkeit, die die Verantwortung für Kleinkinder ausschließlich bei der Mutter sieht, nur schwer Abstand nahm. 1973 wurde das „Modell Tagesmütter“ ins Leben gerufen. Ausgelöst durch eine Reportage über Tagesmütter in Schweden in einer Frauenzeitschrift forderten über 50 deutsche Fraueninitiativen die Bundesregierung auf, jenem Vorbild zu folgen. Es entstand eine Modellförderung des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, die umstritten war:

„Die Kritiker, vor allem Kinderärzte und -psychologen, erhoben warnend Anklage gegen dieses Versuchsprogramm, da sie befürchteten, ein täglicher Wechsel von Mutter zu Tagesmutter führe bei kleineren Kindern zu schweren Entwicklungsstörungen und schädige ganze Familien“ (Fuchs 1984: S. 31).

1980 wurde der Modellversuch im Schlussbericht zwar als Erfolg bewertet, trotzdem blieben weitere dementsprechende Maßnahmen aus (Kolbe 2002: S. 320).

In den 1970er- und 80er-Jahren wurde in Deutschland eine direkte Form des expliziten Familialismus gelebt, indem Erziehungsarbeit mit folgenden Maßnahmen anerkannt wurde:

- 1) Einführung von Mutterschaftsurlaub (1979)

2) Einführung von Erziehungsgeld

3) und schließlich die Anrechnung von Erziehungszeiten auf die Rente (beides 1986)

Formal strukturell waren die relevanten Regelungen zwar geschlechterneutral, in ihren konkreten Ausformungen wiesen sie indes geschlechtsspezifische Effekte auf (Leitner 2013: S. 107). Damit wurde das sogenannte Drei-Phasen-Modell gefördert. Wie Schmid beschreibt, ging es dabei um ein Nacheinander von Familie und Beruf (Schmid 2010: S. 283), nach Birgit Pfau-Effinger wird es Vereinbarkeitsmodell der männlichen Versorgerehe genannt (Pfau-Effinger 2000).

Für Ostdeutschland stellt sich die Entwicklung der Kinderbetreuung anders dar, worauf im Folgenden eingegangen wird.

Die anti-familialistische Vergangenheit prägt die ostdeutsche Familienpolitik

Moderne Gesellschaften haben dominierende Werte und Leitbilder in Bezug auf die Geschlechterbeziehungen und deren Verknüpfungen mit der Verantwortung in den Generationsbeziehungen in der Familie. Diese sind auch in der Form von Normen im institutionellen Gefüge verankert und daher relativ stabil. Jene Geschlechterkultur sieht Pfau-Effinger als Teil des allgemeinen kulturellen Systems (Pfau-Effinger 2005: S. 3). In Ostdeutschland ist ein Familienkonzept verbreitet, das als Doppelversorgermodell mit externer Kinderbetreuung bezeichnet wird (Pfau-Effinger 2009: S. 122). Auf der Basis der Longue durée dieses kulturellen Leitbildes existiert es auch heute noch weiter (Pfau-Effinger 2005: S. 4).

Die ostdeutsche Gesellschaft hat die dominante Phase der „Hausfrauenehe“ der 1950er-Jahre in Westdeutschland nicht erlebt. Dort hatte die Frau als Hausfrau eine hohe Bedeutung als kulturelles Leitbild inne, in der DDR hingegen wurde das Leitbild der Doppelversorgerehe mit staatlicher Kinderbetreuung durch den Staat massiv propagiert. Nach Pfau-Effinger wurde dieses Modell alternativlos durchgesetzt, Abweichungen waren für Mütter mit enormen Sanktionen verbunden (Pfau-Effinger 2005: S. 5). Für Frauen galt abgesehen von einer kurzen Unterbrechung aufgrund Schwangerschaft und Geburt generell die Gleichzeitigkeit von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft. Langfristig erlangte dieses Modell eine Monopolstellung, während alternative kulturelle Modelle marginalisiert wurden. Auch wenn in Ostdeutschland die volle Berufstätigkeit von Frauen schon in den 1960er-Jahren gesellschaftlich akzeptiert und mit Dienstleistungseinrichtungen wie Kindergärten flankiert wurde, wandelte sich die häusliche Arbeitsteilung dabei nicht (Ostner 2006: S. 166). Die DDR-Betreuungskultur führte zu einer generalisierten Anwendung der

ArbeitnehmerInnennorm für alle. Da familisierende Maßnahmen nicht zur vorherrschenden sozialistischen Vorstellung gehörten, kann im Sinne Ostners und Leitners nicht von einer gelungenen Politik der Defamilisierung gesprochen werden. Diese einseitige Politik – ohne das Recht, zu betreuen, überhaupt zuzulassen – führt zur Einstufung der DDR-Familienpolitik als anti-familialistisch (Ostner 2006: S. 178).⁶

2.1.7 Emanzipatorischer Defamilialismus

Ostner und Mary Daly sehen das deutsche Konzept der nachhaltigen Familienpolitik integriert in einen europäischen Trend: Sozialpolitik in Europa wandelt sich hin zu einer größeren Geschlechtsneutralität (Ostner 2006: S. 192; Daly 2011: S. 137). Familienpolitik enthält daher in erster Linie defamilisierende Maßnahmen. Diese zielen auf einen neuen Vertrag zwischen Gesellschaft und Familie. An Mütter und Väter gebe es die Aufforderung, erwerbstätig zu sein. Damit sollen Eltern vor allem der Kinderarmut vorbeugen und ihre Kinder sozialinvestiv in fremde, hochqualifizierte Hände geben (Ostner 2006: S. 192). Ostner schließt daraus, dass sich feministische Forderungen in Anbetracht jener Entwicklungen heute wieder auf Zeit für (mit) Kinder(n) jenseits von Markt und Staat richten müssen. Annette Henninger et al. stellen fest, dass mit dem Amtsantritt der rot-grünen Regierung 1998 das Zusammenspiel zwischen (De)-Kommodifizierung und (De)-Familialisierung in Richtung eines „Adult-Worker-Modells“ Verschiebungen erfuhr (Henninger, Wimbauer & Dombrowski 2008: S. 105). Die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik setzt vermehrt auf Arbeitsmarkt-Aktivierung und Eigenverantwortung. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) von 2005 wird ein bedarfsgerechter Ausbau der u3-Betreuung eingeleitet, gleichwohl noch ohne Rechtsanspruch. Gleichzeitig werden mit den Hartz-Gesetzen die Frauen und Mütter in die Arbeitsmarktaktivierung gedrängt und Nicht-Erwerbstätigkeit normativ diskreditiert (Lessenich 2003). Auch von Müttern mit kleinen Kindern wird nun eine eigenständige Existenzsicherung erwartet. Mutterschaft gilt demnach nicht mehr als durch sozialpolitische Leistungen zu unterstützende Alternativrolle zur Erwerbstätigkeit (Henninger, Wimbauer & Dombrowski 2008: S. 105). Mit dem TAG sollte bis 2010 die Kleinkindbetreuung auf 230.000 Plätze angehoben und so eine

⁶ In den Ausführungen wird auf das dominante Leitbild Bezug genommen. Es gab immer Familien, die die „Kosten“ einer anderen Familienform getragen haben. Astrid Baerwolf zeigt ausführlich, wie es Müttern und Vätern im Sinne von Becker-Schmidt gelang, gegen alle Widerstände für ihre eigenen Vorstellungen von Elternschaft und Familie im Alltag zu kämpfen und diese durchzusetzen (Baerwolf 2014: S. 33).

Versorgungsquote von 20 % erreicht werden. Damit erfüllte die Bundesregierung die Zielvorgaben und Beschlüsse des Europäischen Rates von Lissabon (2000) und Barcelona im März 2002 (Europäische Kommission 2013). Mit einer solchen Form der Politik wird zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik eine pronatalistische Argumentation im Familienministerium verfolgt. Bisher galt dies nach den Erfahrungen des Nationalsozialismus als Tabu (Rüling 2008: S. 42; Gerlach 2010: S. 115). Das neue produktivistische Paradigma wird seit den 2000er-Jahren vom Familienministerium als „nachhaltige Familienpolitik“ bezeichnet. Die Argumentation für eine frühe Kinderbetreuung lässt sich für die nachhaltige Familienpolitik wie folgt beschreiben: Eine gute Vereinbarkeitspolitik sichert kurz- und mittelfristig den Zugriff auf das weibliche Arbeitskräftepotential, und gleichzeitig unterstützt sie die Erhöhung der Geburtenrate. Letztere garantiert langfristig Arbeitskräfte. Diese sind wiederum besser einsetzbar, wenn sie durch frühe Förderung in qualitativ hochwertigen Betreuungseinrichtungen eine hohe Lernkompetenz aufweisen (Leitner 2013: S. 119 und S. 207). Jene Politik wird in beiden großen Parteien bejaht. Ob diese Ausprägung von Defamilialismus zu mehr Geschlechteregalität führt, hängt allerdings davon ab, ob eine geschlechtsspezifisch egalitäre Variante des Defamilialismus praktiziert wird. Diese könnte folgendermaßen aussehen:

„Eine geschlechtsspezifisch egalitäre Variante des De-Familialismus setzt Geschlechtergleichheit am Arbeitsmarkt und eine partnerschaftliche Aufteilung der Familienarbeit voraus“ (Leitner 2013: S. 31).

Dennoch ist Geschlechtergleichheit am Arbeitsmarkt nicht in Sicht, wie die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegregation und die Entgeltungleichheit immer wieder zeigen. Die neueste Zeitbudgetstudie weist in puncto Aufteilung der Familienarbeit auch wenig Bewegung auf. Wenn der Arbeitsmarkt und die Familienarbeit geschlechtsspezifisch diskriminierend strukturiert bleiben, ist davon auszugehen, dass das Dazuernährermodell zwar reformiert, aber nicht abgeschafft wird. Der deutsche Übergang zum optionalen Familialismus steckt nach Leitner noch in den Kinderschuhen (Leitner 2013: S. 207). Für Leitner sind zwei Punkte beachtlich: erstens, dass Deutschland, im Gegensatz etwa zu Frankreich, auf keine Kultur der Kinderbetreuung zurückgreifen kann, und zweitens, dass Elterngeld insbesondere wohlhabenden Familien eine Unabhängigkeit bietet (Leitner 2013: S. 207).

Allerdings verändert eine neue Politik der Kinderbetreuung auch die dahinterstehenden Werte und Normen. Infolgedessen können sich neue Leitbilder und

Begründungszusammenhänge im politischen Diskurs etablieren (Rüling 2010). In Anbetracht der beschriebenen grundlegenden Veränderungen in der Familienpolitik ist dies eine spannende Forschungslücke. Ob die nachhaltige Familienpolitik einen Bruch mit dem Ernährermodell darstellt (Rüling 2010: S. 207), muss empirisch auf lokaler Ebene noch untersucht werden.

Leitner gibt zu bedenken, dass weibliche Arbeitskräfte bei einem Angebotsüberhang von Arbeitskräften mit dem Verweis auf ihre Rolle als Hausfrau und Mutter aus dem Arbeitsmarkt immer wieder ausgegliedert werden können. Die Problematik, dass überwiegend Frauen Erziehungsurlaub beanspruchen, wurde schon bei dessen Einführung 1986 diskutiert (Landenberger 1991).

Die (feministische) Regimeforschung fokussiert mit der Vergleichsfolie von Regimen auf nationaler Ebene. Die Leitbilder auf kommunaler Ebene können damit jedoch nicht erfasst werden. Noch fehlt eine konkrete empirische Ausbuchstabierung, wie Leitvorstellungen und Politik lokal zusammenspielen. Dies ist das zentrale Anliegen der vorliegenden Arbeit.

2.1.8 „Nachhaltige Familienpolitik“ und doppelte Vergesellschaftung

Sybille Münch erklärt, dass es mit der post-positivistischen Wende zu einer Neubewertung der „Policy-Forschung“ kommt: Sie hatte bisher das Ziel, Politik zu besserer und damit auch rationalerer Politik zu beraten. Diese Art der Forschung geriet mit gesellschaftlichen Krisen, die sie nicht erklären konnte, immer mehr an ihre Grenzen. (Solche Krisen waren zum Beispiel der Krieg gegen Armut in den USA oder das Ende des Ost-West-Konflikts.) Die neue Aufgabe von Policy-Forschung ist nun,

„[...] die politischen Prozesse der verbalen Auseinandersetzung angesichts eines Wandels zum aktivierenden ‚verhandelnden‘ Staat zu stimulieren, statt Lösungsvorschläge für die sozialen Probleme moderner Gesellschaften zu liefern“ (Münch 2016, S. 6).

In diesem Sinne ist auch Leitner zu verstehen, wenn sie für einen neuen politischen Geschlechterkampf plädiert, um die Geschlechterdiskriminierung im Wohlfahrtsstaat zu beenden (Leitner 2002: S. 4).

Bisher ging es um die kulturalistisch inspirierte Erklärung von Familienpolitik, nun um die Wirkung von Familienpolitik auf Betreuende (immer noch meistens Frauen). Fruchtbar ist dafür der Blick auf das Zusammenspiel zwischen Öffentlichkeit und Privatem. In deren beider Verhältnis ist nach wie vor das zentrale Moment der Geschlechterdiskriminierung

enthalten – mit Becker-Schmidt ausgedrückt, aufgrund der doppelten Vergesellschaftung von Frauen.

„Es addiert sich nicht Positives zu Positivem“ (Becker-Schmidt 2003: S. 14).

Familienpolitik operiert implizit mit einer Idee von Vergesellschaftung, in der Individuen nach Geschlecht unterschiedlichen Sphären zugeordnet werden. Entlarvend ist dabei, wenn Kinderbetreuung als Dienstleistung zur Unterstützung von Müttern konzipiert wird und eben nicht für Väter. Wandelt sich das Verhältnis zwischen Staat und Familie und werden Mütter vermehrt in die Erwerbssphäre integriert, kann das als Veränderung der Vergesellschaftung von Müttern verstanden werden. Auf letzteren Aspekt der Forschung wird im Folgenden der Fokus gelegt.

Das Konzept der doppelten Vergesellschaftung ermöglicht es, zwischen unterschiedlichen Variationen von Mütterleitbildern und weiblicher Erwerbstätigkeit eine strukturelle Brücke zu schlagen: Das Dilemma der doppelten Vergesellschaftung betrifft sie alle. Für erwerbstätige Frauen gilt leider weiterhin, dass im Privaten die Erwerbstätigkeit von Müttern allzu oft negativ bewertet wird, wenn zum Beispiel die Verwandtschaft frühe Kinderbetreuung kritisiert. Gleichzeitig werden in der Erwerbssphäre private Pflichten gegen sie als Arbeitskraft gerichtet: Frauen werden mit dem „Risiko“ behaftet, schwanger zu werden und erleben so eine Wahrnehmung als unzuverlässige und schlechtere Leistungsträgerinnen. In jenem Sinne kommt Becker-Schmidt zu dem Fazit, dass für Frauen die Verbindung von Erwerbs- und Reproduktionsarbeit sich nicht positiv addiert, im Gegenteil: Die Vergesellschaftung von Frauen in der Familie wird in der Erwerbssphäre als Manko betrachtet und umgekehrt ebenso.

Mit diesem Befund widerspricht Becker-Schmidt Ulrich Beck, der davon ausgeht, dass geschlechterbasierte Unterschiede in der sozialen Integration von Frauen und Männern abflachen, sobald Frauen den Flexibilisierungszwängen des Arbeitsmarktes folgen (Beck & Beck-Gernsheim 1994). Becker-Schmidt untersucht die Vergesellschaftung anhand von Genus-Gruppen in ihrer Form als Herrschaftscharaktere und kommt in Bezug auf das Abflachen der Unterschiede zwischen den Geschlechtern im Zuge der vermehrten Erwerbsintegration von Frauen zu folgendem Ergebnis: Die Zuständigkeit der Frauen fürs Private erlebt bei Erwerbsintegration keine Veränderung. Das Konzept der doppelten Vergesellschaftung zeigt die auch ambivalenten Folgen der Erwerbsintegration für Frauen. Die nachhaltige Familienpolitik betreffend lässt sich im Weiteren vermuten: Sie nimmt keinen Bezug auf die Aufgabenverteilung der Reproduktionsarbeiten innerhalb von

Familien. Das gilt ebenso im europäischen Trend, wenn Wohlfahrtsstaatlichkeit dem Konzept der neutralen Geschlechterpolitik folgt. Dass dies für Frauen ein erhebliches Problem darstellt, ist daran zu erkennen, dass Frauen und nicht nur Mütter bei Erwerbstätigkeit erschöpfter sind als Männer (Hans-Böckler-Stiftung 2014). Doch die Verringerung von Zeit für Familien, welche mit dem „Adult-Worker-Modell“ einhergeht, belastet auch ganze Familien (Jurczyk & Szymenderski 2012). Zu fragen ist hier, wie die Arbeitsnorm für alle, die aus feministischer Perspektive schon immer die Bedingung für Emanzipation ist (Zetkin 2006), familienfreundlich gestaltet werden kann. Ein wesentlicher Schritt ist die Arbeitszeitverkürzung auf ein Vollzeitniveau bei 30 Stunden wöchentlich (Steinrücke 2014, S.209).

Die nachhaltige Familienpolitik macht es notwendig, die Veränderung der Vergesellschaftung von Müttern, die sie bedingt, genauer zu betrachten. Die soziologische Prozesskategorie Vergesellschaftung beschreibt Becker-Schmidt folgendermaßen:

„Vergesellschaftung ist ein vielschichtiges Geschehen. Es vollzieht sich klassen-, ethnien- und geschlechtsspezifisch; es unterliegt sich verändernden sozialhistorischen Bedingungen; es ist durch Wissensformen, Arbeit, kulturelle Praktiken, Generativität und politische Partizipationsmöglichkeiten vermittelt“ (Becker-Schmidt 2003: S. 3).

Als empirisches Relevanzsystem verweist Becker-Schmidt für das Theorem der doppelten Vergesellschaftung auf die Erfahrungen lohnabhängiger Mütter (Becker-Schmidt 2003: S. 14). Anfang der 1980er-Jahre wurde am Psychologischen Institut der Universität Hannover ein Projekt durchgeführt, in dem Fabrikarbeiterinnen mit ihren Erfahrungen im Wechsel zwischen Akkord- und Hausarbeit, betrieblicher Kooperation und privaten Lebensäußerungen zur Sprache kamen. Die interviewten Frauen reflektieren sehr genau, welche unvereinbaren Verhaltensaufforderungen aus beiden Praxisfeldern an sie gestellt werden: auf der einen Seite hohe Qualität und viel Produktion bei wenig Zeit zu leisten, ohne den Männern je als ebenbürtig zu gelten. Auf der anderen Seite ermöglicht die Hausarbeit zwar mehr Dispositionsspielraum und Vielfältigkeit, ist aber auch kein konfliktfreies Refugium. Die Wiederholung der täglichen Pflichten ist gleichförmig, und sie müssen unter ständigem Zeitdruck erledigt werden. Hausarbeit erfolgt im Alleingang. Sie wird ohne Anerkennung oder finanzielle Entlohnung geleistet. Sie ist selbstverständlich Frauensache. Zur quantitativen Beanspruchung der Frauen kommt noch der psychische Druck. Die Familienarbeit ist in Zielen, Zwecken und Verkehrsformen anders strukturiert als die Erwerbsarbeit. Es zeigt sich, dass die beiden Formen der Arbeit für die Frauen trotzdem unverzichtbar sind. Wenn sie die Bedürfnisse nach privater und öffentlicher Anerkennung,

nach häuslichem und betrieblichem Kompetenzerwerb realisieren wollen, müssen sie die Doppelbelastung zwangsläufig auf sich nehmen. Aber aus der Kombination von Privat- und Erwerbsarbeit kommt nichts Ganzes heraus. Es addiert sich nicht Positives zu Positivem. Ohne diese Einschränkungen ist Vergesellschaftung über die Familie hinaus für Frauen nicht möglich. Was gesellschaftlich auseinanderdividiert wird, halten Frauen eigensinnig und selbstbewusst zusammen: Privat- und Erwerbsleben. Becker-Schmidt sieht in der doppelten Vergesellschaftung von Frauen Impulse für die Veränderung der rigiden Arbeitsgesellschaft. So hält die Arbeit im Privaten über Abhängigkeiten und eben auch Anhänglichkeiten die Lebendigkeit des weiblichen Arbeitsvermögens wach, während dadurch, dass Frauen zum Verdienst der Familie beitragen, die traditionelle Legitimität geschlechtlicher Arbeitsteilung in der Familie fadenscheinig wird. Die Gewissheit, zwei Tätigkeitsfeldern gewachsen zu sein, stärkt Renitenz gegenüber Bevormundung in der Öffentlichkeit, sexuellen Beziehungen und in der Alltagspolitik.

Die nachhaltige Familienpolitik bringt tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen mit sich, weil sie die Vergesellschaftung von Frauen verändert – und zwar anhand neuer Wissensformen und den daraus resultierenden kulturellen Praktiken. Diskussionswürdig ist hier, wie nachhaltige Familienpolitik klassenspezifisch und ethnisch wirkt. An dieser Stelle können folgende Befunde der feministischen Forschung angeführt werden:

Vergesellschaftung impliziert Vergeschlechtlichung. Aus jener Perspektive erforschen Feministinnen seit den 1970er-Jahren soziale Ungleichheiten. Eine Revision des männlich geprägten Arbeitsbegriffs ist Teil dieser Analyse. Becker-Schmidt kritisiert, dass, wenn Arbeit als Medium der Vergesellschaftung in den Blick gerät, dann männlich konnotiert wird. Vorrangig marktvermittelte Arbeit steht im Fokus, Hausarbeit und das ganze Spektrum an Fähigkeiten, die im Privaten erworben werden, damit noch lange nicht. Ein spezieller Konflikt für Frauen ist ihre spezifische Vergesellschaftung, die ihr Arbeitsvermögen verdoppelt – als Haus- und als Erwerbsarbeit. Die Vereinbarkeit jener divergierenden Formen wird mittlerweile als insgesamt gesellschaftliches und nicht mehr einzig als „Frauenproblem“ betrachtet.⁷

Ungeklärt bleibt in Becker-Schmidts sehr treffsicherem Konzept die Rolle von Politik als AkteurIn der doppelten Vergesellschaftung. Außerdem wurde das Konzept anhand der

⁷ Meiner Meinung nach ist eine Veränderung der doppelten Vergesellschaftung von männlicher Seite im Einzelnen durchaus möglich, allerdings handeln sich die betreffenden Männer damit dieselbe Benachteiligung ein.

Perspektive von Arbeiterinnen entwickelt. Funktioniert die doppelte Vergesellschaftung bei Akademikerinnen genauso? Und wie steht es 2017 mit der doppelten Vergesellschaftung – alles neu, alles anders? Meine These ist, dass die Vergesellschaftung von Müttern zurzeit neu verhandelt wird – aber mit viel zu wenig gesellschaftlichem Diskurs darüber. Wenn Familienpolitik auf die Art der Vergesellschaftung Einfluss hat, müsste empirisch in der Implementation der nachhaltigen Familienpolitik erforscht werden, ob es nur eine Art der Vergesellschaftung oder konkurrierende Formen gibt.

Offen bleibt zudem, ob der in der Mainstream-Politikwissenschaft diskutierte Paradigmenwechsel in der Familienpolitik Axiome der doppelten Vergesellschaftung von Frauen verändert. Denn die Kategorie Staat ist im Theorem der doppelten Vergesellschaftung als relevante Größe nicht beleuchtet. Die feministisch-marxistische Schule auch in der Tradition der kritischen Theorie setzt Geschlecht als zentrale Kategorie der Gesellschaftsanalyse. Sie zeigt, wie Geschlechterungleichheiten auf dem Prinzip der ungleichen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern beruhen. Die Lösung ist nun seit dem Aufkommen dieser Denktradition immer noch die gleiche: Männer müssen mehr unbezahlte Arbeit übernehmen. Neu ist, dass der Staat die Verantwortung für die Kinderbetreuung mitträgt. Vor allem die Regimeforschung in der feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung setzt hier an.

Zur doppelten Vergesellschaftung in Ost und West ist Folgendes zu bemerken:

Weibliche Erwerbstätigkeit in Form und Ausmaß wird oft als signifikanter historischer Unterschied zwischen der DDR und der Bundesrepublik benannt. Baerwolf zeigt überraschenderweise, dass sehr wohl Schnittmengen zwischen beiden Systemen zu finden sind:

Auch in der DDR waren manche Frauen als Hausfrauen tätig oder nahmen langfristige Unterbrechungen wahr (Szepansky 1995: S.11) Umgekehrt konnten sich in Westdeutschland nicht alle Frauen das Hausfrauendasein leisten oder wollten „nur Mutter“ sein. Es gab weniger Hausfrauen als angenommen, und das Erwerbsinteresse war höher als die Zahl der Erwerbstätigen. (2013 gibt es laut Allensbach-Akzeptanzanalyse weiterhin einen Anteil von 18 % der Frauen mit kleinen Kindern, die erwerbstätig oder in einem größeren zeitlichen Umgang erwerbstätig sein wollen, aber ausdrücklich aus Betreuungsmangel diesem Wunsch nicht [stärker] nachgehen können [Institut für Demoskopie Allensbach 2013: S. 75].) Darüber hinaus haben Claudia Born, Helga Krüger und Dagmar Lorenz-Meyer dargestellt, dass das Eigeninteresse von Frauen an Erwerbsarbeit

oft hinter dem „Geldargument als Verdeckungscode“ verborgen blieb (Born, Krüger & Lorenz-Meyer 1996). Folglich wird die tradierte Vorstellung vom Ausnahmezustand der weiblichen Berufsarbeit in Westdeutschland häufig in einen monokausalen Zusammenhang mit der ökonomischen Situation der Familie und der Erwerbsarbeit der Frau gesetzt. Born et al. zeigen in einer Studie zu Berufsverläufen von Frauen, dass nur 14 % der Frauen das dominant propagierte Modell (Hausfrauenehe oder auch Drei-Phasen-Modell) gelebt haben. Die Erwerbsbiografien hingen weniger von den Familienphasen als von strukturellen und berufsdifferenten Arbeitsmarktbedingungen ab (Born, Krüger & Lorenz-Meyer 1996).

Für eine emanzipatorische geschlechtergerechte Familienpolitik sind ein geschlechteregalitäre Defamilialismus im Sinne Leitners und Ostners Forderungen nach mehr Zeit für (mit) Kinder(n) jenseits von Markt und Staat Wegweiser (vgl. Kap.2.1.7.). Das Konzept der doppelten Vergesellschaftung fokussiert die Privatheit und Öffentlichkeit gleichzeitig und zwar aus der Perspektive des Individuums. Hinweise für eine emanzipatorische geschlechtergerechte Familienpolitik kann dieses Konzept aus dem Blick der Wirkung von Politik geben. Anhand des Konzeptes der doppelten Vergesellschaftung werden in der vorliegenden Arbeit folgende Thesen und detaillierte Analysefragen für eine emanzipatorische geschlechtergerechte Familienpolitik entwickelt:

- 1) Vergesellschaftung vollzieht sich über Klasse, Ethnie und Geschlecht.

Das Konzept der doppelten Vergesellschaftung geht davon aus, dass Vergesellschaftung sich immer über Klasse, Ethnie und Geschlecht vollzieht. Für die Familienpolitik lässt sich hier fragen, ob sie in diesem Sinne gleichheitsorientiert ist. Demnach gilt es für die Analyse im Hinterkopf zu behalten, ob Kinderbetreuung an Familien entlang der genannten Kategorien unterschiedlich adressiert wird.

- 2) Vergesellschaftung über Geschlecht bringt für Frauen das „doppelt Negative“ mit sich. Beruf und Familie addieren sich für Frauen zu Doppelbelastung. Demnach ist eine emanzipatorische Familienpolitik daran zu messen, ob sie diese Doppelbelastung verringert –und zwar nicht nur durch Bereitstellung von Betreuung (und ggf. Anreize zur privaten Umverteilung von Betreuungsarbeit), sondern auch durch eine familienfreundliche und geschlechtergerechte Arbeitsmarktpolitik, siehe Ostner und Leitner in Kapitel 2.7.1. Zu fragen ist ob die „nachhaltigen Familienpolitik“ diese Doppelbelastung befördert und/oder unterbindet.

2.2 Forschungsdesiderate

2.2.1 Interpretative Policy-Forschung

Bleses und Seeleib-Kaiser zeigten, dass sich weitreichende Veränderungen in Policies und den politischen Deutungen in der Sozialpolitik entwickelten. Sie setzten die Situationsdeutungen politischer AkteurInnen und wie sie diese im politischen Deutungskampf durchsetzen wollen, zentral. Bisher ist jedoch noch wenig über Deutungen zentraler politischer AkteurInnen bekannt. Zur Schließung dieser Lücke wird hier ein Beitrag geleistet.

2.2.2 Vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung

Die vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung arbeitet Muster nationaler Politiken heraus, Arbeiten auf lokaler Ebene hingegen stellen eine Forschungslücke dar. Gerade in föderalen Nationalstaaten wie Deutschland ist diese Perspektive spannend. In den 1970er-Jahren hat die Implementationsforschung gezeigt, dass die Politikumsetzung eigenen Gesetzen folgt und Politik nicht von oben nach unten durchregiert wird. Ob nationale Politikmuster auf Landes- oder lokaler Ebene ebenso vorhanden sind – und gar dem nationalen Muster widersprechen –, darüber ist in der Sozialpolitik und speziell in der Kinderbetreuung noch wenig bekannt. Lokal vergleichende Untersuchungen bilden daher ebenso ein Forschungsdesiderat.

2.2.3 Doppelte Vergesellschaftung

Die beschriebenen Veränderungen der Familienpolitik sind gesellschaftspolitisch derart relevant, dass davon auszugehen ist, dass sie die Vergesellschaftung von Betreuenden, also vor allem Müttern verändert. Entlang des Konzeptes der doppelten Vergesellschaftung werden die lokalen Kinderbetreuungspolitiken daraufhin abgeklopft.

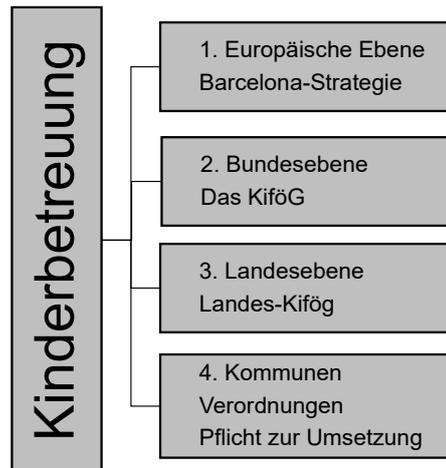
3. Grundlegung lokaler Kinderbetreuungspolitik

Dieses Kapitel gibt Hintergrundwissen zur Kompetenzverteilung in der Kinderbetreuung im föderalen System und zur lokalen Varianz in der Kinderbetreuung. Daran anschließend wird der Forschungsgegenstand lokale Kinderbetreuungspolitik definiert.

Zunächst wird die Verteilung der Kompetenzen bei der Regulation des Ausbaus der Kinderbetreuung auf den Ebenen der EU, des Bundes, der Länder und der Kommunen erläutert (Kapitel 3.1). Die Gestaltung lokaler Kinderbetreuung stellt ein eigenständiges Handlungsfeld der lokalen Familienpolitik dar. Ersichtlich wird dies unter anderem im „lokal Eigenen“, der Vielfalt lokaler Kinderbetreuungspolitiken (Kapitel 3.2). Es wird gezeigt, dass das Zusammenspiel zwischen Markt, Staat und Familie in Hinsicht auf die Organisation von Kinderbetreuung auf lokaler Ebene erforscht werden muss. Anschluss hierfür bieten die derzeitigen Debatten in der lokalen Politikfeldforschung über das „lokal Eigene“ (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014). Letzteres wird derzeit in der lokalen Politikfeldforschung unter Bezug auf das kulturalistische Paradigma diskutiert. Staatstätigkeit wird anhand lokaler Sinnhorizonte erörtert und erforscht (Barbehön & Münch 2017). Abschließend wird in Kapitel 3.3 die lokale Kinderbetreuungspolitik als Policy-Subsystem lokaler Familienpolitik skizziert (Sabatier 1993: S. 120). Dieser Zugriff ermöglicht den Blick auf die relevanten AkteurInnengruppen der lokalen Kinderbetreuungspolitik.

3.1 Kompetenzverteilung bezüglich Kinderbetreuung im Mehrebenensystem

Die gesellschaftliche Gestaltung von Kinderbetreuung wird auf vier Ebenen reguliert. Grafisch wird dies in Abbildung 3.1 illustriert.

Abbildung 3.1: Einflussebenen auf die Kinderbetreuung

Quelle: Eigene Darstellung.

In Bezug auf Kinderbetreuung ist auf EU-Ebene vor allem die Barcelona-Strategie wesentlich, auf bundespolitischer Ebene ist das KiföG von 2008 bedeutsam und auf Landesebene sind die jeweiligen Konkretisierungen in den Landesgesetzen zur Kinderbetreuung relevant. Auf kommunaler Ebene sind die konkreten Ausbaustrategien der lokalen AkteurInnen von Interesse.

3.1.1 Europäische Ebene: Barcelona-Ziel

2003 wurde im Rahmen der Lissabon-Strategie das Barcelona-Ziel eingeführt (Rüling 2010: S. 214). Die EU setzte sich damit das Ziel, bis 2010 für mindestens 90 % der Kinder über drei Jahre und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahre Betreuungsplätze bereitzustellen (Rüling 2010: S. 199). Diese Zielsetzung wurde unter Verweis auf das sogenannte Humankapital begründet. Die Frauenerwerbstätigkeit sollten erhöht und der Bildungserfolg sowie die Beschäftigungsfähigkeit der Kinder gesteigert werden (dazu kritisch Leitner [2008a]; Henninger, Wimbauer & Dombrowski [2008]). Die Betreuung für Kleinkinder wurde in der Folgezeit in vielen Ländern ausgebaut (OECD 2011; Scholz & Müller 2014; European Commission/EALEA/Eurydice/Eurostat 2014). Deutschland ist eines der Länder mit starker Ausbaudynamik (Bahle 2009: S. 35). Ein direkter Einfluss der EU auf die Kinderbetreuungspolitik in Deutschland konnte für den Wandel der Bundesfamilienpolitik allerdings nicht festgestellt werden (Rüling 2010: S. 214). Mit einem ähnlichen Leitbild der Erwerbstätigkeit von Müttern wurde auf der bundespolitischen Ebene

in der Familienpolitik eher parallel dieser bundespolitische Paradigmenwechsel vollzogen (siehe Kapitel 2) (ebd.).

3.1.2 Bundesebene: KiföG (2008) – ein Gesetz, zwei Leitbilder

Der Bundespolitik wird für die Familienpolitik eine starke Gestaltungskompetenz zugeschrieben:

„[D]ie deutsche Familienpolitik [ist] durch ihren Grundrechtsbezug (v. a. Art. 3 und 6 GG) sowie ihre Verknüpfungen mit dem Sozialstaatsprinzip in starkem Maße durch den Bund geprägt, wenngleich es im deutschen Föderalismus auch für die Länder und Gemeinden Gestaltungskompetenzen gibt“ (Gerlach 2010: S. 144).

Die Gestaltungskompetenz des Bundes für die Kinderbetreuungspolitik bezieht sich insbesondere auf die Etablierung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz. Bundesfamilienministerin Ursula von der Leyen (CDU) erreichte in der Großen Koalition die Umsetzung einer nachhaltigen Familienpolitik. Meilensteine hierfür waren das einkommensabhängige Elterngeld von 2007 und das KiföG, welches ebenfalls Ende 2007 verabschiedet wurde und bis 2013 den massiven Ausbau der u3-Betreuung vorsah (siehe Kapitel 2).

Hintergrund jener massiven Veränderung ist ein Kampf um Ideen. Einer konservativen Ministerin gelang es, auf bundespolitischer Ebene den Leitbildwandel von der „betreuenden Mutter“ zur „erwerbstätigen Mutter“ durchzusetzen (Henninger & von Wahl 2010: S. 361). Dafür musste sie den konservativen Flügel der CDU und die CSU befrieden. Die CSU trat beim Ausbau der Betreuungsinfrastruktur als parteipolitischer Veto-Player auf und blockierte diese Entwicklungen lange Zeit (Henninger & von Wahl 2010: S. 362). Unterstützt wurde die CSU vom damaligen Augsburger Bischof Walter Mixa und wenigen weiteren christlichen Würdenträgern, die gegen den flächendeckenden Ausbau frühkindlicher Betreuung protestierten und darin die Frau zur „Gebärmachine“ degradiert sahen (Henninger & von Wahl 2010: S. 373). Auf der als „Krippengipfel“ bezeichneten Konferenz der FamilienministerInnen des Bundes und der Länder im April 2007 einigte sich von der Leyen mit KollegInnen aus den Ländern auf einen beschleunigten Ausbau der Kinderbetreuung, auch gegen den Widerstand aus den eigenen Reihen.

Im Koalitionsausschuss im Mai 2007 wurde der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder unter drei Jahren beschlossen, verbunden mit dem Ziel von 750.000 Betreuungsplätzen bis 2013. Zu diesem Paket gehörte ein Betreuungsgeld in Höhe von

monatlich 150 Euro für Eltern, die ihr Kind zu Hause betreuen (Henninger & von Wahl 2010: S. 373). Teile der Union mit CSU-Chef Edmund Stoiber als Vorreiter knüpften die Einführung des Rechtsanspruchs an die des Betreuungsgeldes (Henninger & von Wahl 2010: S. 373). Die SPD, vehemente Gegnerin des Betreuungsgeldes, setzte nach zähen Auseinandersetzungen (Blum 2017: S. 329) in einem weiteren Koalitionsausschuss im Februar 2008 durch, dass das Betreuungsgeld zwar im Gesetz verankert, aber kein direkter Zusammenhang zum Ausbau der Kinderbetreuungsplätze hergestellt wurde (Henninger & von Wahl 2010: S. 374). Auf Bundesebene wurden mit dem KiföG letztendlich also beide Leitbilder – das traditionelle Familienverständnis und eine neue nachhaltige Familienpolitik (siehe Kapitel 2) – im Gesetz aufgenommen. Der Kampf um Ideen kann eher als dauerhafter Prozess verstanden werden, ersichtlich wird dies unter anderem bei der nachfolgenden Bundesfamilienministerin Kristina Schröder (CDU; 2009-2013). Sie versuchte das konservative Profil in der Familienpolitik wieder zu schärfen (siehe dazu Henninger & von Wahl [2014]). Familienpolitik ist seit 2013 abermals auf partnerschaftliche Familienleitbilder ausgerichtet, in jenem Sinne kann das Elterngeld Plus verstanden werden (Spieß 2014; Schneider 2017). Von einem gesellschaftlichen Konsens über neue familiäre Rollenverständnisse kann aber nach wie vor nicht ausgegangen werden (siehe dazu Beck-Gernsheim [2007]).

Das Betreuungsgeld wurde indes 2016 vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung verworfen, familienpolitische Maßnahmen lägen nicht in der Kompetenz des Bundes, sondern in jener der Länder. Daher sei das Betreuungsgeld nicht verfassungskonform. Damit ist Gerlach zuzustimmen, dass das Bundesverfassungsgericht als starker Akteur in der Familienpolitik gelten kann (Gerlach 2010: S. 154).

Die Auseinandersetzungen um das Bundes-KiföG zeigen Folgendes: Der Kampf um Ideen in der Familienpolitik ist in Bewegung und keinesfalls abgeschlossen. Mit dieser Feststellung eng verbunden ist die Frage, welche Kompetenz die Länder in der Familienpolitik haben. Der Bund hat zum einen den Rechtsanspruch ab einem Jahr und zum anderen die Förderung der öffentlichen Kinderbetreuung beschlossen. Allerdings existieren keine weiteren bundesweit gültigen Standards. Daher verfügen die Länder über umfangreiche Gestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf Quantität und Qualität von öffentlicher Kinderbetreuung (Blome 2017: S. 213; zu deren konkreter Ausgestaltung siehe ausführlich Lucht [2014]). Auf die Kommunen kann der Bund nach der Föderalismusreform

von 2006 nicht direkt einwirken, also ihnen weder Aufgaben als Träger der Kinderbetreuung übertragen noch bei der Umsetzung direkt finanziell unterstützen (Blome 2017: S. 213).

3.1.3 Die Landesebene: Ausführungsgesetze

Der Einfluss der Landesebene auf die Familienpolitik, und damit der Kinderbetreuungspolitik als solcher, wird unterschiedlich interpretiert (Wunderlich 2014: S. 72). Gerlach schreibt der Landesebene eine ergänzende Funktion zu (Gerlach 2010: S. 144), während Wolfgang Hötzel sie als der Bundesebene gleichrangig ansieht (Hötzel 2009: S. 31). Die Gestaltung des Politikbereichs Kinderbetreuung liegt zu einem großen Teil bei den Ländern. Deren Ausführungsgesetze konkretisieren die Vorgaben des SGB VIII. Dabei werden die Rechtsansprüche von Land zu Land stark voneinander abweichend implementiert (Blome 2017: S. 213). Die markanten Unterschiede bündeln Rolf Prigge und René Böhme ebenso wie Janin Blome in folgenden Punkten:

- 1) Alter des Kindes, ab dem der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung gilt,
- 2) garantierter Betreuungsumfang,
- 3) Gruppengröße und Personalstundenzuweisung,
- 4) erforderliche Qualifikation des Personals,
- 5) Elternbeiträge und Finanzierung (Prigge & Böhme 2014: S. 48; Blome 2017: S. 214).

Aus den genannten fünf Aspekten ergibt sich eine deutliche Varianz der Gestaltung von Kinderbetreuung zwischen den Ländern. Die Bertelsmann Stiftung stellt diese Ländervarianz in den Bundesländern im sogenannten Länderreport regelmäßig dar (www.laendermonitor [zuletzt geprüft am 2017-04-25]).

3.1.4 Die lokale Ebene: nur Implementieren?

Die Kommune gilt im zweistufigen föderalen System aus Bund und Ländern verfassungsrechtlich nicht als eigenständige dritte Ebene. Sie wird vielmehr den Ländern und der Exekutive zugeordnet (Wollmann 2013: S. 174). Dessen ungeachtet bilden Kommunen faktisch die dritte Ebene im föderalen Aufbau (Bogumil & Jann 2009: S. 130). Dazu zählen kreisangehörige Gemeinden, kreisangehörige Städte, kreisfreie Städte und (Land-)Kreise (ebd.). Aus politikwissenschaftlicher Blickweise stellt sich in der Betrachtung von Kommunen die Frage nach politischer Macht und den Möglichkeiten von

demokratischer Selbstbestimmung (Heinelt 2013: S. 186). Kommunen machen zwar selbstbestimmte Kommunalpolitik, sind jedoch zugleich nur ein ausführendes Organ von Rechtsansprüchen (Grohs & Reiter 2013: S. 198; Wollmann 2013: S. 175; Bogumil & Jann 2009: S. 104; Heinelt 2013: S. 189). Sie müssen einerseits Auftragsangelegenheiten umsetzen und andererseits Selbstverwaltungsangelegenheiten bearbeiten. Diese werden unterschieden in pflichtige und freiwillige Aufgaben (Wunderlich 2014: S. 74).

Das starke Selbstverwaltungsprofil macht Kommunen in Deutschland zu Trägern vieler sozialpolitischer Aufgaben (Grohs & Reiter 2013: S. 197). Nach Stephan Grohs und Renate Reiter hängt der kommunale Handlungsspielraum von der jeweiligen Aufgabenart ab. Während die Kommune bei freiwilligen Aufgaben über das ‚Ob‘ einer Aufgabe entscheiden darf, so kann sie bei den pflichtigen lediglich die Art und Weise der Sicherstellung bestimmen (Naßmacher & Naßmacher 2007: S. 22). Dies betrifft Aufgaben, bei denen ein institutionelles Sicherungsgebot besteht (Grohs & Reiter 2013: S. 197).

Den generellen Rechtsanspruch, mit dem der Bund die u3-Betreuung im KiföG 2008 verbunden hat, müssen die Kommunen erfüllen. Grohs und Reiter sehen für Pflichtaufgaben wenig eigenen kommunalen Handlungsspielraum (Grohs & Reiter 2013: S. 197). Die vorliegende Studie setzt hier an, untersucht genau diesen – vermeintlich geringen – lokalen Handlungsspielraum in der dem pflichtigen Politikfeld zugeordneten Kinderbetreuung unter Bezug auf akteurInnenbezogene Deutungen und leistet damit einen Beitrag zu aktuell diskutierten Fragen der interkommunalen Varianz deutscher Kommunen (Grohs & Reiter 2013: S. 213).

Gerlach und Holger Wunderlich betonen für die lokale Gestaltung der Kinderbetreuung den Spielraum lokaler Familienpolitik, da die Kommunen eigenständig aktiv werden können (und müssen) (Wunderlich 2014: S. 75; Gerlach, Hehl & Juncke 2010: S. 7). Die Kommunen stehen als TrägerInnen der Kindertageseinrichtungen gesetzlich in der Pflicht (Blome 2017: S. 216). Beteiligungsmöglichkeiten bei Entscheidungen von Bund und Ländern haben die Kommunen indes nur indirekt. Über die drei kommunalen Spitzenverbände⁸ können sie mittels Lobby-Arbeit auf die beiden anderen föderalen Ebenen Einfluss nehmen.

⁸ Dies sind der Deutsche Städtetag als Vertretung der großen, meist kreisfreien Städte, der Städte- und Gemeindebund als Vertretung der kleineren, meist kreisangehörigen Kommunen sowie der Landkreistag als Vertretung der Landkreise (Blome 2017: S. 216).

Wie auf den übergeordneten Ebenen auch gewinnt die Familienpolitik auf der lokalen Ebene beachtlich an Relevanz, und zwar deutlich stärker als bisher in der Literatur diskutiert, und wird als harter Standortfaktor verhandelt (Bertelsmann Stiftung 2005). Daher ist es nicht verwunderlich, dass ihre ökonomische Funktionalität einen wesentlichen Begründungszusammenhang lokaler Familienpolitik darstellt (Wunderlich 2014: S. 93; Gerlach, Hehl & Juncke 2010: S. 7). Die daraus resultierende lokale Vielfalt der Kinderbetreuungspolitiken wird hinsichtlich der Höhe der Elternbeiträge für die Betreuungseinrichtungen, der Quantität und der Qualität des lokalen Angebotes besonders deutlich.

3.2 Das lokal Eigene

Es ist die lokale Politikebene, die Kinderbetreuung als wesentlichen Bestandteil lokaler Familienpolitik für Familien vor Ort gestaltet (Gerlach, Hehl & Juncke 2010: S. 7). Die bisher beschriebene Forschung zu Familienpolitik hat aber bislang auf die Bundesebene von Politik fokussiert. Dabei ist bekannt, dass die Implementationsebene von Politik diese nicht einfach nur umsetzt, sondern sie auch selbst gestaltet. Teilweise wird die Implementationstheorie daher als eigenständige politikwissenschaftliche Schule betrachtet (Bogumil 2006: S. 128; Evers 1978). Deswegen macht es Sinn, die Ebene der Politikimplementation als eigenständigen Gegenstand zu analysieren, dies erfolgt durch die lokale Politikfeldforschung (zur betreffenden Entwicklung siehe Heinelt [2013]).

Lokale Familienpolitik wird in der Politikwissenschaft sehr wenig erforscht, und wenn, so werden Ideen als erklärender Faktor nicht in die Analyse miteinbezogen (Wunderlich 2014: S. 146).⁹ Die lokale Politikfeldforschung zeigt auch geringes Interesse an ihr. Allerdings wird in der lokalen Politikfeldforschung eine Debatte geführt, inwiefern das „lokal Eigene“ lokale Politik beeinflusst, wobei mit einem interpretativen Ideenansatz gearbeitet wird (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014). Gängige Politikfelder der Analyse sind Migrations- und Wohnungspolitik. Kinderbetreuung hingegen wird bislang eher in Form von Benchmark untersucht.

⁹ Die wenigen Ausnahmen werden in Kapitel 3 „Grundlegung lokaler Kinderbetreuungspolitik“ erörtert.

3.2.1 Lokale Varianz in der Kinderbetreuung

Gesprächsstoff liefert vor allem der quantitative Ausbau der Betreuung für Kinder unter drei Jahren. Dies gilt überwiegend in Westdeutschland, wo das bisherige Angebot größtenteils an Drei- bis Sechsjährige gerichtet und im zeitlichen Umfang auf wenige Stunden täglich begrenzt war.¹⁰ In Ostdeutschland ist die u3-Betreuung durch die Tradition der DDR-Betreuungskultur viel stärker gesellschaftlich akzeptiert (Baerwolf 2014: S. 153-169; Schober & Schmitt 2013; Schmitt & Trape 2010). Gleichwohl werden neue Anforderungen an die Qualität der Kinderbetreuung auch in Ostdeutschland diskutiert, wobei Fragen nach der Qualität der Kinderbetreuung nicht im Fokus der vorliegenden Studie stehen (hierfür sei auf Bock-Famulla & Große-Wöhrmann [2010]; Bock-Famulla & Lange J. [2013] verwiesen).

Es ist Aufgabe der Kommunalpolitik, Kinderbetreuung im Rahmen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) vor Ort umzusetzen und zu gestalten. Der Stellenwert der KJHG ist in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen. Insbesondere am Beschäftigungswachstum ist dies ablesbar: In der Summe arbeiteten 2013 800.000 Personen in der Kinder- und Jugendhilfe. Der beschriebene Personalausbau fand wie zu erwarten hauptsächlich in der Kindertagesbetreuung statt. Im Vergleich wird die Größenordnung deutlich: 2012 waren in Deutschland rund 760.000 LehrerInnen beschäftigt. Bei Automobilherstellern arbeiten 2014 720.000 Personen. Auch öffentliche Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe steigen: In Westdeutschland haben sich die Ausgaben für die im KJHG festgelegten Betreuungs- und Fördermaßnahmen von 1998 bis 2014 fast verdoppelt (von 17,7 Mrd. Euro auf 32,3 Mrd. Euro). Im Bereich Kinderbetreuung sind die Ausgaben zwischen 1998 und 2014 sogar um 65 % gestiegen. Die Kinderbetreuung wird in Deutschland vorrangig über Länder und Kommunen finanziert. Der Bund kann aus verfassungsrechtlichen Gründen nur sehr eingeschränkt in die direkte Finanzierung eingreifen. 2010 haben die Kommunen 68 % der Ausgaben an Kinderbetreuung getragen. 28,8 % übernahmen die Länder oder Stadtstaaten. Der Bund beteiligte sich mit 3,6 % am u3-Ausbau (Pothmann, Schilling & Fendrich 2014, 17. Jg.).

¹⁰ Bis Mitte der 1990er-Jahre waren in Westdeutschland ausschließlich die Mütter für die Betreuung der u3-Kinder verantwortlich. So bestand für u3-Kinder lediglich eine Betreuungsquote von einem Prozent. In Ostdeutschland war es hingegen der Regelfall, dass auch Kinder unter drei Jahren öffentlich betreut wurden (Baerwolf 2015, S. 30).

Angesichts der beschriebenen Personal- und Kostenentwicklung wird deutlich, dass das KJHG immer mehr an politischer Bedeutung gewinnt. Auch die gesellschaftliche Relevanz macht Kinderbetreuung, die den dynamischsten und größten Teil des KJHG darstellt, nach und nach für die Politikwissenschaft zu einem Forschungsfeld, in dem es noch viel zu erklären gibt. So findet sich bislang wenig Forschung zu den Motivlagen und Erklärungsfaktoren für den erfolgreichen Krippenausbau (Rauschenbach 2014b).

Bisher liegen kaum Forschungsergebnisse zu den Erklärungsfaktoren für eine erfolgreiche lokale Kinderbetreuungspolitik vor (Mosimann & Giger 2008: S. 227). Forschung zur derzeitigen Ausgestaltung der Kinderbetreuung wird unter anderem im Deutschen Jugendinstitut (DJI) betrieben. Das DJI und die Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik geben regelmäßig das Analyseinstrument „Betreuungsatlas“ heraus. Es bietet einen datengestützten Überblick über die Vielfalt der lokalen Kindertagesbetreuung (Strunz 2014). Aus dem Betreuungsatlas geht etwa hervor, dass zum 01.03.2013 bundesweit 29 % der unter Dreijährigen in einer Kindertageseinrichtung oder von einer Tagespflegeperson betreut wurden. Die Quote der Inanspruchnahme liegt in den 563 Jugendamtsbezirken zwischen 10 % und 63 %. In Westdeutschland variieren die Quoten zwischen 10 % und 44 %, in Ostdeutschland zwischen 41 % und 63 %. Die größte Varianz innerhalb eines Bundeslandes zeigt sich mit Quoten zwischen 11 % und 40 % in Bayern und die geringste im Stadtstaat Bremen mit 17,6 % und 24,6 %.

Wie sind diese Abweichungen bei einheitlichen Bundes- und teilweise sogar Landesgesetzen zu erklären? Bisherige Forschungsberichte fokussieren vor allem auf soziostrukturelle Faktoren wie die finanzielle Lage oder die Größe der Kommunen, die die Varianz im komplexen Zusammenspiel begründen können (vgl. Mosimann und Giger 2008; Mahon 2005). Im Betreuungsatlas wird als ein zentrales Motiv die Berufstätigkeit der Mutter genannt und am Ende darauf hingewiesen, dass lokale Traditionen und politische Prioritäten der Kommunen ebenfalls Einfluss auf die lokale Inanspruchnahme von Kinderbetreuung haben können. Lokale Traditionen und politische Prioritäten zu erforschen, erfordert hingegen andere – namentlich qualitative – methodische Zugänge (Strunz 2014; Hüsken 2011). Auch weitere Forschungsarbeiten zur Kinderbetreuung zeigen die methodischen Grenzen quantitativer Erhebungen¹¹ auf. Diese sind nicht dazu in der Lage, akteurInnenzentrierte, ideenorientierte Argumente zu entwickeln.

¹¹ Für die Erforschung der Gestaltung des u3-Ausbaus bietet das Deutsche Jugendinstitut in Kooperation mit der Dortmunder Arbeitsstelle für Kinder- und Jugendhilfestatistik die grundlegenden Daten. Eine Analyse der

3.2.2 Lokale Sinnhorizonte erklären das lokal Eigene

Städte unterscheiden sich deutlich in Hinblick auf die lokalen politischen Entscheidungsprozesse, politischen Prioritätensetzungen und Problemdefinitionen wie auch in unterschiedlichen Implementationen politischer Programme. Für die lokale Politikfeldforschung ist dies gewissermaßen Kanon des Forschungszweiges (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014: S. 163). Mit dem „Darmstädter Eigenlogik-Ansatz“ wird auch in der lokalen Politikfeldforschung die Rolle von Ideen zur Erklärung von Politik eingeführt (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014: S. 164). Der Eigenlogik-Ansatz erklärt Städte in zwei Dimensionen, zum einen als Sinnzusammenhang und zum anderen als sozialräumliche Form (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014: S. 165). Lokale Sinnhorizonte prägen demnach die Inhalte sowie die Art und Weise lokalpolitischer Problemdefinitionen und Entscheidungsverläufe (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014: S. 166.). Den theoretischen Hintergrund jenes Ansatzes bildet die interpretative Politikfeldforschung, welche zeigt, dass

„[d]ie soziale Konstruktion sozialer Probleme kontingent [ist], aber dennoch nicht willkürlich, da sie stets innerhalb eines spezifischen Sinnhorizontes anschlussfähig sein muss“ (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014: S. 166).

In diesem Sinne ist davon auszugehen, dass lokalspezifische Deutungen von politischen Realitäten den Möglichkeitsraum politischer AkteurInnen organisieren (Zimmermann, Barbehön & Münch 2014: S. 166). Zu fragen ist daher, ob der Paradigmenwechsel der Bundesfamilienpolitik – insbesondere die darin enthaltene Leitbildverschiebung von der privaten zur öffentlichen Kinderbetreuung – auch lokal eine Rolle spielt. Oder sind es umgekehrt vielmehr lokale Eigenlogiken, welche die lokale Gestaltung von Kinderbetreuung beeinflussen? Um diese Fragen beantworten zu können, muss die lokale Sinnproduktion lokalpolitisch agierender AkteurInnen erfasst und nachhaltige Familienpolitik konkret vor Ort untersucht werden. Auf lokaler Ebene treten Unterschiede in der Kinderbetreuungsquote auch innerhalb der Ost- bzw. West-Bundesländer hervor. Diese sinnverstehend zu analysieren, stellt einen blinden Fleck in der bisherigen politikwissenschaftlichen Analyse von Familienpolitik dar. Aktuell vorliegende Untersuchungen zu lokaler Familienpolitik sind eher quantitativ-vergleichend angelegt.

Kinderbetreuungsquote, die die lokale Varianz erklärt, sollte auch ein Anliegen der Politik sein. Schließlich besteht ein Interesse daran, eine angemessene Angebotsstruktur zu entwickeln (vgl. Riedel 2009).

3.2.3 Lokale Kinderbetreuung als Benchmarking

Eine Variante der Politikfeldforschung ist, der Politik beratend zur Seite zu stehen.

„Als Benchmarking bezeichnet man das systematische Suchen nach rationalen Vorgehensweisen und effizienteren Lösungen für Steuerungsprozesse in Politik und Gesellschaft. Im Mittelpunkt [...] steht die gezielte Identifikation der besten Praktiken, mit denen überdurchschnittliche Politikergebnisse zu erreichen sind. Es ist entscheidend durch die Frage bestimmt: ‚Warum und wie machen es andere besser?‘“ (Kevenhörster 2015: S. 93).

Die Forschung zu lokaler Familienpolitik bewegt sich überwiegend in diesem Wissenschaftsverständnis. Durch die Zuständigkeit der kommunalen Ebene für die Implementation von Kinderbetreuung existieren in Deutschland sehr unterschiedliche Gestaltungen von Kinderbetreuung. Daher bietet sich Benchmarking im Bereich Kinderbetreuung an. Das Deutsche Jugendinstitut, die Statistischen Landesämter sowie das Statistische Bundesamt geben regelmäßig quantitative Vergleiche der Betreuungslandschaft in Deutschland heraus (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a). Auch die Bertelsmann Stiftung publiziert jährlich einen Länderreport und Ländermonitor Frühkindliche Bildung (Bock-Famulla & Große-Wöhrmann 2010). Dieser erschien 2009 zum zweiten Mal. Enthalten sind 16 Länderprofile, die die jeweiligen Frühkindlichen Bildungssysteme untersuchen, wobei die Daten aus der amtlichen Kinder- und Jugendhilfestatistik und Befragungen der zuständigen Länderministerien gezogen werden. In diesem Bericht wird festgestellt, dass der Kita-Bereich vor allem durch die Ausbaudynamik im u3-Bereich geprägt ist. Dabei sind die Rahmenbedingungen und Angebotsstrukturen sehr unterschiedlich (Bock-Famulla & Große-Wöhrmann 2010).

Bisher wird in der Literatur die lokale Varianz der Kinderbetreuungsquote mit dem Stadt-Land-Gefälle, der finanziellen Lage der Kommune, der regierenden Partei oder der EinwohnerInnenanzahl erklärt (Mosimann & Giger 2008: S. 229-233). Abschließend hält Andrea Mosimann wie andere AutorInnen auch die naheliegende Vermutung fest, dass Einstellungen, Normen und Ideen für die Erklärung der lokalen Varianz relevant sein könnten. An diesem Punkt setzt die vorliegende Arbeit an. Das Ziel hier ist weniger, jene Varianz über Variablen zu erklären, sondern vielmehr nach lokalen Vorstellungen zur Kinderbetreuungspolitik zu fragen und deren Einfluss auf die lokale Kinderbetreuungsquote zu diskutieren. Der qualitative Fallvergleich erscheint dafür vielversprechend.

3.3 Das lokale Policy-Subsystem Kinderbetreuung

Wunderlich unterscheidet kommunale, örtliche und lokale Familienpolitik. Kommunale Familienpolitik bezeichnet die Politik von ausschließlich kommunalen AkteurInnen (zu deren Entwicklung und Hintergründen siehe Bertelsmann Stiftung [2011] und Vollmer 2010: S. 68). Örtliche Familienpolitik schließt örtliche, zivilgesellschaftliche AkteurInnen mit ein. Lokale Familienpolitik umfasst kommunale Familienpolitik, also jene von ausschließlich kommunalen AkteurInnen, und die örtliche, d. h. jede, die von kommunalen und örtlichen AkteurInnen gestaltet wird (Wunderlich 2014: S. 13). Familienpolitik auf lokaler Ebene ist eine Querschnittsaufgabe:

„[N]ur durch ein koordiniertes und kontinuierliches Zusammenwirken kann Familienpolitik auf örtlicher und regionaler Ebene eine eigenständige strukturpolitische Gestalt gewinnen und Wirksamkeit entfalten. Dazu müssen insbesondere auch die familienpolitisch wirksamen Akteure und Träger außerhalb von Kommunalpolitik und Verwaltung eingeladen werden“ (Bundesministerium für Familie und Senioren 1995: S. 303).

Das Einbeziehen von AkteurInnen außerhalb der Kommunalpolitik und Verwaltung gilt als wesentliches Merkmal örtlicher Familienpolitik (Wunderlich 2014: S. 94). Im Gegensatz dazu bewegt sich kommunale Familienpolitik ausschließlich im Rahmen kommunaler Kompetenzen.

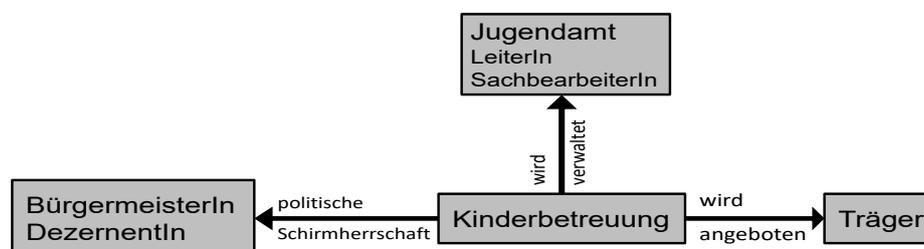
In Anlehnung an Sabatier wird hier die lokale Kinderbetreuungspolitik als Policy-Subsystem begriffen und diese der lokalen Familienpolitik zugeordnet. Ein Policy-Subsystem besteht aus denjenigen AkteurInnen, die aktiv mit einem Policy-Problem und dem daraus resultierenden Politikformulierungs- und Implementationsprozess befasst sind (Sabatier 1993: S. 120). Dieser AkteurInnenbegriff geht für die Policy-Analyse erstmals über den einer administrativen Einheit hinaus und schließt auch andere AkteurInnen, wie zum Beispiel soziale Bewegungen, mit ein. Damit setzt Sabatier einen Meilenstein in der Entwicklung der Policy-Forschung, weil er den vormals sehr engen Politikbegriff öffnet und so ein breiteres Politikverständnis für diesen Forschungszweig möglich wird. Hinsichtlich der Erforschung lokaler Kinderbetreuungspolitik ist jene Definition Ausgangspunkt, um relevante AkteurInnen lokaler Kinderbetreuungspolitik zu bündeln. Im Sinne Frank Nullmeiers wird angenommen, dass die lokalen AkteurInnen eigenständige Deutungsmuster entlang ihrer alltagsweltlichen Erfahrungen vollziehen, die durchaus selektiv ausfallen können (Nullmeier 1993: S. 177). Für das vorliegende Forschungsinteresse wird von drei relevanten AkteurInnengruppen ausgegangen, die lokal in unterschiedlichen Konstellation

gemeinsam die lokale Kinderbetreuungspolitik gestalten: VertreterInnen aus der kommunalen Politik, VertreterInnen aus dem örtlichen Jugendamt und VertreterInnen der lokalen Trägerschaft von Kinderbetreuung gestalten über Ausschüsse und Verordnungen die lokale Kinderbetreuungspolitik. Die zu analysierenden AkteurInnengruppen in dieser Arbeit setzen sich also aus politischen (kommunale Politik), administrativen (örtliches Jugendamt) und anbietenden AkteurInnen (Träger von Kinderbetreuung) zusammen. Der besonderen Relevanz des Jugendamtes als Akteur der lokalen Kinderbetreuungspolitik wird Rechnung getragen, indem mit zwei AkteurInnen in ihrer Funktion erstens der jeweiligen Amtsleitung des Jugendamtes und zweitens der Abteilungsleitung mit der Zuständigkeit für die Kinderbetreuung Interviews geführt werden. In den Vergleichskommunen (zum Sample siehe Methodenkapitel) wurden anschließend stellvertretend für das lokale Policy-Subsystem mit folgenden vier AkteurInnengruppen ausführliche Gespräche geführt, transkribiert und analysiert:

- 1) Die/Der BürgermeisterIn/Dezernatsleitung mit dem Aufgabenfeld Kinderbetreuung
- 2) Die Amtsleitung des Fachamtes, in dem Kinderbetreuung angesiedelt ist
- 3) Die Abteilungsleitung des Fachressorts Kinderbetreuung
- 4) Eine/Ein VertreterIn der „freien Träger“

Grafisch wird die AkteurInnengruppe folgend dargestellt: In der Mitte steht die lokale Kinderbetreuungspolitik, die von der lokalen AkteurInnengruppe gemeinsam gestaltet wird. Außen sind die drei AkteurInnengruppen in ihrer zentralen Aufgabe innerhalb der lokalen Kinderbetreuungspolitik veranschaulicht: Die BürgermeisterInnen sorgen für die politische Schirmherrschaft für Kinderbetreuung. Das Jugendamt organisiert die Kinderbetreuung und kommuniziert zwischen BürgermeisterInnen und Trägern von Kinderbetreuung, wobei letztere diese anbieten.

Abbildung 3.2: Lokale AkteurInnengruppen und ihre Aufgaben



Quelle: Eigene Darstellung.

Freilich bestehen gravierende Unterschiede beim Zusammenspiel der AkteurInnengruppen, da die Aufgabenverteilung in Landkreisen und kreisfreien Städten variiert. Während in kreisfreien Städten die lokale Kinderbetreuungspolitik mit den Stadtteilgemeinden besprochen werden muss, erfolgt dies in Landkreisen gemeinsam mit den BürgermeisterInnen der jeweiligen Gemeinden, die als deren gewählte VertreterInnen auftreten. Die Trennlinien in der unten abgebildeten Pyramide verdeutlichen jenen Unterschied. Für die lokale Kinderbetreuungspolitik ergeben sich im Alltag der lokalen AkteurInnen aus dieser Tatsache heraus bestimmte Differenzen, die in Kapitel 6 besprochen werden. (Zu den verschiedenen kommunalen Entscheidungsstrukturen zwischen Ost- und Westdeutschland siehe auch Bogumil & Holtkamp [2016].)

Abbildung 3.3: Vertikale Verwaltungsstruktur in Deutschland



Quelle: [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Administrative_Divisions_in_Germany_\(Deutsch\).png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Administrative_Divisions_in_Germany_(Deutsch).png).

Die forschungsleitende Frage der vorliegenden Studie ist, auch in Bezug auf die derzeitigen Änderungen in der Familienpolitik, mit welchen Ideen welche Politik gemacht wird. Eine genaue Ausarbeitung des Ideenkonzeptes wird in Kapitel 4 vorgenommen.

Es hat sich gezeigt, dass die Ideen, die hinter der Politik stehen, offengelegt werden müssen. Dies geschieht in Kapitel 6. Kritische Forschung geht hier einen Schritt weiter und leistet einen Beitrag zur gesellschaftskritischen Analyse der Gegenwart. Die Studie will mit den empirischen Befunden zur gesellschaftskritischen Debatte anregen. Welche Ideen sollen die Hintergrundfolie von Familienpolitik bilden? Was geht in derzeitiger Ausformung von Familienpolitik vielleicht verloren – oder wo muss noch in der Politik nachgebessert

werden? Diese Fragen werden in Kapitel 7 unter Rückgriff auf das Konzept der doppelten Vergesellschaftung diskutiert.

Wie beschrieben existieren trotz des Charakters als Pflichtaufgabe Gestaltungsspielräume bei der lokalen Familienpolitik im Policy-Subsystem Kinderbetreuung mit seiner spezifischen AkteurInnengruppe. Jene Spielräume ermöglichen es, nach Ideen zur Erklärung der lokalen Varianz zu fragen. Auf Basis dieses Kontexts wird in Kapitel 5 unter anderem die Sampling-Strategie der vorliegenden Arbeit erläutert.

Im anschließenden Kapitel erfolgt die Erörterung des theoretischen Rahmens der Studie.

.

4. Ideen als Analyseinstrument

Bisher wurde gezeigt, wie die politikwissenschaftliche Forschung zur Familienpolitik diese unter Bezug auf Ideen erklärt. Deutlich wurde, dass die lokale Familienpolitik dabei eine Forschungslücke darstellt. Zu deren Schließung leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag. Im folgenden Kapitel wird nun der Analyserahmen dieser Arbeit erläutert. Leitend in den Ausführungen ist die Frage, wie Ideen als Analyseinstrument fungieren. Die These lautet, dass für die lokale Übertragungsleistung des KiföG die *Ideen* lokaler AkteurInnen auf lokaler Ebene entscheidend sind. Schließlich hat das zweite Kapitel bestätigt, dass *Ideen* als Erklärungsfaktoren des Wandels die derzeitige *Bundesfamilienpolitik* erklären können. Die Vermutung liegt nahe, dass Ideen als Erklärungsfaktor lokaler Kinderbetreuungspolitik ebenfalls ein fruchtbares Analyseinstrument darstellen.

Im Folgenden werde ich einen Überblick der Policy-Analyse¹² geben, die sich in ihrem Kern auf Ideen bezieht. Dabei prüfe ich, wie die verschiedenen Ansätze erstens das Verhältnis zwischen Ideen und AkteurInnen konzeptualisieren, und zweitens werde ich Unterschiede in szientistischen und interpretativen Ansätzen aufzeigen.

Anfänglich werden zwei Ansätze diskutiert, die davon ausgehen, dass Ideen *von* AkteurInnen handlungsleitend sind. Die AkteurInnen sind demnach TrägerInnen ihrer Ideen. Ideen werden verstanden als Vorstellungen der AkteurInnen, die in den Handlungen Wirkungsmacht entfalten. Normative Annahmen zur Familie der jeweiligen AkteurInnen würden demgemäß die konkrete Umsetzung von Familienpolitik bedingen. Als ersten Ansatz ist der Advocacy-Koalitionenansatz (Advocacy Coalition Framework, ACF) von Paul A. Sabatier und Kollegen zu nennen. Ideen sind im ACF im Überzeugungssystem (Beliefsystem) direkt in AkteurInnen verortet. Der zweite Ansatz ist das Konzept der impliziten Theorien von Jeanette Hofmann. Hier sind die Ideen ebenfalls in den AkteurInnen verortet, und zwar als „implizite Theorien“ selbst. Beide Ansätze werden unter Bezugnahme auf das Anliegen dieser Arbeit voneinander abgegrenzt. In einem dritten Punkt werden Ideen in der Art modelliert, dass sie den AkteurInnen vorgelagert sind. Operationalisiert als Diskurse konstituieren sich die Ideen die AkteurInnen erst. Diskutiert wird der „What’s the

¹² Im deutschsprachigen Raum wird die Policy- oder Politikfeld-Analyse für eine beschreibend erklärende ebenso wie für eine beratende Form der Policy-Analyse genutzt, im amerikanischen hingegen besteht ein Unterschied zwischen Policy Science (erklärend) und Policy Analysis (beratend) (Héritier 1993: S. 9).

problem represented to be“-Ansatz (WPR-Ansatz) von Carol Bacchi. Der WPR-Ansatz deckt mit einem Set aus Analysefragen die Konstruktion sozialer Wirklichkeit in Policy-Dokumenten auf. In dieser Vorgehensweise liegen wesentliche Anknüpfungspunkte für den hier zu entwickelnden analytischen Rahmen. Viertens werden AkteurInnen als StrategInnen ihrer Ideen betrachtet. Jenen Blickwinkel nehmen Frame-Ansätze ein. Demnach entwickeln AkteurInnen eines Feldes, beispielhaft der lokalen Kinderbetreuung, gemeinsam einen Interpretationsrahmen, der die Handlungen leiten soll. Hier wäre etwa der Interpretationsrahmen von Familienpolitik als „nachhaltige Familienpolitik“ zu nennen. Die aktive Bedeutungsarbeit am Interpretationsrahmen von Familienpolitik als „nachhaltige Familienpolitik“ war relevant, um den radikalen Wechsel der Familienpolitik zu ermöglichen. Als fünften Punkt werden die Grenzen interpretativer Policy-Analyse und die Konsequenzen für den analytischen Rahmen diskutiert. Abschließend wird der entwickelte analytische Rahmen zur Erklärung lokaler Kinderbetreuungspolitik anhand von Ideen zusammengefasst.

4.1 Ideen als Analyseinstrument

Ab den 1990er-Jahren geraten in der Policy-Analyse Ideen als Erklärungsfaktoren für Politik verstärkt in den Fokus. Die Untersuchung der Rolle von Ideen im politischen Prozess ist eines der umfangreichsten und dynamischsten Felder in der Politischen Soziologie und der Policy-Analyse (Münnich 2010: S. 47; Nullmeier 1997). Der neue Fokus auf Ideen wird als *ideal turn*, *argumentative Wende* und auch als *konstruktivistische Wende* bezeichnet (Maier 2001; Saretzki 2009; Nullmeier 1997: S. 110). Dabei ist das Repertoire interpretativer Ansätze mittlerweile recht groß (Fischer & Gottweis 2012a). Diese Ansätze legen ihren konzeptuellen Schwerpunkt vor allem auf Überzeugungen, Ideen, Argumente und die Verfügbarkeit von Information, um Politikinhalte zu erklären. Als Sammelbecken für ideenorientierte Policy-Analyse gilt der Begriff *kulturalistische Forschung*, welcher diskursorientierte ebenso wie interpretativ-hermeneutische Ansätze umfasst. Sie betonen, dass politische Entscheidungen durch kulturelle Deutungsmuster, normative Standpunkte, grundlegende Überzeugungen und Wissensbestände individueller AkteurInnen geprägt sind (Schubert 2009: S. 14). Erforscht werden diese mit Konzepten wie Wissen oder Ideen. Der Wissens- und Ideenbegriff wird in der deutschen Policy-Analyse meistens analog benutzt, obwohl sich der Begriff Ideen in einem weiten Sinne als Oberbegriff etabliert hat. Eine

gängige Definition von Ideen ist: „*Ideen als individuelle Überzeugungen*“ (Maier 2003: S. 55; Goldstein & Keohane 1993: S. 3). Dieser Ideenbegriff ist kognitionsorientiert, weil die Ideen in den Köpfen der AkteurInnen gedacht werden. Der diskursive Ideenbegriff allerdings weist insbesondere die individuelle Konnotation zurück. Konträr zum kognitivem Ideenbegriff wird gerade auf die Unabhängigkeit sprachlicher Strukturen gegenüber dem Individuum abgezielt (Maier 2001: S. 541).

Die Forschungsthese, dass die Ideen der lokalen AkteurInnen einen Beitrag leisten können, die lokale Varianz in der Kinderbetreuungsquote zu erklären, legt den Fokus zunächst auf kognitive Ideenkonzepte, und zwar jene, die die Rolle von Ideen in den AkteurInnen analysieren. AkteurInnenbezogene Erklärungsmodelle von Handlung beruhen auf dem alltagspsychologischen Grundmodell, demzufolge individuelles Handeln auf das Wissen und Wollen der Handelnden zurückzuführen ist (Maier 2003: S. 36). Nullmeier führt als beispielhafte VertreterInnen kognitiver Ansätze in der Policy-Analyse folgende auf: Giandomenico Majone, Paul A. Sabatier, Peter Hall, Jeanette Hofmann und Frank Nullmeier (Nullmeier 1997: S. 111).

Eine weitere wesentliche Unterscheidung innerhalb der kulturalistischen Policy-Analyse ist die Analyse der Rolle von Ideen in variablenzentrierter Tradition zu Arbeiten mit Ideen in interpretativer Tradition (Münch 2016: S. 29). Jene Unterscheidung ist insofern relevant, als dass sie sinnbildlich für die Theoriegenerierung dieser Arbeit steht. Während der ACF der variablenzentrierten Forschung zuzuordnen ist, kann Hofmanns Konzept der impliziten Theorien, wie alle weiteren Konzepte, die hier zur Sprache kommen, der interpretativen Policy-Analyse zugerechnet werden.

Die Ideenforschung in variablenzentrierter Tradition sucht mit dem Fokus auf Ideen als erklärende Variable nach kausalen Zusammenhängen in Policies, um Wandel zu verdeutlichen (Héritier 1993: S. 11). Ideen werden hier als eine Variable neben anderen mit ihrem Einfluss auf das policymaking untersucht (Münch 2016: S. 29; Héritier 1993: S. 19). Dies geschieht teilweise auf der Basis quantitativer Erhebungen, unterstützt durch mathematische Modelle. Das Ziel jener Ansätze ist die Entwicklung kausaler Modelle, die den Anspruch auf Allgemeingültigkeit haben. Ein breit rezipierter Ansatz in positivistischer Tradition ist der ACF von Sabatier und Kollegen.

Bisher wurde der Ideenbegriff in zwei Unterscheidungen aufgefächert: Zum einen wurde differenziert, auf welcher Ebene Ideen untersucht werden – der AkteurInnenebene (interpretativ-hermeneutisch) und der Strukturebene (Diskurse). Zum anderen wurde

methodologisch zwischen positivistischer Forschung, die Ideen in Modellen als eine Variable unter anderen untersucht, und interpretativer Forschung unterschieden. Das Forschungsparadigma interpretativer Policy-Analyse wird in Kapitel 4.1 erörtert. Die zwei Ebenen der Unterscheidung ideenbezogener Forschung sind in Tabelle 4.1 festgehalten.

Tabelle 4.1: Ideen als Analyseinstrument der Policy-Analyse

Ebene, die fokussiert wird	Szientistisches (positivistisches) Wissenschaftsverständnis	Post-positivistisches Wissenschaftsverständnis, (interpretative Forschung)
Struktur	(Strukturalismus)	Diskurs untersucht werden Ideen als Strukturen, zum Beispiel in Policy-Dokumenten
AkteurIn	Modell mit Variablen, in dem eine Variable Ideen sind untersucht werden Ideen als Kognitionen von AkteurInnen	Interpretativ-hermeneutisch untersucht werden Ideen als Kognitionen der AkteurInnen

Quelle: Eigene Darstellung.

Die vorliegende Arbeit hat den Anspruch, einen Beitrag zur feministischen Policy-Forschung zu leisten. Die gesellschaftliche Organisation von Kinderbetreuung wird als ein zentraler Mechanismus zur Gestaltung der Geschlechterverhältnisse begriffen. Daher wird folgend gezeigt, wie Ideen zur Erforschung der Geschlechterverhältnisse analytisch gebraucht werden.

4.1.1 Ideenzentrierte Policy-Analyse und Geschlecht

Anfänglich tat sich die feministische Politikwissenschaft schwer, die Policy-Analyse für sich zu entdecken. Die Policy-Analyse musste zunächst ein Staatsverständnis entwickeln, welches den Staat als das Zusammenwirken von staatlichen und gesellschaftlichen AkteurInnen begreift.¹³ Ideen werden in feministischer Policy-Analyse stark als kulturelle Leitbilder und normative Überzeugungen untersucht, die in Institutionen eingeschrieben sind. Zentral sind diese für die Herausbildung nationaler Geschlechterregime (Sainsbury 2004; Pfau-Effinger 2000; Kulawik 2005) und Care-Regime (Letablier & Jönsson 2003).

¹³ Mary Hawkesworth zeichnet nach, wie die Bundesrepublik Deutschland Geschlechterverhältnisse weniger als Frage von sozialer Gerechtigkeit, sondern vielmehr als Privatangelegenheit formte. Feministinnen in der BRD entwickelten durch diese staatliche Politik der Geschlechterverhältnisse als Privatangelegenheit eine Tradition der Staatsferne (Hawkesworth 1994: S. 104).

Die akteurInnenbezogene Ideenagenda ist besonders dazu geeignet, die Struktur der Zweigeschlechtlichkeit zu erforschen, da sie in den genannten Bereichen (re-)produziert wird (Kulawik & Sauer 1996b). Daher drängt feministische Forschung auf eine systematische Erweiterung der Mainstream-Policy-Analyse um die Geschlechterperspektive. Während die ideenzentrierte Policy-Analyse von der Geschlechterforschung methodisch und methodologisch zur Analyse von Geschlechterverhältnissen genutzt wird, erfährt in der Mainstreamforschung die feministische Forschung weniger Beachtung (Holland-Cunz 1996). Eine Annäherung zwischen feministischer und ideenbezogener Policy-Analyse findet seit den 1990er-Jahren zaghafte statt. Zum einen vollzog die feministische Forschung zu dieser Zeit die konstruktivistische Wende, in Folge derer die Rolle von Deutungsprozessen und Leitbildern in politischen Prozessen untersucht wurde (siehe zweites Kapitel). Zum anderen vollzog die Policy-Analyse wie schon erwähnt die kognitivistische Wende, mit der Ideen zur Erklärung von Policies und politischem Handeln in den Vordergrund rückten (Henninger 2005: S. 194). Seit diesen Anfängen feministischer Policy-Analyse in den 1990er-Jahren hat sich die Policy-Analyse für feministisch inspirierte Forschungsfragen in zahlreichen Studien als gewinnbringend gezeigt (Behning & Lepperhof 1997). Für die feministische Policy-Analyse sind Analysen mit dem Fokus auf Ideen deshalb lohnend, weil das Aushandeln von Geschlechterverhältnissen in besonderem Maße als Frage der Ideen begriffen werden kann. Für die vorliegende Arbeit ist relevant, dass die gesellschaftliche Struktur der Zweigeschlechtlichkeit die Folie für die (Selbst-)Wahrnehmung und das politische Handeln von AkteurInnen bildet. Die AkteurInnen tragen jene Deutungsmuster in die politischen Institutionen, wie staatliche Verwaltung, hinein und beeinflussen durch vergeschlechtlichte Denk- und Handlungsgewohnheiten die Umsetzung von Politik. Inwiefern dies für die lokale Kinderbetreuungspolitik eine Rolle spielt, wird in der empirischen Analyse mitberücksichtigt.

4.1.2 Interpretative Policy-Analyse

Mit einem hermeneutischen Bedeutungsbegriff (Ideen im Kopf der AkteurInnen) wird Wirklichkeit in einem Zusammenspiel zwischen Interaktion und Interpretation individueller und kollektiver AkteurInnen in relativer Autonomie entfaltet (Waldschmidt 2004, S. 150).

Erforscht wird, wie Menschen Bedeutung herstellen, kommunizieren und verstehen – sowohl in Praktiken als auch in Texten.

Interpretative Ansätze gehen von einer bestimmten Forschungshaltung aus. Daher stellt der folgende Abschnitt das Paradigma interpretativer Ansätze dar. Anschließend werden interpretativen Ansätze in der Politikwissenschaft verortet.

Die interpretative Ideenforschung wird auch als post-positivistische Forschung bezeichnet (Münch 2016: S. 50). Unter dem Dach der post-positivistischen oder interpretativen Ideenforschung sammeln sich poststrukturalistische Ansätze, mithilfe derer untersucht wird, wie Subjekte durch Diskurse konstruiert werden, ebenso wie anhand interpretativ-hermeneutischer Ansätze die Deutungs- und Konstruktionsleistungen von AkteurInnen erforscht werden. Beide teilen den Bezug auf die soziale Realität als konstruiert (Münch 2016: S. V). Die interpretative Ideenforschung hat ihre Wurzeln in der Soziologie (Nullmeier 1997).¹⁴ Für die interpretativ-hermeneutischen Arbeiten ist das „interpretative Paradigma“, bestehend aus den folgenden drei Prämissen, relevant (Treibel 2000: S. 111-155; Nullmeier 1997: S. 102f.):

- 1) Menschen handeln gegenüber Dingen auf Grundlage der Bedeutung, die sie für sie haben (mit Dingen sind auch Menschen, Situationen und Institutionen gemeint).
- 2) Diese Bedeutung entsteht in der Interaktion mit Mitmenschen.
- 3) Diese Bedeutungen werden im interpretativen Prozess verändert.

Betont wird die Konstruktion von Wirklichkeit. Mit Konstruktion ist das „Gemacht Sein“ durch Menschen, ohne diesen einen Plan zu unterstellen, gemeint (Keller u. a. 2005: S. 36). Politische Zusammenhänge werden als sozial konstruiert analysiert und Kausalitäten in Frage gestellt. Damit erhält die Kategorie Möglichkeit eine zentrale Stellung. Schlüsselkonzept ist die Kontingenz. Sie bezeichnet die Nicht-Notwendigkeit, Offenheit und Ungewissheit menschlicher Lebenserfahrungen, die so, aber auch anders sein könnten (Münch 2016: S. 149). Interpretative Ansätze entwickeln einen aufklärerischen Effekt, indem sie interpretative Möglichkeitsspielräume aufzeigen. Ziel ist die De-Naturalisierung, die Erschütterung der Selbstverständlichkeiten (Nullmeier 2012: S. 134). In diesem Sinne kann sie als Aufruf zur kritischen Reflexivität betrachtet werden (Münch 2016: S. 94). Die interpretative Ideenforschung in der Policy-Analyse untersucht Politikverläufe nicht mehr aus Nutzenmaximierungskalkülen oder verklärt sie als rationale Problemlösungen (Münch

¹⁴ In den 1970er-Jahren entstand die Strömung des „interpretativen Paradigmas“. Wesentliche Vertreter waren Max Weber, Edmund Husserl, George Mead, Ervin Goffman, Harold Garfinkel und Alfred Schütz.

2016, S. V; Hofmann 1995: S. 128). Vielmehr wird Politik als sprachlich vermittelter und geprägter Interpretationsprozess und Interpretationskampf verstanden (ebd.). Das interpretative Paradigma bedeutet für einen politikwissenschaftlichen Blick, Politik als Kampf um Ideen und Bedeutung zu untersuchen (Münch 2016: S. V). Mark Bevir beschreibt als eine Aufgabe interpretativer Policy-Analyse, das Verhältnis zwischen Ideen und Handlungen zu analysieren. Interpretative Ansätze definiert er wie folgt:

„Interpretive approaches to political studies focus on meaning that shape actions and institutions, and the ways in which they do so“ (Bevir & Rhodes 2004: S. 130).

Diese Begriffsbestimmung interpretativer Forschung fokussiert auf folgende vier Elemente interpretativer Forschung:

- 1) Im Zentrum steht politisches Handeln.
- 2) Verständnis über den Gegenstand wird über Interpretation erlangt.
- 3) Dafür wird von der realitätsformenden Kraft von Sinn ausgegangen (Wagenaar 2011: S. 3).
- 4) Politikprozesse werden aus der Sinn- oder Bedeutungsproduktion der jeweiligen AkteurInnen erklärt.

Ideen beeinflussen sowohl die Definition eines Problems wie auch die Vorschläge, die zu seiner Lösung vorgebracht werden.¹⁵ So wurde in Kapitel zwei beschrieben, wie unterschiedliche Ideen zu Familie, Geschlechterverhältnissen und Kindheit Familienpolitik unterschiedlich beeinflussen. Kinderbetreuung kann als Problem der Geschlechteregalität, als Bindungsproblem zwischen Mutter und Kind oder als wirtschaftliche Notwendigkeit der Eltern betrachtet werden. Die Art der Problematisierung hat Implikationen auf die jeweiligen Lösungsstrategien des Problems. Wenn Kinderbetreuung als Problem der Geschlechteregalität betrachtet wird, können Lösungen der Ausbau der Kinderbetreuung und die Entwicklung von Vätermonaten sein. Ist Kinderbetreuung ein Problem der wirtschaftlichen Notwendigkeit von Erwerbsarbeit der Eltern, wären adäquate Lösungen der Ausbau der Kinderbetreuung und die gewerkschaftliche Organisation der Arbeiterschaft.

In ihrer Beschreibung gibt es kein „an sich“ der sozialen Realität. Die hermeneutisch-interpretative Forschung übernimmt diesen Gedanken, indem davon ausgegangen wird, dass Menschen soziale Ordnung selbst produzieren und sie gleichzeitig über Institutionen,

¹⁵ Innerhalb der sozialkonstruktivistischen Soziologie hat eine Entwicklung von anfänglichen Fragen der Konstruktion der sozialen Wirklichkeit nun hin zu Theorien der Konstruktion von sozialen Problemen stattgefunden (Münch 2016: S. 8).

Objektivierung und Legitimation als naturgegeben erfahren (Knorr-Cetina 1989: S. 87). Subjekte gehen im interpretativ-hermeneutischen Verständnis mit ihren Identitäten, Intentionen und Interessen der Produktion von Bedeutung voraus. Jenen Ansätzen wird oft unterstellt, sie würden die Existenz einer materiellen Welt negieren. Dies ist ein Missverständnis, da es der Denktradition *um die Bedeutung* geht, die der materiellen Welt zugesprochen wird (Münch 2016: S. 8). Der hermeneutische Strang der Ideenforschung nutzt das Verstehen der Sinnproduktion von AkteurInnen als Methode der Analyse (Wagenaar 2011: S. 19). Innerhalb der interpretativen Policy-Analyse wird der hermeneutische Ideenzugang am häufigsten angewandt (Wagenaar 2011: S. 71). In diesem Ideenverständnis werden AkteurInnen weniger zu StrategInnen ihrer Ideen, als dass sie BesitzerInnen von als natürlich wahrgenommenen Annahmen werden, die die Art der Problemdefinition und deren Lösung beeinflussen.

Wenn Politik als Kampf um Ideen begriffen wird, so müssen der Kampf und die Problemdefinition verstanden werden, um das anschließende Agenda-Setting nachzuvollziehen (Metha 2011). Denn wenn eine Problemdefinition erst einmal bestimmend wird, können Policies, die das Problem anders definieren, ausgeschlossen werden. Was beeinflusst, welche Problemdefinition bestimmend wird? Die Frage nach der Problemdefinition ist eine Frage der Interpretationsleistung von AkteurInnen und macht interpretative Zugänge für die Politikwissenschaft fruchtbar. Eine wesentliche Funktion von Ideen ist, dass von ihnen Handlungsanweisungen abgeleitet werden, insbesondere wenn sie in Form von Norm oder Regel in Institutionen eingelassen sind (Müller-Brandeck 1996: S. 35). Indem Institutionen Ideen in dauerhafte Regeln umsetzen, werden sie selbst zu einer kognitiven Komponente. Indem sie Funktionen definieren und kollektive Ideenvorräte bereitstellen, bieten sie einen Rahmen, um Erfahrungen und Handlungen Bedeutung zu verleihen. Institutionen werden so zum Bindeglied zwischen Individuum und Gesellschaft (Müller-Brandeck 1996: S. 49).

Die Politikwissenschaft ist innerhalb der Geistes-, Kultur- und Sozialwissenschaften diejenige Disziplin, die vom interpretativen Paradigma am wenigsten berührt wurde – im Gegensatz zur Soziologie, in der das interpretative Paradigma die Standardkategorie zur Einordnung soziologischer Theorieansätze geworden ist (Nullmeier 1999: S. 219). Die Policy-Analyse öffnet sich seit Mitte der 1990er-Jahre zwar für ideenbezogene Ansätze, allerdings eher zaghaft für interpretative Ansätze (Münch 2016, S. V). Förderlich für diese Öffnung sind vor allem folgende Entwicklungen gewesen:

- Für die interpretative Policy-Analyse war die kognitive Wende innerhalb des Fachs mit Fragen nach Wandel und Umbrüchen in Politikfeldern begünstigend.
- Das Selbstbild der Policy-Analyse als Problemlösungswissenschaft geriet ins Wanken, da sie trotz des Bereitstellens von Wissen für die Politik das Scheitern von Reformvorhaben nicht verhindern konnte.
- Aus demokratietheoretischer Perspektive wurde der technokratischen Policy-Analyse vorgeworfen, sich die „Gedanken der Regierenden“ (Münch 2016, S. 5) zu machen.

Die Einführung konstruktivistischer Forschung in die Policy-Analyse erfolgte in den USA vor allem mit dem Konzept Diskurs. Im deutschsprachigen Raum hingegen entwickelte sich die interpretative Policy-Analyse überwiegend anhand der Konzepte Wissen und Ideen (Maier 2001: S. 523; Sabatier 1993).

In Einführungen in die Politikwissenschaft ebenso wie in Theorieübersichten fehlen noch die Begrifflichkeiten interpretativer Policy-Analyse. Auch wenn die Darstellung interpretativer Ansätze in deutschen Einführungen in die Politikwissenschaft weiterhin wenig vertreten ist (Schmidt & Ostheim 2007: S. 22; Blum & Schubert 2011: S. 39; Bogumil 2006: S. 128), so gibt es doch Lehrbücher (z. B. Wagenaar [2011]; Béland & Cox [2011]) und Überblicksaufsätze, wenn auch mehr im englischsprachigen Raum (Bevir & Rhodes [2004]; Metha [2011]). Sybille Münch hat 2016 mit „Interpretative Policy-Analyse – Eine Einführung“ das erste deutschsprachige Lehrbuch zur interpretativen Policy-Analyse herausgegeben. Diese wird hier erstmals im deutschsprachigen Raum ausdifferenziert dargestellt und systematisiert (Münch 2016). Eine Aufgabe interpretativer Politikwissenschaft wird es daher in den kommenden Jahren noch sein, die soziologischen Klassiker des interpretativen Paradigmas systematisch nachzuvollziehen – und darüber hinaus innovative Forschungsbeiträge zu Fragen der Politikwissenschaft zu leisten (Nullmeier 1997: S. 128). Den wohl bekanntesten deutschen Beitrag zur interpretativen Policy-Analyse haben Frank Nullmeier und Friedbert Rüb (Nullmeier & Rüb 1993) mit der Wissenspolitologie erbracht. Im Zentrum steht die Rekonstruktion einzelner handlungsleitender Wissensbestände, um daraus Wandel in Policies zu erklären. Aufgrund des rekonstruktiven ethnologischen Zugriffs fiel die Wissenspolitologie für diese Arbeit aus dem Rahmen (vgl. im Methodenkapitel die Unterscheidung zwischen kategorienbildender und rekonstruktiver Sozialforschung). Resümierend kann die Situation interpretativer Ansätze in der deutschsprachigen Politikwissenschaft vorsichtig als optimistisch betrachtet

werden: Interpretative Ansätze haben dazu beigetragen, dass in den Sozialwissenschaften eine breite Diskussion über die Rolle von Ideen entstanden ist. Allerdings trägt die Dominanz von Rational-Choice-Ansätzen und Spielarten des Institutionalismus dazu bei, dass die Bedeutung von Wissen (noch) stark im Rahmen variablenzentrierter Forschung verhandelt wird (Nullmeier 2012: S. 35).

Kritik an interpretativen Ansätzen

Interpretative Ansätze haben eine gewisse Leerstelle hinsichtlich der politikwissenschaftlichen Kategorie „Macht“. Macht kann nicht als analytische Kategorie verstanden werden, bei der die Policy-ForscherInnen entscheiden, ob sie diese in die Analyse miteinbeziehen werden oder eben nicht (Wagenaar 2011: S. 81). Hendrik Wagenaar argumentiert, dass Macht begriffen werden muss als etwas, was jedes Politikfeld zentral mitkonstituiert. Machtunterschiede sind zentral bei der Problemdefinition ebenso wie bei der Konstruktion von Policy-Alternativen, und noch wichtiger: Macht determiniert, welche Policy-Alternativen es nicht auf die politische Agenda schaffen (Wagenaar 2011: S. 81). Was interpretative Policy-Analysen hingegen leisten, ist, die Annahmen hinter Policies offenzulegen. Diese können dann zur gesellschaftlichen Reflexion über den Gegenstand bereitgestellt werden, um so eine Diskussion über Machtverhältnisse zu initiieren.

Interpretative Ansätze können keine Theorie über Interessen und Orientierungen bilden, da das interpretative Paradigma es nicht zulässt, dass AkteurInnen eine Handlungsorientierung unterstellt werden kann.

„Sie müssen vielmehr zeigen, wie sich in Interaktionszusammenhängen bestimmte Handlungsorientierungen aus einem Set möglicher Motive herausbilden“ (Nullmeier 1999: S. 230).

Interpretative Ansätze forschen paradoxerweise zu theoretischen Überlegungen zu Handlungen, entwickeln aber kein Handlungsmodell. Diese Offenheit führt dazu, dass interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft denjenigen unterliegen, die mit einer Limitierung von Erklärungsfaktoren und Strategien der analytischen Simplifizierung mit begrenztem Aufwand zu weitreichenden Aussagen gelangen können. Die Reichweite interpretativer Aussagen ist damit gering, da sie notwendigerweise auf den Forschungsgegenstand zugeschnitten wird. Sie können kaum Möglichkeiten zur Verallgemeinerung aus Fall oder Verlaufsanalysen entwickeln und dementsprechende Schlüsse ziehen. Für die Politikwissenschaft sind interpretative Ansätze dann spannend, wenn sie auf Aussagen über soziale Strukturen abzielen (Nullmeier 2012: S. 231).

Allerdings bereichern interpretative Ansätze die Politikwissenschaft auch, indem sie die Perspektive der politischen AkteurInnen für den Politikprozess beschreiben (Nullmeier 1999: S. 233). Sie betonen die Interpretationsleistungen der politischen AkteurInnen. Eine spannende politikwissenschaftliche Frage wäre, welche Veränderungen im Raum der intersubjektiven anerkannten Sinndeutungen dazu beitragen, Interpretationen und Orientierungen von wesentlichen AkteurInnen zu ändern, um damit zu einem anderen politischen Output zu gelangen (Nullmeier 1999: S. 235). Interpretative Politikwissenschaft hätte dann die Aufgabe, Veränderungen in Diskursfeldern zu erforschen. Dies ist eine Frage der individuellen Sinnproduktion.

4.1.3 Die (interpretative) Policy-Analyse an Strukturkategorien binden

In der vorliegenden Arbeit wird dem „Machtdefizit“ interpretativer Policy-Analyse Rechnung getragen, indem die Forschungsergebnisse strukturkategorial angebunden werden. Die Notwendigkeit dazu erklärt Paul Kevenhörster mit dem bekannten Zitat von Ernst Fraenkel folgendermaßen:

„Eine Politikwissenschaft, die zu dem Phänomen ‚Gemeinwohl‘ nichts zu sagen hat, ähnelt einer Vorführung des Hamlet ohne den Prinzen von Dänemark“ (Kevenhörster 2015: S. 77).

Kevenhörster fordert, dass Policy-ForscherInnen Theorien mittlerer Reichweite mit Theorien allgemeinerer Reichweite verbinden, damit eine kritische Wissenschaft zustande kommt. In eine ähnliche Richtung geht Nancy Fraser, wenn sie „über die Notwendigkeit strukturtheoretischer Analysen“ schreibt (Fraser 1993: S. 149). Die Policy-Analyse müsse die Auseinandersetzung mit den zentralen Kategorien der kritischen Politikwissenschaft Macht, Herrschaft und Legitimation in ihre Analysen miteinbeziehen (Greven 2009: S. 459). So beschreiben Volker Schneider/Frank Janning die Policy-Analyse als Problemlösungswissenschaft (Schneider & Janning 2006: S. 216). Politik wird in dieser sozialontologischen Perspektive nicht mehr als Auseinandersetzung von konfligierenden Parteien betrachtet, bei denen es nicht nur um rationale Problemlösungsfindung geht. Kevenhörster stellt fest, dass Erfolg oder Misserfolg von Politik nicht nur aus Sicht ihrer Ziele bestimmt werden kann. In sozialontologischer Perspektive werden Forschungen, die gesellschaftliche Gewinner und Verlierer thematisieren, marginalisiert und abgelöst.

Zur Bewertung von Politikerfolg schlägt er einen Kompass vor. Dieser besteht aus politischen Grundwerten, die er aus allgemeinen „Theorien der Gerechtigkeit“ wie „Theorien der Verfügungsberechtigung“ ableitet (Kevenhörster 2015: S. 60).

Die Forschungsergebnisse werden in diesem Sinne unter dem Orientierungsrahmen der doppelten Vergesellschaftung von Becker-Schmidt (vgl. zweites Kapitel) diskutiert.

Im Folgenden werde ich den ACF, die impliziten Theorien, den WPR-Ansatz und Frame-Ansätze in Bezug auf die Verortung der Ideen in den Ansätzen vorstellen. In der Tabelle 4.2: „(Post-)positivistische Ansätze und ihr Verhältnis von Ideen und AkteurInnen“ ist dies grafisch festgehalten.

Tabelle 4.2: (Post-)positivistische Ansätze und das Verhältnis von Ideen und AkteurInnen

Post-positivistische Ansätze	Verhältnis zwischen Ideen und AkteurInnen	Positivistischer Ansatz
	AkteurInnen organisieren sich entlang ihrer Ideen in Advokaten-Koalitionen, um diese durchzusetzen.	ACF-Ansatz (Sabatier und Kollegen)
Implizite Theorien (Hofmann)	AkteurInnen handeln entlang ihrer Ideen, die wenig reflektiert werden und handlungsleitend sind.	
WPR-Ansatz (Bacchi)	Wie werden Individuen durch Diskurse konstituiert?	
Frame-Ansatz (Rein und Schön)	AkteurInnen nutzen ihre Ideen strategisch.	

Quelle: Eigene Darstellung.

4.2 Ideen von AkteurInnen in variablenzentrierter Forschung am Beispiel des ACF

Der ACF ist erstens geeignet, Politikfelder systematisch zu beschreiben, und zweitens, Blockaden oder politischen Wandel in Politikfeldern zu erklären (Sotirov, Borrás & Winkel 2011: S. 219). Das Politikfeld lokaler Kinderbetreuungspolitik konnte anhand des ACF zwar systematisch erschlossen werden (siehe Kapitel 3), für die anschließende Analyse von Blockade oder Wandel der lokalen Kinderbetreuungspolitik erwies sich der Ansatz als zu variablenorientiert, da er für die Analyse von Deutungen kein Analyseinstrumentarium bereithält und stattdessen den Wandel in Politik in erster Linie auf den Einfluss sogenannter exogener Faktoren (wie politische, ökonomische oder soziale Krisen) zurückführt (Fischer 2003).

Der ACF hat den Anspruch, Stabilität und Wandel in sogenannten Policy-Subsystemen zu erklären. Forschungsgegenstand ist der politische Prozess eines ausgewählten Policy-Subsystems (Sabatier 1988). Jener Anspruch macht den Ansatz für die deutsche Familienpolitik attraktiv, da die Frage nach Wandel in diesem dynamischen Politikfeld besonders virulent ist (siehe Kapitel 2).

Der ACF geht davon aus, dass sich AkteurInnen entlang politischer Überzeugungen zu politischen Koalitionen zusammenschließen. Ziel jener Advokaten-Koalitionen ist, die Überzeugungen in politische Inhalte einfließen zu lassen. Ideen werden im ACF als Überzeugungen von AkteurInnen zentral, um politisches Handeln zu erklären. Der ACF nimmt eine dreiteilige hierarchische Teilung von Überzeugungen entlang des Grades der kognitiven Verankerung ebendieser vor (Sabatier 1993; Sotirov, Borrás & Winkel 2011): Die sogenannten *Kernüberzeugungen* betreffen alle Bereiche des Lebens, auch die Politikfelder, und sind tief in den AkteurInnen verankert (z. B. religiöse Vorstellungen oder grundlegende Haltungen etwa zur Familie). Diese sind schwer zu ändern und werden durch kognitive Mechanismen, wie das Ignorieren von Informationen über lange Zeiträume, nicht verändert. Die *politikfeldspezifischen Überzeugungen* sind ähnlich konstant gegenüber Wandel, betreffen aber nur das Politikfeld. Die *instrumentellen Überzeugungen* schließlich umfassen Detailfragen zu politischen Instrumenten, jene Überzeugungen sind am wenigsten fest verankert, und AkteurInnen geben diese auf, wenn es hilft, den „Kern“ zu schützen (Sabatier 1993). Politischer Wandel wird begriffen als die Fähigkeit von Advokaten-Koalitionen, ihre Kernüberzeugungen in konkrete politische Programme münden zu lassen. Politikwandel findet daher statt, wenn eine Überzeugung, die eine Politik prägt, verändert wird. Für die Familienpolitik stellt Gerlach einen „eklatanten Wandel“ im Bereich der Überzeugungen derjenigen fest, die die Inhalte des Politikfeldes definieren und gestalten (Gerlach 2012c: S. 14). Bis in die 1990er-Jahre wurde Familienpolitik als ausgleichende Sozialpolitik gedeutet, Familienleben war weitestgehend „Privatsache“. Im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends lässt sich der Staat stärker in die Pflicht nehmen. Gerlach sieht als ein Motiv einen Wandel in den Kernüberzeugungen im Sinne des ACF (Gerlach 2012c: S. 15). Die neue Deutung geht davon aus, dass die generative und Sozialisationsfunktion von Familien bei Nicht-Erfüllung systembedrohend ist. Zur Erhaltung des „Humanvermögens“ der Gesellschaft werden vorherige familiäre Aufgaben wie die Kinderbetreuung nun zur staatlichen Aufgabe (Gerlach 2012c: S. 15).

Der Einfluss des Überzeugungssystems wird dadurch begrenzt, dass Policy-Subsysteme politischen Wandel nicht allein aus sich selbst heraus vollziehen. Sie sind vielmehr in ein Netz anderer Subsysteme eingebettet und werden von diesen teildeterminiert. Der ACF ist ein zweistufiges Modell, das von der Annahme exogener Variablen ausgeht. Über die sogenannten externen Faktoren wird politischer Wandel zusätzlich von außen beeinflusst, Ideen werden daher als eine Variable unter anderen analysiert. Der ACF kann demzufolge erklären, ob Ideen eine Rolle für Wechsel oder Blockade innerhalb eines Politikfeldes spielen, nicht aber, wie Ideen relevant werden. Dass Theorien in neo-positivistischer Tradition Ideen als weiteren Erklärungsfaktor aufnehmen und damit Ideen zur Hilfsvariablen reduzieren, kann bestätigt werden. Ideen haben dann die Aufgabe, „Restvarianz“ zu erklären (Münch 2016: S. 31). In dieser Art von Ideenforschung werden Ideen selbst nicht systematisch konzeptionell eingebunden.

Die Gründungsväter des ACF entwerfen ihn als „neo-positivistisches (kritisch-rationalistisches) Forschungskonzept, obwohl er anhand des Überzeugungssystems zur Erklärung von Wandel oder Blockade als an Deutungen der AkteurInnen interessiert zu interpretativen Ansätzen gezählt werden könnte.¹⁶ Allerdings hat Sabatier sich von konstruktivistischer Forschung bewusst distanziert¹⁷ und die Bezüge zur szientistischen Ideenforschung im Laufe der letzten Jahre im ACF deutlich ausgebaut: Sabatier und Christopher Weible haben die Rolle des Überzeugungssystems innerhalb des Modells reduziert, indem sie in den Modifikationen des Grundschemas 2007 die Rolle der externen Faktoren zur Erklärung von politischem Wandel zunehmend verändert und währenddessen an den vorhandenen Kritiken zum Überzeugungssystem keine weiteren Entwicklungen vorgenommen haben (Sabatier & Weible 2007).

Andere Stimmen hingegen betonen, dass der ACF eine Brücke zwischen positivistischen und konstruktivistischen Ansätzen bietet, um Wandel zu erklären (Burton 2006: S. 179-183). Das Konzept Überzeugungssystem lässt sich als konstruktivistisch begreifen, weil eine Interpretation der ForscherInnen nötig ist, um zu entscheiden, auf welcher der drei Ebenen – Kernüberzeugungen, politikfeldspezifische oder instrumentelle Überzeugungen – die Ideen der AkteurInnen anzusiedeln sind und damit schließlich über die Erwartbarkeit von Wandel entscheiden. Im Überzeugungssystem setzen Sabatier und Kollegen eine direkte

¹⁶ Und wiederum andere Stimmen heben den ACF als Lerntheorie hervor (Bandelow 2009).

¹⁷ So hat Sabatier in seinem 1999 veröffentlichten Sammelband „Theories of the Policy Process“ konstruktivistische Forschung explizit ausgespart mit dem Argument, sie sei nicht falsifizierbar (Münch 2016: S. 31).

Verbindung zwischen den Ideen von AkteurInnen und ihren Handlungen, die nicht-intentional gedacht ist: Demnach geschieht die jeweilige Handlung nicht, um Interessen zu verfolgen, sondern als unhinterfragte „natürliche“ Konsequenz der Ideen. Diese Verbindung kann so verstanden werden, dass Handlungen immer Spiegelungen der Ideen der jeweiligen AkteurInnen beinhalten. Das Modell Überzeugungssystem stellt eine Verbindung zwischen Ideen und Handlungen her, die nicht über Interessen vermittelt wird. Die übliche Vorstellung ist: AkteurInnen haben Ideen, die zu Interessen führen, welche sie dann in Handlungen verfolgen. Im Überzeugungssystem gestaltet sich das Verhältnis zwischen Ideen und Handlungen direkt: Ideen konstituieren ohne Reflexion Handlungen. Die jeweilige Handlung ist eine Konsequenz der Idee. Damit rücken die an Sinnbezügen orientierten Interpretationen sozialer Realitäten in den Fokus. Dies ist das Terrain interpretativer Ansätze.

4.2.1 Zwischenfazit

Für die Analyse lokaler Familienpolitik erschien der ACF sehr erklärungsstark. Die Vermutung, dass auf lokaler Ebene AkteurInnen entlang ihrer Überzeugungen Koalitionen eingehen, um eine Kinderbetreuungspolitik entsprechend ihrer Kernüberzeugungen voranzutreiben, klang plausibel. Eine Hypothese wäre demgemäß, dass die Varianz lokaler Kinderbetreuungsquoten ein Resultat lokal unterschiedlicher Überzeugungssysteme ist. Anfänglich schien das Konzept des Überzeugungssystems die Analyse dieser These zu ermöglichen. Dennoch wurde eine Neujustierung des theoretischen Zugriffs im Analyseprozess der vorliegenden Arbeit notwendig. Zunächst war in der Studie intendiert gewesen, kommunale Advokaten-Koalitionen (Sabatier 1993) in der lokalen Kinderbetreuungspolitik aufzuzeigen. In der Auswertung der geführten Interviews wurde jedoch ersichtlich, dass in den vier Kommunen keine systematisch unterscheidbaren Koalitionen, die intern von Kernüberzeugungen zusammengehalten werden und miteinander in Widerstreit treten, existieren. Vielmehr wurden in jeder Kommune axiomatische Vorstellungen zum Politikfeld vorgefunden, die überraschenderweise von *allen* in einer Kommune interviewten AkteurInnen geteilt wurden.

Eingangs bestand zudem die Annahme, dass diese Überzeugungen aller lokaler AkteurInnen mit dem Konzept Überzeugungssystem untersucht werden könnten. Ausschlaggebend war das Ideenkonzept des Überzeugungssystems, welches nicht zweckgerichtet, also nicht auf

strategisches, sondern auf als natürlich begründetes Handeln fokussiert. Allerdings musste die Analyse des Interviewmaterials anhand des Konzeptes Überzeugungssystem ebenfalls aufgegeben werden, da die Dreiteilung Kernüberzeugungen, politikfeldspezifische Überzeugungen und instrumentelle Überzeugungen für die Forschungsfrage sich als wenig relevant zeigte und sich außerdem herausstellte, dass diese Einteilung nicht operationalisierbar ist. Eine eindeutige Trennung zwischen den drei Ebenen des Überzeugungssystems erwies sich empirisch als nicht möglich.

Zusätzlich zeigte sich im kommunalen Vergleich des Interviewmaterials, dass die Ideen der lokalen AkteurInnen lokal zwar von ihnen allen geteilt wurden, zwischen den untersuchten vier Kommunen sich aber deutlich unterschieden. Im ACF nehmen Ideen zur Erklärung von Wandel operationalisiert im Konzept des Überzeugungssystems neben anderen Faktoren des Wandels einen relativ geringen Stellenwert ein. Der Fokus auf externe Faktoren verschließt den Blick auf die Deutungen lokaler AkteurInnen.

Die vertiefte Analyse der lokal unterschiedlichen Deutungen führte zu einer Orientierung hin zu akteurInnenbezogenen interpretativen Ansätzen.

4.3 Ideen von AkteurInnen in interpretativ-hermeneutischer Forschung am Beispiel impliziter Theorien

In hermeneutisch-interpretativer Tradition steht das Konzept der impliziten Theorien von Jeanette Hofmann. Betrachtet werden Überzeugungen und Normen, die an AkteurInnen gebunden sind, dabei bezieht sie sich auf einen wesentlichen Klassiker des interpretativen hermeneutischen Paradigmas: „Gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit“ von Peter L. Berger und Thomas Luckmann (2013). Ihnen geht es um Prozesse der Generierung, Objektivierung und Institutionalisierung von Wissen. Sie untersuchen, wie die soziale Realität einerseits von Menschen hergestellt und gleichzeitig von diesen als quasi naturgegeben wahrgenommen wird.

Im Folgenden wird das Konzept der impliziten Theorien in sieben Prämissen und Eigenschaften dargelegt. Erstens untersucht die Analyse impliziter Theorien Politik als Theorie des Deutungsentwurfs sozialer Wirklichkeit. Zweitens wird Politik aus den Deutungen der AkteurInnen analysiert. Drittens werden Handlungen als Resultat der Interpretation eines Problems betrachtet. Viertens setzt das Konzept vor der Problemdefinition an, nicht wie in einer gängigen Vorstellung der Policy-Analyse. Diese

würde Politik samt dem Anfang eines Problems bis zu dessen Bewältigung untersuchen. Viertens wird die Thematisierungskompetenz, überhaupt erst ein Problem zu konstituieren, diskutiert. Fünftens sind implizite Theorien stets an ihren jeweiligen Kontext gebunden. Sechstens streben sie nach Allgemeingültigkeit. Siebtens weisen implizite Theorien eine Zweidimensionalität als Kognition von AkteurInnen und gleichzeitig als kognitiv erzeugte Struktur auf.

1) Politik als Theorien des Deutungsentwurfs sozialer Wirklichkeit untersuchen

Ihre theoretischen Anleihen bezieht Hofmann von Berger und Luckmann, die schon in den 1960er-Jahren den relationalen Charakter zwischen Wahrnehmungsweisen und Wissensbeständen aufzeigten.

„Nicht objektive Daten und Fakten bilden die Basis gesellschaftlichen Handelns, sondern ein kontextspezifisches Verständnis, eine sinnergebende Interpretation derselben“ (Hofmann 1993: S. 22).

Politisches Handeln kann sich nicht auf objektives Wissen, sondern nur auf plausibel erscheinende Annahmen und Hypothesen stützen. Zentral in Hofmanns Analyse ist, dass sozialwissenschaftliche Forschungsobjekte Annahmen und Meinungen über sich selbst haben.¹⁸ Ideen sind hier also in Policies enthalten (Maier 2001: S. 541). Durch die Interpretationsleistung von AkteurInnen werden Ideen damit zum Explanans, mit ihnen wird das zu erklärende Phänomen – die jeweilige Policy – erläutert.

Politiken werden als Theorien untersucht. Realitätsdeutungen und Theoriebildung, so die Grundannahme, entwickeln sich auch im gesellschaftlichen Alltag. Indem im Zuge von Handlungen nach Sinn und innerer Konsistenz gestrebt wird, findet eine Theoriebildung statt, die jedoch als solche nicht benannt wird. Die Theorien der AkteurInnen eines Policy-Feldes sind eher implizit vorhanden und müssen von den ForscherInnen offengelegt werden (Wagenaar 2011: S. 77).¹⁹ Implizite Theorien setzen sich aus einem Ensemble von axiomatischen, kausal verknüpften Aussagen über die soziale Wirklichkeit zusammen (Hofmann 1993: S. 23).

2) Politik aus den Deutungen von AkteurInnen untersuchen

Das Analysekonzept der impliziten Theorien analysiert Politikfelder anhand der sinnstiftenden Deutungsentwürfe von AkteurInnen. Diese impliziten Theorien sind eine Dimension der politischen Gestaltungsmacht. Im Gegensatz dazu wird in der

¹⁸ Im Konzept Überzeugungssystem ist dieser Gedanke zumindest indirekt auch enthalten.

¹⁹ Dass Policies Theorien über sich selbst haben, erläutert Majone in dem Aufsatz „Policies as Theories“ (Majone 1980).

Politikwissenschaft meist ein Problem vorausgesetzt. Im Anschluss geht es demgemäß darum, wie es administrativ gelöst werden kann. Hofmann hingegen untersucht die Wahrnehmung der Beteiligten, ihre Kausalannahmen bei der Konstruktion des politischen Problems. Sie argumentiert gegen den Interessenansatz des Policy-Mainstreams, indem sie die tieferen Beweggründe für Politik analysiert. Das bedeutet, dass Politikverläufe nicht aus einem Nutzenkalkül heraus erklärt werden, sondern nur aus der Betrachtung der akteurInnen-eigenen Handlungs- und Deutungskontexte (Hofmann 1993: S. 212).²⁰ Das Konzept der impliziten Theorien geht von der Annahme aus, dass die Erfahrungen von AkteurInnen eines Policy-Feldes – wenn auch nicht einen Eckpfeiler zum Verständnis der Gesellschaft darstellen – doch einen tragfähigen Zugang ermöglichen, um Sinnbezüge einer Gesellschaft offenzulegen (Wagenaar 2011: S. 71).

3) Handlungen als Resultat der Interpretation eines Problems

„Für die Policy-Forschung bedeutet eine sozialkonstruktivistische Epistemologie, dass politische Strategien und Lösungsversuche nicht als natürliche Reaktionen auf objektive Probleme, Machtverhältnisse und Handlungsbeschränkungen zu verstehen sind, sondern immer als Interpretationen dieser Elemente“ (Hofmann 1993).

Mit dem Konzept der impliziten Theorien kann gezeigt werden, dass Strategien und Steuerungsinstrumente im Politikfeld nicht naturwüchsige Antworten auf objektive Problemlagen, Machtverhältnisse und Handlungszusammenhänge sind, sondern als Interpretation derselben verstanden werden müssen. AkteurInnen entwickeln den Bezugspunkt für ihre politischen Strategien aus ihren wirklichkeitsstiftenden Bildern. Hofmann zeigt, wie Interpretationen zum Politikfeld in den Status ontologischer Axiome übergehen. Daher führen die Policy-AkteurInnen keine Konflikte um die divergierende Interpretation des Gegenstandes: Sie formen hingegen eine ganz eigene Policy-Realität. Diese folgt einer eigenen Logik und eigenen Legitimationen. Policy-AkteurInnen entwickeln daher auch eigene Kriterien für den Erfolg ihrer Politiken.

4) Thematisierungskompetenz

Hofmanns Untersuchungsperspektive ist durch die Kritik an der Policy-Forschung bedingt, deren Perspektive sich häufig mit jener der Regierenden deckt (Hofmann 1993: S. 15). Eine Folge dieser als etatistisch kritisierten Vorgehensweise ist, dass sie unreflektiert politische Problemdefinitionen übernehme und damit die Thematisierungskompetenz der

²⁰ Henninger zeigt, dass Analysen, die auf dem Konzept des rationalen Handelns beruhen, außerdem nur eine Sonderform des menschlichen Handelns als erklärende Kraft nutzen (Henninger 2005).

Sozialwissenschaft aus der Hand gebe (ebd.). Hellmut Wollmann begründete diesen Vorwurf mit der Annahme, dass in politisch administrativen Problembeschreibungen die gesellschaftliche Wirklichkeit nicht angemessen repräsentiert, sondern so verformt werde, dass bestimmte im politischen Prozess beteiligte Interessen privilegiert und andere diskriminiert würden. Als Aufgabe kritischer Wissenschaft wird demzufolge beansprucht, eine eigene Thematisierungskompetenz gegenüber der politischen Definitionsmacht sozialer Wirklichkeit zu verdeutlichen.²¹ Hofmanns Ansatz hat das Ziel, die Konstitution politischer Realitätsdeutung freizulegen und damit einer systematischen Analyse zugänglich zu machen.

5) Kontextgebunden

Implizite Theorien sind notwendiger Bestandteil von (politischem) Handeln, denn allen Handlungszusammenhängen wohnt die Möglichkeit zur *Mehrdeutigkeit* inne. Handlungszusammenhänge sind daher immer *deutungsbedürftig* (Hofmann 1993: S. 241). Implizite Theorien strukturieren zweckvolle Handlungszusammenhänge, indem sie diesen *Sinn* geben, daher sind implizite Theorien auch an ihre betreffenden Handlungszusammenhänge gebunden. In ihrem jeweiligen Kontext legitimieren die impliziten Theorien die Art und Weise der Intervention im jeweiligen Gegenstandsbereich und können so innerhalb des spezifischen Kontextes Deutungsmacht entfalten.

6) Streben nach Allgemeingültigkeit

Unter Rückgriff auf implizite Theorien wird darauf abgezielt, eine widersprüchliche Welt eindeutig zu interpretieren, weshalb implizite Theorien zum Anspruch auf Allgemeingültigkeit tendieren. Implizite Theorien sind nur bedingt der Reflexion zugänglich und streben bei einer Konfrontation mit Kritik nach innerer Konsistenz, womit ihre Beständigkeit unterstützt wird (Hofmann 1993: S. 242). AkteurInnen vollziehen anhand ihrer impliziten Theorien Interpretationsleistungen der sozialen Wirklichkeit, die einen Anspruch auf Richtigkeit und Allgemeingültigkeit erheben. So verstanden wird Politik als Theorie handlungsleitender und legitimierender Deutungsentwürfe gesellschaftlicher Wirklichkeit analysiert (Hofmann 1993: S. 22 und S. 113). Damit werden auch sozioökonomische Rahmenbedingungen nicht als Voraussetzung, sondern vielmehr als begründungsdürftig betrachtet.

²¹ Claus Offe forderte bereits in den 1970er-Jahren, dass die Implementationsforschung diese Vogelperspektive als Betrachtungsblickwinkel kritischer Sozialwissenschaft einnehmen solle (Offe 1977).

7) Zweidimensionalität impliziter Theorien

Siebtens werden Handlungen als eine mögliche unter vielen betrachtet, sie bewegen sich in einem Kontingenzraum. Gleichzeitig treten Ideen in Form von Struktur als „naturegegeben“ auf. In dieser Betrachtung sind AkteurInnen einerseits handlungsfähig und andererseits gleichzeitig an Strukturen gebunden. Ideenkonzepte können kognitionsorientiert und damit an AkteurInnen gebunden sein und trotzdem auf Ideen als kognitive Struktur verweisen. Für die Politikwissenschaft sind geteilte Ideen innerhalb einer Gruppe oder sogar der ganzen Gesellschaft von besonderer Bedeutung. Auf der Prämisse, dass Organisationen kognitionsfähig sind, beruht ein Großteil der soziologischen Organisationsforschung. Ob solche Ideen den jeweiligen AkteurInnen als Struktur gegenübertreten oder als in AkteurInnen verankert betrachtet werden, hängt dabei von der Untersuchungsebene ab:

„Für Individuen im engeren Sinne, die einen Staat oder einen anderen korporativen Akteur konstituieren, stellen sich die Kognitionen des letzteren als Struktur dar. Insofern verweist die Ausdehnung des Kognitionsbegriffs auf korporative Akteure bereits auf dessen strukturelle Dimension“ (Maier 2003: S. 57).

Grafisch stellt Matthias Leonhard Maier dies wie in der folgenden Tabelle dar.

Tabelle 4.3: Die Unterscheidung von AkteurInnen (A) und Strukturen (S) in Abhängigkeit von der Untersuchungsebene

		Internationales System (S)
	Staat/Gesellschaft (S)	Staat (A)
Gruppe/Organisation (S)	Gruppe/Organisation (A)	
Individuum (A)		

Quelle: (Maier 2003: S. 57).

Welche Einheit als AkteurIn betrachtet wird, hat für die Verortung der Ideen als Struktur oder als in der AkteurIn verankert Relevanz. Die Einführung von „korporativen AkteurInnen“ in die kognitionsorientierte Politikanalyse ermöglicht dies. Als korporative AkteurInnen gelten Regierungen von Nationalstaaten, Parteien und Verbände, aber auch Verwaltungsorganisationen innerhalb von Staaten sowie supra- oder internationale Organisationen, je nach Untersuchungsebene (Maier 2003: S. 56). Die strukturelle Dimension von Kognitionen wird in Konzepten wie „Paradigmen“, „Normen“ oder „Kultur“ deutlich (Maier 2003: S. 57). Diese Konzepte beziehen sich auf Kognitionen jenseits der

individuellen AkteurInnenebene.²² Maiers Ansatz ermöglicht es, Ideen auf individueller Ebene (Beliefs) und auf struktureller Ebene (Paradigmen oder Normen) nicht als Gegensatz zu betrachten (Maier 2003: S. 63).²³ Jenes zweidimensionale Schema von Ideen ist intermediär, da es einen kognitiv gedachten Ideenbegriff individuell und strukturell gleichzeitig erfasst. In der Literatur hingegen wird das Arbeiten mit Ideen auf der individuellen oder strukturellen Ebene oft als Grundsatzentscheidung der ForscherInnen betrachtet, wenn Ideen auf Strukturebene im Sinne von Diskursen untersucht werden. Im Gegensatz dazu können mit Maiers Schema Ideen in ihrer AkteurInnenqualität und als Strukturelement analysiert werden. Für die vorliegende Forschung erweist sich diese Konzeption als äußerst fruchtbar. Maier leistet damit einen Beitrag für ein pluralistisches Projekt in der Ideenforschung.²⁴ Sein dualistisches Verständnis von Ideen ist anschlussfähig an Hofmanns Konzept der impliziten Theorien, wie in der Diskussion (Kapitel 7) ausgeführt wird.

4.3.1 Zwischenfazit

Neben der Definition impliziter Theorien geht es hier insbesondere darum, den Theoriehintergrund der Wissenssoziologie in Anlehnung an Berger/Luckmann als Forschungshaltung zu begreifen. Das Konzept impliziter Theorien ermöglicht es, nach den Vorstellungen und Bildern zu fragen, anhand derer AkteurInnen ihren eigenen Kontingenzzraum ausfüllen. Dabei steht die Frage im Zentrum, was die lokalen AkteurInnen im Rahmen ihrer Implementationsstrategie als ihre eigenen Aufgaben und als die lokal zu lösenden Probleme betrachten. Für die Analyse von Datenmaterial hat es den Vorteil, sehr offen zu sein, und dies ist gleichzeitig der Nachteil des Konzeptes. Was implizite Theorien sind, bleibt inhaltlich zwangsläufig offen und muss seitens der ForscherInnen am jeweiligen

²² Maier grenzt von jenen kognitionsorientierten strukturellen Konzepten die Beliefsystem-Forschung ab. Diese betont die Bindung individueller AkteurInnen an das jeweilige Beliefsystem stärker, während in der Paradigmen-Forschung der Fokus mehr auf den Bedingungen von Überzeugungen liegt. In poststrukturalistischen Ansätzen wird die Rückbindung ideeller Strukturen an individuelle AkteurInnen ganz aufgehoben (Maier 2003: S. 57).

²³ Zudem zieht Maier in seine schematische Darstellung auch Ideen als Diskurse mit ein. Für diese poststrukturalistische Perspektive auf Ideen wären auf AkteurInnenebene Rhetorik und Argumente zu untersuchen und auf der Strukturebene diskursive Elemente (Maier 2003: S. 63).

²⁴ Auch Maier bezieht Position in der Kausalitäts-/Verstehens-Debatte. Er hält die Annahme, dass interpretative Ansätze neue methodologische Zugänge brauchen, die auf Verstehen abzielen, für problematisch in ihrer Abgrenzung zum „Erklären“ (Maier 2003: S. 65).

Gegenstand herausgearbeitet werden. Auch wie implizite Theorien analysiert werden können, bleibt vorerst unbeantwortet.

Die Analysearbeit im Rahmen des Konzeptes implizite Theorien führte zur Entwicklung folgender Deutungsthese:

Die AkteurInnen setzen die Vorgaben des KiföG anhand ihrer Deutungen in „ihrem“ lokalen Kontext um. Der Fokus der Betrachtung ist nicht auf der Ebene der Interessen der AkteurInnen angesiedelt, sondern viel substantieller auf der Ebene der akteurInneneigenen Deutungen, die den Gegenstand und darauf gerichtete Interessen erst konstruieren. Die Wahrnehmung der AkteurInnen und ihre Kausalannahmen bei der Konstruktion des Gegenstandes werden so zum Forschungsgegenstand.

Wie kann die Konstruktion sozialer Wirklichkeit systematisch operationalisiert werden? Anregungen dazu liefert der „What’s the problem represented to be?“-Ansatz von Carol Bacchi, der unter diesem Anliegen vorgestellt wird.

4.4 Ideen als Bedeutungsstruktur am Beispiel des WPR-Ansatzes

Der WPR-Ansatz von Bacchi ist der poststrukturalistischen Ideenforschung zuzurechnen. Poststrukturalistische Ideenforschung geht davon aus, dass AkteurInnen keinen Handlungsspielraum haben:

„Im Unterschied zu handlungstheoretischen Ansätzen sieht der Strukturalismus, pointiert formuliert, die gesellschaftliche Wirklichkeit als Ergebnis anonymer Mächte, als Resultat von symbolischen Ordnungen, sozialen Institutionen und materiellen Bedingungen, die unabhängig vom Subjekt bestehen, in denen der einzelne sich zwar bewegen kann, auf die er aber keinen Einfluss auszuüben vermag“ (Waldschmidt 2005: S. 149).

VertreterInnen jener Ansätze betonen die Wirkmächtigkeit übergeordneter „Denk- und Bedeutungsstrukturen“ (Münch 2016, S. 18). Handlungen und Identitäten werden auf diese zurückgeführt. Sinnhaftigkeit und Bedeutung liegen also nicht in den Wünschen, Deutungen und Überzeugungen der AkteurInnen, sondern in den kulturellen Rahmenstrukturen, die als Diskurse, Dispositive oder auch Meta-Frames bezeichnet werden (Münch 2016: S. 18). In poststrukturalistischer Perspektive wird das Subjekt als vom Diskurs ebenfalls konstruiert gedacht. Sinn und Bedeutung lassen sich hier nicht in AkteurInnen verorten, vielmehr sind sie in sedimentierten diskursiven Strukturen verankert (Münch 2016: S. 18).

Der WPR-Ansatz analysiert ähnlich wie die impliziten Theorien Problemdefinitionen. Diese werden im WPR-Ansatz als Narrative in Policy-Dokumenten analysiert. Mit dem WPR-Ansatz werden Programmentwürfe danach befragt, was in ihnen implizit als Problem begriffen wird. Damit knüpft der Ansatz an die Soziologie sozialer Probleme an und erarbeitet ein innovatives analytisches Instrumentarium aus, welches frauenspezifische politische Themen wie Lohngleichheit, positive Diskriminierung, häusliche Gewalt etc. nach dem Ursprung des Problems, nach seiner Konstruktion und seinen Bedingungen befragt. Zu diesem Zweck hat Bacchi ein Set aus sechs Fragen entwickelt, die sie an das zu analysierende Dokument stellt, um die dahinterliegende Konstruktion offenzulegen. Die Fragen werden im Folgenden erläutert:

- 1) Was wird als spezifisches Problem dargestellt? „What’s the ‘problem’ [...] represented to be in a specific policy?“ (Bacchi 2009, S. 2). Zunächst soll erklärt werden, was im Rahmen einer spezifischen Policy als Problem benannt wird. „The goal of Question 1 in a WPR approach is to identify implied representations in specific policies or policy proposals“ (ebd., S. 4). Welche Voraussetzungen oder Vorannahmen untermauern die Darstellung des Problems?
- 2) „What presuppositions or assumptions underlie this representation of the ‘problem’?“ (ebd., S. 5). Im Zentrum der zweiten Frage stehen die Aspekte, welche mit der Problemdarstellung einhergehen bzw. dieser vorausgesetzt sind. Es geht nicht darum, *warum* etwas passiert, sondern *wie*. „The goal of Question 2 of a WPR approach is to identify and analyse the conceptual logics that underpin specific problem representations“ (ebd., S. 5). Bacchi bezieht in diesen Schritt ebenso das Aufdecken von „deep-seated cultural values“ (ebd., S. 6) und „basic or fundamental worldviews“ (ebd.) mit ein. Bacchis Ansatz zählt zur feministischen Policy-Analyse: So ist es für sie hinsichtlich der zweiten Frage auch wichtig, Dichotomien wie Körper/Geist oder männlich/weiblich aufzuzeigen. Eine Annahme ist, dass diese implizit und verborgen Politikfelder mitgestalten. Die Dichotomien stellen Hierarchien dar, die zum Verständnis der Politikfelder beitragen können (vgl. ebd., S. 7). Für die lokale Kinderbetreuungspolitik ist jener Aspekt zentral, da die Analyse des Datenmaterials zeigt, dass sie als Dienstleistung für Mütter gedacht wird – und zwar in allen untersuchten Kommunen.
- 3) Wie ist die Darstellung des Problems zustande gekommen? „How has this representation of the ‘problem’ come about?“ (ebd., S. 10). Hiermit werden die

Entwicklungen und getroffenen (Nicht-)Entscheidungen, die zur vorherrschenden Form des identifizierten Problems und dessen Darstellung geführt haben, erfragt.

- 4) Was wird nicht problematisiert in der Darstellung? Was wird verschwiegen? Könnte über das Problem anders gedacht werden? „What is left unproblematic in this problem representation? Where are the silences? Can the ‘problem’ be thought about differently?“ (ebd., S. 12). Mit Frage vier soll aufgezeigt werden, was in der Problemdarstellung (bewusst) ausgelassen wird und wo die Grenzen dieser liegen (ebd.).
- 5) Welche Effekte zieht eine solche Darstellung des Problems nach sich? „What effects are produced by this representation of the problem?“ (ebd., S. 15). In Frage fünf geht es um die konkreten Auswirkungen der Problemdarstellung.
- 6) Wie und wo wurde die Darstellung des Problems produziert, verbreitet und verteidigt? „How/where is this representation of the ‘problem’ produced, disseminated and defended? How could it be questioned, disrupted and replaced?“ (ebd., S. 19). Abschließend soll noch erfragt werden, wo, wie und von wem die vorliegende Problemdarstellung produziert wurde und wer zu diesem Diskurs überhaupt Zugang hatte.

Bacchi begreift den Vorgang der Problemdefinition als essenziellen Teil des Politikprozesses. Ihr geht es mit dem WPR-Ansatz um die implizite Ebene der Konstruktion von sozialer Wirklichkeit, wobei sie entgegen der hier gewählten Perspektive grundsätzlich annimmt, dass der Diskurs den AkteurInnen vorgängig ist und diesen damit erst herstellt. Im Zentrum der vorliegenden Arbeit steht jedoch die Frage nach dem Spielraum der jeweiligen AkteurInnen.

4.4.1 Zwischenfazit

Bacchi entwickelt Fragen, die dafür geeignet sind, die jeweiligen Konstruktionen sozialer Wirklichkeit hinter Policies offenzulegen. In Anlehnung an Bacchi wurden folgende Fragen erarbeitet und an das erhobene Interviewmaterial gestellt, was für die vorliegende Studie eine analytische Schärfung bedeutet:

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

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

Zusätzlich erleichtern die entwickelten Fragen den Vergleich der vier lokalen Kinderbetreuungspolitiken.

4.5 AkteurInnen als StrategInnen ihrer Ideen am Beispiel von Framing

Forschung, die das Konzept „Frame“ als Analysekategorie nutzt, ist sehr vielfältig: Hierzu bietet Jörg Matthes einen Überblick (Matthes 2014). Die Framing-Forschung lässt sich unterteilen in der jeweiligen Verortung der Untersuchung von „Frames“. So gibt es Forschungen, die Frames kognitiv in den Menschen verorten, während andere Frames in Texten verorten (Potthoff 2012: S. 53). Zur ersten Kategorie zählen Pan & Kosicki 1993: S. 57; Dunwoody 1992: S. 78; Gitlin 1980: S. 7; und zur zweiten gehören Hardin 2002: S. 88; Tankard u. a. 1991: S. 11. Matthias Potthoff fasst gängige Definitionen von Frame und Framing-Konzepten zusammen und grenzt diese voneinander ab (Potthoff 2012: S. 53). Im Folgenden wird die bisherige Struktur des Kapitels beibehalten und demgemäß Bezug auf Forschung genommen, die Frame-Konzepte in kognitivistischer Tradition nutzen. Auch Framing-Konzepte gehen davon aus, dass Ereignisse und Sachverhalte in der Welt nicht für sich sprechen, sondern erst zum Sprechen gebracht werden müssen. Dies geschieht durch Interpretation und die Entwicklung von Verständnissen zu den jeweiligen Ereignissen und Sachverhalten (Marcinkowski 2014b: S. 7). Dafür werden vorgefertigte Deutungsmuster genutzt, die es erlauben, interpretationsoffene Gegebenheiten mit Bedeutung aufzuladen und die dazu passenden Handlungsoptionen zu wählen (ebd.). Diese Grundidee hat Erving Goffman vor über 40 Jahren als „Rahmenanalyse“ entwickelt (Goffman 1977). Die zentrale analytische Kategorie des Ansatzes ist der „Frame“ als Interpretationsrahmen – auch Interpretationsschema genannt –, um Situationen und Sachverhalten Sinn zu verleihen. Innerhalb der Sozialwissenschaften wurden diese Kerngedanken vielfach weiterentwickelt (Hettlage & Lenz 1997). Todd Gitlin wendet den Frame-Begriff erstmals für die Analyse des Medienkontextes an (Gitlin 1980; Potthoff 2012: S. 35). Gitlin schuf damit die Grundlage einer kommunikationswissenschaftlichen Frame-Analyse, auf die bis heute

zurückgegriffen wird. Auch in der Policy-Analyse sind mit Frames in Anlehnung an Goffman „Interpretationsschemata“ gemeint (Münch 2016: S. 79). Dabei wird weniger auf das Substantiv Frame, sondern auf das Verb framing als Prozessbegriff Bezug genommen (Marcinkowski 2014b: S. 7):

„Framing wird dabei verstanden als ein Akt der Auswahl, Organisation, Interpretation und Herstellung von Sinn in einer komplexen Realität, um Wegweiser für Wissen, Analyse, Überzeugung und Handlung zu liefern“ (Rein & Schön 1993: S. 158).

Ein „frame“ ist nach Martin Rein und Donald Schön ein Rahmen, aus dessen Perspektive eine unklar definierte problematische Situation Sinn ergibt. Frames führen zu spezifischen Sichtweisen auf die Welt und erzeugen damit eine Vielzahl sozialer Realitäten (Rein & Schön 1993, S. 146, Münch 2016, S. 80). Sachverhalte können in unterschiedlichen Rahmungen unterschiedlich konstruiert werden. Die öffentliche Kommunikation zum Beispiel stellt solche Interpretationsrahmen für soziale Gegebenheiten bereit, die sich Teile der Bevölkerung zu eigen machen, somit kann die „öffentliche Meinung“ zu einem Thema „gelenkt“ werden. In diesem Sinne verweist Framing auf kommunikatives Handeln, durch das gesellschaftliche Umstände absichtsvoll oder unbewusst in einen bestimmten Zusammenhang gebracht werden und damit eine bestimmte Bedeutung entfalten, die bei einem anderen Interpretationsrahmen eben auch anders ausgefallen wäre (Marcinkowski 2014b: S. 7). Frame-Analysen sind daher in den Kommunikationswissenschaften stark etabliert und untersuchen vor allem Journalismus (Marcinkowski 2014b). Von zentraler Bedeutung ist hier besonders strategische Kommunikation, die aus frametheoretischer Perspektive den AdressatInnen durch bewusste Auslassung und Hervorhebung wünschbare Situations- und Sachverhaltsdeutungen überzeugende Botschaften vermitteln (Marcinkowski 2014b: S. 8). Eine für die Politikwissenschaft spannende Frage wäre, wie diese Form der strategischen Kommunikation in der Realität der Mediendemokratien genutzt wird, um Politik zu machen.

Rein und Schön gehen davon aus, dass Politikentwicklung als Prozess der Problemdefinition verstanden werden kann. Daher schlagen sie vor, die kognitiven Deutungsrahmen (frames) gesellschaftlicher und politischer Handlungszusammenhänge in das Aufgabenfeld der Politikfeldanalyse miteinzubeziehen (Hofmann 1993: S. 24). Die Interpretation bestimmter Themen entlang bestimmter Rahmungen kann, wie in kommunikationswissenschaftlicher Perspektive gezeigt wurde, durchaus als intentionale Handlung begriffen werden. In der Forschung zu sozialen Bewegungen wird framing als „Bedeutungsarbeit“ bezeichnet. Neben

der Ressourcenmobilisierung und politischen Gelegenheitsstrukturen gilt es als wesentlich, das Framing von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu verstehen, um Charakter und Entwicklung jener Organisationen nachzuvollziehen. Der Frame-Ansatz von David A. Snow (Snow 1986), auch in seiner Weiterentwicklung von Robert Entman (Entman 1993), ist in der politikwissenschaftlichen Frameforschung sehr populär. Framing bezeichnet hier den Kampf um Mobilisierung und Gegenmobilisierung von Ideen und Bedeutungen (Benford & Snow 2000: S. 613). Das Ergebnis dieser Prozesse, die collective action frames, teilen mit den frames, dass Aspekte der äußeren Welt vereinfacht und kondensiert werden; dies geschieht aber auf eine strategische Art, die potentielle Unterstützer mobilisieren und Antagonisten demobilisieren soll (Benford & Snow 2000: S. 614). Die Kernaufgabe politisch-strategischer Kommunikation besteht darin, Einigkeit über die Identität und Ursache eines politischen Problems herzustellen, die bevorzugte Problembehandlung hervorzuheben und zur gemeinsamen Aktion zu motivieren. Ein Frame ist dann eine rhetorische Figur (Marcinkowski 2014b: S. 10).

Innerhalb der Framing-Forschung gibt es derzeit eine Debatte, ob diese einer einheitlichen Konzeptionalisierung bedarf, da die Ansätze und Definitionen von Frames sowie die Inhalte von Frames (soziale Sachverhalte, politische Verfahren, politische Streitthemen, Politikergebnisse usw.) so vielfältig sind (Marcinkowski 2014b: S. 10). Die Diskussion scheint gegenwärtig im Sinne eines konzeptionellen Pluralismus in der Frame-Forschung zu verweisen (ebd.).

Insgesamt wurde gezeigt, dass das Verhältnis zwischen AkteurInnen und Ideen bei Frame-Ansätzen intentional-strategisch gedacht wird und demgemäß im Zentrum von Frame als Analysekategorie steht.

4.5.1 Zwischenfazit

Der Frame-Ansatz geht nicht von AkteurInnen, sondern vom Sachverhalt, der zur Verhandlung steht, aus. In meiner Forschung hingegen interessiert eben genau die Rolle des Subjektes. Außerdem fokussieren Frame-Ansätze auf intentionales Handeln, während die Analyse des Datenmaterials der vorliegenden Arbeit zeigte, dass für dieses Projekt nicht-intendierte, als natürlich wahrgenommene Ideen zur Erklärung von Politik im Vordergrund stehen.

Spannend ist hier besonders, dass Frame-Ansätze kognitive Ideen auf der Ebene von Strukturen zugänglich machen. Für die Arbeit wird im Hinterkopf behalten, ob AkteurInnen anhand ihrer impliziten Theorien auf einer kollektiven Ebene ein Gegenkonzept zum Frame-Konzept darstellen. Implizite Theorien können dann als kollektiv nicht-intentional hergestellter Bedeutungsrahmen betrachtet werden.

Interpretationen von Ideen werden bei Frame-Ansätzen als ein Prozess gesehen, der ständig in Bewegung ist. Gerade in Bezug auf die Frage nach Übernahme oder Blockade der Bundesfamilienpolitik erscheint es als Forschungshaltung gewinnbringend, die Prozesshaftigkeit von Ideen zu berücksichtigen.

Als Frage für die Analyse des Datenmaterials wird in Hinblick auf den Framing-Ansatz mitbedacht, ob die AkteurInnen einer Kommune durch aktive Bedeutungsarbeit gemeinsam einen Frame, also ein lokales Interpretationsschema zur Kinderbetreuung, aktiv vorantreiben.

4.6 Fazit: analytische Rahmung der vorliegenden Studie

Abschließend werden die Anregungen und Abgrenzungen der erbrachten Darlegungen für die analytische Rahmung einer ideenzentrierten Erklärung lokaler Kinderbetreuungspolitik zusammengefasst.

Die anfängliche Arbeit mit dem ACF zeigte, dass die Ideen lokaler AkteurInnen so erklärungsstark sind, dass von kausalanalytischen Ansätzen mit Bezug auf Ideen Abstand genommen wurde, zumal keine konfligierenden Überzeugungscoalitionen vorgefunden wurden.

Obwohl Ideen im ACF nicht-intentional gedacht werden müssen, bleibt der ACF Kausalannahmen verhaftet. Dass Policies immer Theorien über sich selbst enthalten, wird für die Analyse der Politik nicht weiter relevant gesetzt. Dabei wird außer Acht gelassen, dass intentionale Handlungen einen Sonderfall menschlichen Handelns darstellen (Henninger 2005: S. 201). Gerade bei normativ aufgeladenen Politikfeldern wie der Familienpolitik scheint ein nicht-intentional gedachtes Verhältnis zwischen Ideen und Handlungen besonders angebracht, indem die Bedeutung (Sinn) hinter Handlungen zentral gesetzt wird.

Der interpretative Fokus zielt entgegen der interessengeleiteten Erklärung von Handlung darauf ab, dass in Handlungen stets Ideen enthalten sind. In der Regel werden diese Ideen

von AkteurInnen nicht hinterfragt und treten daher als natürlich auf. Die interpretative Policy-Analyse untersucht Politikdefinitionen, um Politik besser zu verstehen. Über bestimmte Ideen werden Probleme definiert, für die bestimmte Lösungsstrategien als plausibel erscheinen. Damit können Ideen für AkteurInnennetzwerke und Institutionen bestimmte Handlungsräume und Aufgaben vordefinieren. Dies wird hier für die lokale Gestaltung von Kinderbetreuung untersucht. Dabei ist spannend, welche Ideen relevant werden, denn sie interessieren in ihrer Handlungsrelevanz. Sie sind der Maßstab, mit dessen Hilfe die oder der Handelnde selbst die objektiven sozialen Strukturen in subjektiv sinnvolle Situationen mit entsprechenden Handlungsoptionen transformiert (Münch 2016: S. 50). Anhand von Ideen können AkteurInnen Situationen in subjektiv sinnvolle Handlungsoptionen übersetzen. Ideen lassen sich in dieser Lesart als Begründungen oder Rechtfertigung der oder des Handelnden gegenüber sich selbst und auch gegenüber anderen verstehen, ohne sich der Gründe immer bewusst sein zu müssen (Münch 2016: S. 51).

Mit der theoretischen Fokussierung auf den ACF war die Forschungsfrage in positivistischer Tradition verbunden. Die Frage lautete: Wie kann die lokale Varianz erklärt werden? Die These zur Erklärung war, dass die Ideen der lokalen AkteurInnen operationalisiert im Überzeugungssystem eine wesentliche Rolle zur Erklärung der Varianz bieten. Mit der Neuorientierung hin zur interpretativen Policy-Analyse musste die Forschungsfrage angepasst werden, da deren erste Variante mit dem interpretativen Paradigma nicht vereinbar ist. Die interpretative Veränderung führte zu folgender Forschungsverschiebung: Die lokale Varianz wird nun als Ausdruck unterschiedlicher Deutungsmuster untersucht. Aus den dargelegten Ausführungen wurde ein analytischer Rahmen zusammengefügt, der eher als Blickwinkel auf den Forschungsgegenstand zu verstehen ist. Mein Forschungsinteresse ist der individuelle Sinn lokaler AkteurInnen der Kleinkindbetreuung. Nicht kausales Erklären, sondern Fremdverstehen ist damit die Aufgabe der ForscherInnen. Es wird von einem nicht-intentionalen Ideenbegriff ausgegangen, der das Offenlegen der als naturgegeben geltenden, unhinterfragten Vorstellungen lokaler AkteurInnen erforscht. Die vertiefte Untersuchung jener axiomatischen Vorstellungen, welche als Deutungen der sozialen Wirklichkeit begriffen werden, wurde daher mit dem Konzept der impliziten Theorien nach Hofmann (1993) weiterverfolgt. Operationalisiert werden die impliziten Theorien mit einem Set von Fragen, die in Anlehnung an Bacchi entwickelt wurden, um die Ideen hinter den Policies offenzulegen. Ideen werden in hermeneutischer Tradition als normative und kognitive Wissensbestände von AkteurInnen untersucht. Gleichzeitig werden Ideen in Anlehnung an

Berger und Luckmann sowie Hofmann als überindividuelle Strukturen verstanden. Die vorliegende Arbeit analysiert Ideen auf AkteurInnenebene und schließt demgemäß aus den Forschungsergebnissen auf die Strukturebene von Ideen im kommunalen Fallvergleich mit der These, dass die lokalen AkteurInnen einer Kommune *gemeinsame Bedeutungsarbeit* leisten und *ein* lokales Interpretationsschema zur Kinderbetreuung bilden.

In der vorliegenden Studie werden die impliziten Theorien lokaler AkteurInnen, die u3-Betreuung organisieren und gestalten, analysiert. Folgende Fragen werden hinsichtlich dessen an das Interviewmaterial gestellt:

- Welche Aufgaben werden der eigenen AkteurInnengruppe innerhalb der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft zugeschrieben?
- Was wird im Zuge der Implementation des KiföG als lokaler Kontext thematisiert?
- Mit welchen axiomatischen und kausalen Vorstellungen begründen die AkteurInnen den jeweiligen Umgang mit den neuen Vorgaben des KiföG?
- Welche Handlungen werden legitimiert und welche möglichen Handlungen werden mit der gewählten „Themenkonstruktion“ verunmöglicht?

Nicht nur die Vorstellungen zur Kinderbetreuung und die jeweiligen Handlungen sind Teil der impliziten Theorien, die Verortung der eigenen AkteurInnengruppe innerhalb der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft und die eigene Interpretation der lokalen Kontextbedingungen gehören ebenfalls den jeweiligen impliziten Theorien zur Kinderbetreuung an. Schließlich werden auch die in den Interviews dezidiert legitimierten Handlungen und Strategien beschrieben, da diese als Ausdruck der impliziten Theorien betrachtet werden können.

Für die Analyse wird im Hinterkopf behalten, inwiefern die Konstruktion von Geschlecht der lokalen AkteurInnen für die Forschungsfrage relevant ist.

Zusätzlich wird mitbedacht, ob und wie von den AkteurInnen aktive Bedeutungsarbeit im Sinne von Frame-Ansätzen betrieben wird.

Im nun folgenden Kapitel wird das methodische Vorgehen der Studie vorgestellt.

5. Methoden zur Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken

Die anfängliche Forschungsfrage lautete, warum es die lokale Varianz in der Kinderbetreuungsquote gibt. Die These war, dass die Überzeugungssysteme lokaler AkteurInnen dafür eine besondere Rolle spielen (siehe Kapitel 4). Eine erste Analyse des Interviewmaterials aus den Vergleichskommunen machte, wie im Theoriekapitel angesprochen, eine theoretische und damit auch methodologische Neujustierung des vorliegenden Projektes nötig. Damit einher ging die Verschiebung der Forschungsfrage von einer kausalanalytischen Ausrichtung hin zu einer interpretativen. Die neue Forschungsfrage in Tradition interpretativer Forschung zielt nicht mehr darauf ab, eine Kausalanalyse zu erstellen. Die Forschungsthese ist nun, dass die lokale Varianz als Ausdruck lokal unterschiedlicher Deutungen zur Kinderbetreuung analysiert werden kann. Im weiteren Sinn geht es eher darum, Politik aus den impliziten Theorien der lokalen AkteurInnen anhand „dichter Beschreibungen“ (Geertz & Luchesi 1987) zu verstehen.

Tabelle 5.1: Übersicht über die Forschungsphasen der Studie

	Ziel	Vorgehen	Ergebnis
Phase 1	Grundlagen lokaler Kinderbetreuungs-politik ermitteln	drei ExpertInneninterviews mit lokalen AkteurInnen	Verfahrenswissen zur Gestaltung lokaler Kinderbetreuungspolitik Ermittlung zentraler AkteurInnen lokaler Kinderbetreuungspolitik
Phase 2	theoriegeleitetes Sample der Studie entwickeln	kriteriengeleitete quantitative Analyse aller lokalen Kinderbetreuungsquoten in Deutschland	Ermittlung der vier Kommunen des Samples
Phase 3	den Einfluss von Ideen auf Handlung im Politikfeld untersuchen (Deutungsthese)	vergleichende Analyse impliziter Theorien lokaler AkteurInnen	Bestätigung der Deutungsthese

Quelle: Eigene Darstellung.

Insgesamt ist diese Studie in drei Forschungsphasen eingeteilt (eine Übersicht ist in Tabelle 5.1 dargestellt). Anfänglich wurden in der explorativen Pilotstudie die Grundlagen

lokaler Kinderbetreuungspolitik zusammengetragen. Die zweite Forschungsphase hatte das Ziel, anhand der quantitativen Analyse lokaler Kinderbetreuungsquoten das theoriegeleitete Sample zu entwickeln. Die dritte Forschungsphase umfasste schließlich die Interviewerhebung und -auswertung in den vier analysierten Kommunen.

Die drei Forschungsphasen werden im Weiteren besprochen. Besonderes Augenmerk liegt auf der Hauptstudie, welche die Interviews in den Vergleichskommunen umfasst. Für die Hauptuntersuchung wird das Vorgehen ausführlich erörtert. Abschließend wird über Gütekriterien qualitativer Sozialforschung und deren Konsequenzen für die vorliegende Arbeit reflektiert.

5.1 Explorative Pilotstudie

Die Aufarbeitung der politikwissenschaftlichen Forschung zur Sozial- und Familienpolitik mit dem Schwerpunkt „Ideen“ zur Erklärung dieser zeigte im zweiten Kapitel, dass eine politikwissenschaftliche Grundlegung des Politikfeldes lokale Kinderbetreuungspolitik noch fehlt und dementsprechend eine erste explorative Feldphase notwendig machte. Dafür wurden mit lokalen ExpertInnen der Kinderbetreuungspolitik in Marburg aus dem Jugendamt und VertreterInnen lokaler Trägerschaft insgesamt drei ExpertInneninterviews geführt. Das Ziel dieser Interviews war, das Forschungsfeld lokale Kinderbetreuungspolitik, welches im dritten Kapitel erörtert wurde, systematisch zu erfassen.

Die Interviews der Pilotstudie ebenso wie jene der Hauptuntersuchung wurden in Anlehnung an das ExpertInneninterview durchgeführt. In der qualitativen Sozialforschung kommt dem ExpertInneninterview eher ein randständiger Platz zu, und es wird häufig mit dem Verweis auf seinen explorativen Charakter genutzt, um „Fakten“ über ein bestimmtes Spezialgebiet abzufragen (Meuser & Nagel 2009a: S. 466). In dieser Hinsicht wurde es auch für die Pilotstudie verwendet. Die Hauptuntersuchung, jene mit den ExpertInnen der vier theoretisch gesampelten Kommunen, benötigte eine Lesart des ExpertInneninterviews wie die von Alexander Bogner und Wolfgang Menz (Bogner & Menz 2009) als auch von Michael Meuser und Ulrike Nagel (Meuser & Nagel 2009a). Diese AutorInnen setzen sich mit einer eher wissenssoziologischen, methodologischen Fundierung des ExpertInneninterviews auseinander und entwickeln es weiter. Da jenes sogenannte theoriegenerierende ExpertInneninterview für mein Forschungsvorhaben anschlussfähig ist,

wurde es in der zweiten qualitativen Erhebungsphase genutzt.²⁵ Das theoriegenerierende ExpertInneninterview zeichnet sich im Gegensatz zu anderen Interviewformen qualitativer Sozialforschung dadurch aus, dass es sich auf institutionalisiertes Sonderwissen bezieht, welches durch ExpertInnen hervorgebracht wird. Als ExpertIn gilt hier, wer aktiv an bestimmten kommunalen, politischen oder sonstigen problembezogenen Angelegenheiten teilnimmt, durch diese Teilnahme in einen spezifischen Funktionskontext eingebunden ist und somit über ein institutionalisiertes Sonderwissen verfügt. Das Verständnis des ExpertInnenwissens geht nicht von „objektivem Faktenwissen“ aus, sondern von einem ausgehandelten, umkämpften, nicht immer expliziten Sonderwissen in Bezug auf ein bestimmtes soziales Problem. Von Interesse sind die spezifischen Wissensbestände, die auf kognitiver Ebene der ExpertInnen als Konglomerat subjektiver Sinnentwürfe und Deutungsmuster zu finden sind (Meuser & Nagel 1991: S. 66). Diese methodologische Reflexion des theoriegenerierenden ExpertInneninterviews ist äußerst anschlussfähig für die Analyse impliziter Theorien (vgl. Theoriekapitel). Meuser und Nagel (Meuser & Nagel 2009b: S. 51) schlagen einen offenen und flexibel gehandhabten Leitfaden als geeignetes Instrument zur Interviewerhebung vor. Mit Offenheit ist gemeint, dass die oder der InterviewerIn Fragen nicht schlicht abfragt, sondern Fragen offen stellt und erzählgenerierende Impulse setzt, womit „Leitfadenbürokratie“ vermieden wird (Hopf 1978: S. 101). Der Leitfaden für die vorliegende Studie wurde in insgesamt drei thematische Blöcke (erstens persönlicher Einstieg, zweitens berufliches Handlungsfeld und drittens Meinungen und Einschätzungen) aufgeteilt. Die Fragen innerhalb dieser thematischen Einheiten dienten der Forscherin eher als Gedächtnisstütze, als dass sie „abgefragt“ wurden. Das Ziel war, ein Gespräch zu generieren, in dem die Fragen dementsprechend offengehalten wurden. Der Leitfaden für die Hauptuntersuchung befindet sich in Anhang A.

5.2 Quantitative Analyse: theoriegeleitetes Sample

Der zweite Teil der Studie besteht aus einem quantitativen Vergleich lokaler Kinderbetreuungspolitiken. Der Vergleich gilt in der Politikwissenschaft als Königsweg unter den Methoden (Blatter, Janning & Wagemann 2007: S. 34). Auch für dieses

²⁵ Dies stellt keinen Widerspruch zum kausalanalytisch gedachten Ausgangspunkt der Studie dar, da mit der konzeptionellen Arbeit anhand des Überzeugungssystems nach Sabatier auch hier nach Deutungswissen der ExpertInnen gesucht wurde.

Forschungsprojekt ist der Vergleich eine Methode mit Potential. Demgemäß wurde die Methode der Differenz, die auf John Stuart Mill zurückgeht, angewandt (Blatter, Janning & Wagemann 2007: S. 142). Dabei versucht die Forscherin, „Fälle“ auszuwählen, die sich in möglichst vielen Aspekten ähnlich sind, in Bezug auf die abhängige Variable aber variieren. Genannt wird diese Art des Designs „Most Similar Systems Design“ oder auch „Differenzmethode“ (Blatter, Janning & Wagemann 2007: S. 142). Die vorliegende Studie strebt einen qualitativen Policy-Vergleich lokaler Kinderbetreuungspolitik an. Obwohl die vergleichende Politikwissenschaft eine lange Tradition hat, gilt dies nicht unbedingt für die vergleichende Politikfeldforschung als qualitative Forschung. Die vergleichende Staatstätigkeitsforschung ist stark quantitativ orientiert (Münch 2016: S. 113). Die Anzahl der Forschungsarbeiten, die qualitative Vergleiche in der Politikfeldforschung erstellen, kann als sehr gering bezeichnet werden (ebd.). Der wesentliche Zugang eines qualitativen Vergleichs interessiert sich weniger für abstrakte Korrelationen, sondern ist darum bemüht, der Komplexität der Einzelfälle gerecht zu werden; eine Verwendung bezüglich der Verallgemeinerung von Aussagen ist somit kaum möglich. Das Ziel des Vergleichs ist hier, die Einzigartigkeit des Falles zu erfassen. Interpretativ angelegte Arbeiten haben häufig Probleme mit der Anforderung an Forschungsergebnisse, Äquivalenz zu erzeugen. In der vorliegenden Studie konnte dieses Problem durch die Fragen an das Material umgangen werden: Die Analysefragen, die in Wechselwirkung zwischen Theorie und Empirie entwickelt wurden, legen in den vier Vergleichskommunen in sehr ähnlicher Weise die Konstruktion lokaler Realität offen, anhand derer die lokale Kinderbetreuungspolitik verständlich wird. Daher erhebt die vorliegende Studie den Anspruch, in einem systematischen qualitativen Vergleich die Deutungsmuster und die damit einhergehenden Policies zur Kinderbetreuung im lokalen Vergleich darzulegen. Im Folgenden wird erörtert, wie die Kommunen der Studie ermittelt wurden.

5.3 Das Sample: die lokale Varianz

Wie in Kapitel 2 beschrieben, streut die Quote der Inanspruchnahme von u3-Betreuung in den 563 Jugendamtsbezirken zwischen 10 % und 63 %. Bisherige Forschungsberichte fokussieren insbesondere darauf, wie diese Varianz bei einheitlichen Bundes- und teilweise sogar Landesgesetzen zu erklären sei. Angeführt werden vor allem 1) Ost-West-

Unterschiede, 2) politische Unterschiede, 3) soziostrukturelle Faktoren wie die finanzielle Lage oder 4) die Größe der Kommunen.

Die Varianz in der Kinderbetreuungsquote wird vielfach mit Ost-West-Unterschieden begründet (Altgeld, Krüger & Menke 2009: S. 43), denn während in der ehemaligen DDR institutionelle Kinderbetreuung die Norm darstellte, war in der Bundesrepublik eine Betreuung durch die Mutter üblich (Baerwolf 2014: S. 153–159). So bestand im Westen für die u3-Kinder lediglich eine Betreuungsquote von einem Prozent. In Ostdeutschland war es hingegen der Regelfall, dass auch Kinder unter drei Jahren öffentlich betreut wurden (Baerwolf 2014: S. 30). Im Sample wird dieser Annahme Rechnung getragen, indem jeweils zwei Ost- und Westkommunen untersucht werden. In Ostdeutschland weisen die beiden Kommunen eine Kinderbetreuungsquote von 37 % bzw. 49 % auf. Im Westen liegt der niedrigere Betreuungswert bei 10 % und der höhere bei 35 %. Die dargestellten Werte zeigen, dass sich auch innerhalb von Ost- bzw. Westdeutschland deutliche Varianzen in den Quoten finden.

Die Landesgesetze haben großen Einfluss auf die lokale Kinderbetreuungspolitik. Sie führen die Vorgaben der Kinder- und Jugendhilfe des Sozialgesetzbuches VIII weiter aus, in dem die Betreuungsangebote, der Personalschlüssel in den Einrichtungen und die Höhe der Elternbeiträge definiert werden. Dieser Einfluss der Landesgesetzgebung wird bei der Fallauswahl insofern berücksichtigt, dass die beiden Kommunen aus dem Osten und dem Westen in jeweils einem Bundesland liegen.

In bisherigen Studien wird davon ausgegangen, dass es in Landkreisen niedrigere Betreuungsquoten gebe als in Städten. Eric van Santen und Mike Seckinger können dies in ihrer Stichprobenerhebung in 180 Jugendämtern über den Stand des u3-Ausbaus belegen (Santen & Seckinger 2008: S. 6). Andrea Mosimann und Nathalie Giger zeigen ebenfalls einen Zusammenhang zwischen der lokalen Betreuungsquote und der jeweiligen Verwaltungseinheit auf (Mosimann & Giger 2008: S. 240). Allerdings erbringen sie zugleich den Nachweis, dass es in einwohnerstarken Landkreisen zu Zentrumseffekten kommen kann. Diese regionalen Zentren konzentrieren neben Infrastruktur auch höhere Betreuungsquoten als die umliegenden Landkreise, womit die Einwohneranzahl zu einem Erklärungsfaktor wird (Mosimann & Giger 2008: S. 239). Für die vorliegende Studie wurden daher die lokale Verwaltungseinheit und die Einwohnerzahl als Samplingkriterien genutzt.

Des Weiteren wird in der Literatur die finanzielle Situation der Kommunen für die Erklärung der lokalen Varianz in der Kinderbetreuungsquote herangezogen (Mosimann & Giger 2008: S. 241). Die finanzielle Situation einer Kommune beeinflusst die Ausgaben für außerfamiliäre Kinderbetreuung, sodass fehlende finanzielle Ressourcen ein zentrales Hindernis für entsprechende Maßnahmen seien und wohlhabende Kommunen mehr für die Kinderbetreuung ausgeben könnten. Mosimann und Giger (2008, S. 241) können diese These für die Schweiz belegen. Daher werden in der vorliegenden Studie Kommunen mit einer ähnlichen Ausgangslage untersucht. Als Indikator für die finanzielle Situation der Kommunen wurde das jährliche verfügbare Pro-Kopf-Einkommen in Euro herangezogen, da die kommunalen Haushalte derart unterschiedlich aufgebaut sind, dass ein direkter diesbezüglicher Vergleich kaum möglich ist.

In der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wird schließlich die Frage nach dem Einfluss der Parteien auf die Ausgestaltung eines Politikfelds mit der Frage „Do Parties matter?“ diskutiert. Der Einfluss der Parteien in der Familienpolitik und den lokalen Kinderbetreuungspolitiken ist umstritten, allerdings zeigt Gerlach (2009, S. 92), dass in der alten Bundesrepublik die Familienpolitik durch starke weltanschauliche Polarisierung geprägt und zudem lange Zeit nur für konservative Parteien thematisierbar war. Kinderbetreuung wurde in der Verantwortung der Familie im Privaten organisiert, ein staatliches Eingreifen war nicht erwünscht. Diesen Trend sieht die Autorin seit den 1990er-Jahren relativiert (Gerlach 2009, S. 96). Mosimann und Giger (2008) hingegen dokumentieren in ihrer Studie zu Einflussfaktoren der Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene in der Schweiz, dass linke Parteien eher zum Ausbau von u3-Betreuungsangeboten neigen als konservative. Die Parteiendifferenzthese wird im Falle des vorliegenden Beitrags nicht untersucht, da die Vergleichskommunen dieser Studie zum Zeitpunkt der Untersuchung sämtlich CDU-regiert sind.

Anhand der vier ausgewählten Kommunen können somit die einschlägigen Erklärungsfaktoren kontrolliert werden, wobei zugleich die lokal variierende Kinderbetreuungsquote dennoch erklärungsbedürftig bleibt. Damit rückt der interpretative Ausgangspunkt der Erklärung in den Fokus.

Für die interpretative Policy-Analyse ist die Kontingenz, also die Möglichkeit, dass auch ganz andere Faktoren eine Rolle bei der Erklärung spielen könnten, in Hinblick auf Politik das Reizvolle. Ein Vergleich lokaler Politik ist theoretisch attraktiv, um die Kontingenz von Problemdefinitionen und den jeweiligen Problemlösungen aufzuzeigen. Dies empirisch

vergleichend auf lokaler Ebene zu leisten, ist neu. Das Ziel besteht darin, mittels der lokalen Fallanalysen zu zeigen, wie ein Problem (Gestaltung der Kinderbetreuung) kommunal in unterschiedlichen Kontexten unterschiedlich konstruiert wird. Jenes am Konstruktivismus orientierte Vorgehen ermöglicht es, die impliziten Theorien zum Gegenstand in Frage zu stellen, eventuell für Alternativen zu sensibilisieren und zu diskutieren, warum welche impliziten Theorien in welchen Kontexten Dominanz entwickeln.

In der folgenden Tabelle wird das Sample veranschaulicht:

Tabelle 5.2: Sample, Stand 2009, vor der Feldphase

		Kinderbetreuungsquote im u3-Bereich in %	Stärkste Partei im Gemeinderat	Verwaltungseinheit	EinwohnerInnen	jährl. verfügbares Einkommen pro Kopf in €
Ost	Fall A	49,1	CDU	Landkreis	271 863	16 191
	Fall B	37,1	CDU	Landkreis	243 880	16 092
West	Fall C	35,8	CDU	Kreisfreie Stadt	145 642	21 402
	Fall D	10,4	CDU	Kreisfreie Stadt	119 839	20 822

Eigene Darstellung, Quellen: Betreuungsquote: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a).

Stärkste Partei im Gemeinderat: (wahlergebnisse.info 2017).

Verwaltungseinheit: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a).

EinwohnerInnen: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009b).

Jährlich verfügbares Pro-Kopf-Einkommen: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010b).

5.4 Die Hauptuntersuchung

Das theoretisch festgelegte Design definiert von Beginn an die Zielgruppe für die geführten Interviews. Demzufolge waren die lokalen AkteurInnen, welche maßgeblich die Kinderbetreuung in der jeweiligen Vergleichskommune gestalten, die

GesprächspartnerInnen. Dieser Umstand bedeutete, dass die entsprechenden AkteurInnen ermittelt werden und gezielt jene Personen für die Durchführung des theoretischen Samplings zu einem Interview bereit sein mussten. Geplant waren in jeder Kommune vier Interviews mit den relevanten AkteurInnen vor Ort: BürgermeisterInnen, JugendamtsleiterInnen, SachbearbeiterInnen für den Schwerpunkt Kinderbetreuung im Jugendamt und VertreterInnen der lokalen Trägerschaft von Kinderbetreuung (vgl. Kapitel 3). Insgesamt wurden 15 der 16 angedachten Interviews geführt, da die Jugendamtsleitung der Kommune D zu keinem Interview bereit war. Die Gespräche fanden in den Büros der jeweiligen ExpertInnen statt, auch um die Motivation zur Teilnahme an der Studie zu erhöhen. Schließlich stellten die genannten ExpertInnen ihre begrenzte Zeit im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit zur Verfügung. Die Interviews dauerten zwischen 90 und 120 Minuten und wurden anschließend für die folgende Analyse vollständig transkribiert.

5.4.1 Auswertung: Qualitative verstehende Inhaltsanalyse (Mayring 1988)

Als Forschungsmethode für interpretative Ansätze liegt die qualitative Sozialforschung nahe, da diese generell Sinnverstehen als Ziel verfolgt (Hollstein & Ulrich 2003: S. 35) und darüber hinaus „methodisch kontrolliertes Fremdverstehen“ anstrebt (ebd., S. 36). Üblicherweise wird in der qualitativen Sozialforschung zwischen rekonstruktiven und kategorienbildenden Verfahren unterschieden (Jahn 2006: S. 7). Während das inhaltsanalytische Vorgehen den manifesten Gehalt eines Textes erfasst, geht es im rekonstruktiven Verfahren vor allem um den latenten Gehalt eines Textes, also den Sinn, der zwischen den Zeilen liegt (Rosenthal 2005: S. 18). Es gilt als Anliegen interpretativer Verfahren, von der Oberfläche eines Textes auf tiefer liegende Sinn- und Bedeutungszusammenhänge zu schließen (Hitzler & Honer 1997a, S. 23, zitiert nach Rosenthal 2005, S. 18). Gabriele Rosenthal kritisiert, dass die klassifikatorische Inhaltsanalyse nur schwer Prinzipien rekonstruktiver Forschung gerecht werden kann (Rosenthal 2005, S. 212). Jan Kruse hingegen betont, dass die Inhaltsanalyse nach Philipp Mayring zwar klassifikatorisch vorgeht, allerdings in dem stufenförmigen analytischen Auswertungsvorgehen auch angelegt ist, dass neben der Textreduktion nach theoriegeleitetem Interesse (Ziel der Kategorisierung des Textes) die Analysekategorien ebenfalls aus dem Text, induktiv aus dem Analysematerial, gewonnen werden (Kruse 2011:

S. 188). Dieses Arbeiten nah am Text erzeugt neue Kategorien, und eben jener Analyseschritt nähert sich dem sinnrekonstruktiven Verfahren klassischer qualitativer Sozialforschung wieder an – insbesondere dem der Grounded Theory (Strauss & Corbin 2010). Für die vorliegende Arbeit wurde während der Analyse immer deutlicher, dass das verfahrenslogische Ablaufmodell der Inhaltsanalyse (inhaltsanalytisch-klassifikatorisch) stark sinnrekonstruktiv verwendet werden musste (Kruse 2011: S. 188). Das Ergebnis der Analyse ist daher sinnverstehende Kategorienbildung im Sinne Kruses (Schreier 2012: S. 125).

Als Forschungshaltung der interpretativen Policy-Analyse rückt das Verstehen des zu untersuchenden Phänomens aus dem Phänomen selbst in den Fokus. Qualitative Sozialforschung hat die Aufgabe, zu Verständnis zu führen:

„Good qualitative research give us insight into the way that policy subjects understand a policy in the context of their own life-world. In this way, qualitative research can lead to the reframing of a policy solution“ (Wagenaar 2011: S. 75).

Die Auswertung der Daten geschieht im Sinne der qualitativen verstehenden Inhaltsanalyse theoriegeleitet. Damit ist gemeint, dass die Inhalte der Interviews vom jeweiligen Theoriehintergrund aus interpretiert werden – der Spagat der Analyse besteht darin, gleichzeitig das Verständnis der Befragten in den Vordergrund zu stellen:

„Der qualitativ-verstehende Ansatz ‚versteh‘ sich dabei immer dahingehend, Gegenstände, Zusammenhänge und Prozesse nicht nur analysieren zu können, sondern sich in sie hineinzusetzen, sie nachzuerleben oder sie zumindest nacherlebend sich vorzustellen“ (Mayring 1988: S. 16).

5.4.2 Zusammenfassung, Explikation, Strukturierung, Paraphrase

Das Ziel der folgenden Arbeitsschritte war es, das Interviewmaterial nach bestimmten Kriterien zu ordnen. Die Inhaltsanalyse sieht hierfür die drei Arbeitsschritte Zusammenfassung, Explikation und Strukturierung vor. Zur Erleichterung der Analyse wurde die Inhaltsanalyse mit der Computersoftware MAXQDA unterstützt (zur computergestützten Auswertungssoftware siehe Kelle [2008]). Insgesamt wurde eine sehr ausführliche Verschlagwortung des Interviewmaterials entwickelt und in Kategorien verdichtet. Daraus ergab sich ein komplexes Kategoriensystem, welches mittels MAXQDA aufgebaut wurde, und das gesamte Interviewmaterial wurde diesem Kategoriensystem zugeordnet. Das Kategoriensystem, auch Codebaum genannt, befindet sich in Anhang B der vorliegenden Arbeit. Im Weiteren werden die wesentlichen Arbeitsschritte

Zusammenfassen, Explizieren und Strukturieren sowie das sich ihnen anschließende Paraphrasieren vorgestellt.

Zusammenfassung des Interviewmaterials:

Die inhaltsanalytische Auswertung sieht vor, das Interviewmaterial so zusammenzufassen, dass wesentliche Inhalte erhalten bleiben und gleichzeitig durch Abstraktion eine überschaubare Gesamtmenge an Text generiert wird. Diese soll noch ein Abbild des Gesamtmaterials darstellen.

Explikation:

Das Ziel der Explikation besteht darin, das Verständnis für das Interviewmaterial zu erweitern, indem einzelne Sätze oder Fragmente mittels zusätzlichen Materials erläutert werden.

Strukturierung:

Das Analyse-Ziel ist, bestimmte Aspekte aus dem Interviewmaterial herauszufiltern. Das Ordnungssystem, anhand dessen das Material sortiert wird, wird vor der Analyse festgelegt.

Paraphrase:

Das Paraphrasieren ist in der Analyse ein wesentliches Werkzeug. Das Zusammenfassen von Kernaussagen in Paraphrasen, die sich im Analysetext wiederholen, führt zur Kategorienbildung.

5.4.3 Theoretische und empirische Wechselwirkungen: die Kategorien der Studie

Während die Art der Fragen, die die Konstruktion der lokalen Realität aufdeckt, dem theoretischen wissenssoziologischen Rahmen der Studie entstammt, wurde aus dem Interviewmaterial herausgearbeitet, welche Themen diese Konstruktionen der Realität ausmachen und beinhalten.

Folgende Kategorienbildung wurde während der Interpretation der Daten in Wechselwirkung mit der interpretativen Theorieausrichtung an das Datenmaterial herangetragen:

- 1) Verortung in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft

Die kategoriale Analyse des Interviewmaterials zeigte, dass die Fremd- und Eigenverortung von Aufgaben der interviewten ExpertInnen in der Gestaltung lokaler Kinderbetreuung starken Einfluss auf eine entweder proaktive oder reaktive Arbeitsweise lokaler Kinderbetreuung hat; ausgeführt wird dies in den Fallanalysen des sechsten Kapitels.

2) Kontextualisierungen der Implementation des KiföG

In der qualitativen Sozialforschung wurde der Begriff Kontextualität entwickelt, um die Standortgebundenheit von Wissen zu umschreiben. Kontextualität ist ein Grundpfeiler jeglicher qualitativen Sozialforschung, da jede Untersuchungseinheit erst im Kontext ihren Sinn entfaltet (Hollstein und Ulrich 2003). Eingefangen wird der lokale Kontext der Gestaltung von Kinderbetreuung aus Sicht der AkteurInnen in der Kategorie Kontextualisierung. Inhaltlich geht es in letzterer um die Kontexte, welche die AkteurInnen als wesentliche Bedingung lokaler Kinderbetreuung in den Interviews thematisieren.

3) Axiomatische Vorstellungen der InterviewpartnerInnen zur Begründung des Umgangs mit dem KiföG

Diese Kategorie zielt auf die als natürlich eingeschätzten oder sehr begründungsstarken Annahmen der AkteurInnen, anhand derer sie ihre jeweiligen lokalen Politiken legitimieren.

4) Besonders legitimierte Handlungen

Jene Kategorie umfasst die jeweiligen Handlungsstrategien der AkteurInnen, die sie besonders hervorheben.

Auf eine illustrierende Veranschaulichung, wie sich die Kategorien im Interviewmaterial darstellen, wird hier verzichtet, da dies in Kapitel 6 detailliert geschieht. Die Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken (Kapitel 6) dokumentiert die Kommunen anhand jener vier Kategorien. Im anschließenden Kapitel 7 werden diese Kategorien in Beziehung zueinander diskutiert.

5.5 Gütekriterien

Die qualitative Sozialforschung hat zwangsläufig andere Kriterien der Güte als die quantitative Forschung, zumal die vorliegende Arbeit als sinnverstehende kategorienbildende Inhaltsanalyse erstellt wurde.

ForscherInnen, die qualitative Sozialforschung betreiben, kommt eine besondere Verantwortung zu, die eigenen Annahmen zum jeweiligen Forschungsgegenstand zu reflektieren. Als Gebot guter Forschung gilt eine gewisse Distanz zum Untersuchungsgegenstand, Hofmann nennt diese eine „Konvention der wissenschaftlichen Professionskultur“ (Hofmann 1993, S. 82). Zur Erreichung einer solchen Distanz schlägt Hofmann vor, die „Illusion der sozialwissenschaftlichen Vogelperspektive“ auf den jeweiligen Forschungsgegenstand aufzugeben. Denn die Problematik eines jeden

Untersuchungsstandortes besteht darin, dass er sich eben nicht außerhalb des Politikfeldes oder politischen Theoriebildung ansiedeln lässt. Im Gegenteil, SozialwissenschaftlerInnen treten immer als BeobachterInnen und gleichzeitig als AkteurInnen auf – in Hofmanns Worten: als Schiedsrichter und als Mitspieler (Hofmann 1993, S. 82).

Ein Weg, eigene Auslegungen, Deutungen und Einschätzungen zu reflektieren, besteht aus der Arbeit in einer Interpretationswerkstatt (Steinke 2008). Die Interpretationsarbeit in Gruppen ist eine Form der Herstellung von Nachvollziehbarkeit mittels eines expliziten Umgangs mit dem Interviewmaterial. Dies wurde durch die regelmäßige Mitarbeit an einer Interpretationswerkstatt angestrebt.²⁶ Interpretation – verstanden als Methode qualitativer Sozialforschung, Forschung gemeinsam zu vollziehen – hat das Ziel, eine möglichst große Bandbreite von Deutungen und Auffassungen zu ermöglichen. Das gemeinsame Interpretieren des Datenmaterials in Gruppen selbst ist wiederum ein Akt der Konstruktion sozialer Wirklichkeit (Reichert 2013: S. 8). Daher müssen wissenschaftliche Arbeiten ihre Interpretationen den LeserInnen plausibel darlegen. In Kapitel 6 wird die Analyse impliziter Theorien demgemäß am Interviewmaterial nachvollziehbar erörtert.

5.5.1 Reflexion des gewählten Zugangs

5.5.2 Der Feldzugang

Der theoriegeleitete Feldzugang hat die Entwicklung des Samples sehr erschwert. Letztere gestaltete sich zudem äußerst zeitintensiv, da die Datensätze der vier Kriterien der Ähnlichkeit a) regierende Partei, b) Pro-Kopf-Einkommen, c) Verwaltungseinheit d) Anzahl der EinwohnerInnen sowie das Kriterium der maximalen Differenz, die Kinderbetreuungsquote, nicht in einem computergestützten Verfahren bezogen auf die ähnlichsten Fälle verglichen werden konnten. Da sich die Datensätze so unterschiedlich gestalteten, war dies technisch nicht möglich. Der quantitative Vergleich wurde deshalb manuell erstellt.

²⁶Die Interpretationsgruppe wurde im Rahmen des Promotionskollegs „Geschlechterverhältnisse im Spannungsfeld von Arbeit, Organisation und Demokratie“ gegründet und in der Folgezeit als selbstorganisierte Arbeitsgruppe unter dem Dach von MARA (Marburg University Research Academy) fortgesetzt. Die ForscherInnen analysierten gemeinsam die mit Methoden der qualitativen Sozialforschung erhobenen Daten. Die vertretenen Fächer waren Politikwissenschaft, Soziologie, Kultur- und Sozialanthropologie, Pädagogik und Medizin. Die Interpretation in der Gruppe war sehr erkenntnisreich, vielen Dank dafür an alle Beteiligten.

Die anschließende Kontaktaufnahme mit den jeweiligen lokalen AkteurInnen vor Ort war auch diesbezüglich mit hohem Erfolgsdruck verbunden, da das Gelingen des Designs von den 16 angedachten AkteurInnen abhängig war. Im Nachhinein hat sich der theoriegeleitete Zugang zum Feld jedoch als sehr lohnenswert erwiesen: Denn die unterschiedlichen impliziten Theorien konnten infolgedessen auf das theoriegeleitete Sampling zurückgeführt werden. Die gewählte Art des Samples erhöht die Aussagekraft der Ergebnisse.

Eine besondere Herausforderung stellte das Doppelinterview im Landkreis B dar. Telefonisch waren im Vorfeld Einzelinterviews mit der LeiterIn des Jugendamtes und der FachberaterIn Kinderbetreuung aus dem Jugendamt vereinbart worden. So war es überraschend, dass die JugendamtsleiterIn den beiden Interviews nur als Doppelinterview zustimmte. Das Interview gestaltete sich allerdings für die Forschung rückblickend genauso aufschlussreich wie die Einzelinterviews, da es zeitlich sehr lang war (ca. drei Stunden). Zusätzlich ergaben sich während des Interviews Gespräche zwischen den beiden AkteurInnen, die die impliziten Theorien verdeutlichten.

5.5.3 Eine Methode, zwei Forschungsparadigmen?

Im Laufe der vorliegenden Studie wurde die theoretische Ausrichtung der Arbeit stark verändert (siehe Kapitel 4). Methodisch war die Arbeit anfänglich darauf ausgerichtet, inhaltsanalytisch Ideen als Erklärungsfaktoren innerhalb anderer Erklärungsfaktoren zu verorten. Da die anfängliche Analyse die Relevanz von Ideen als sehr erklärungsstark aufzeigte, wurde in Richtung der interpretativen Perspektive (siehe Theoriekapitel) weitergeforscht. Im Zentrum der Inhaltsanalyse stand nun das Sinnverstehen des Interviewmaterials, um die Konstruktion sozialer Realität in inhaltsanalytischen Kategorien einzufangen. Deshalb wurde insbesondere auf die Inhaltsanalyse nach Mayring von 1988 zurückgegriffen, da hier das Sinnverstehen als inhaltsanalytisches Ziel im Fokus des Forschungsinteresses steht.

5.5.4 Neue Beurteilung im Zuge der Arbeit

Die anfängliche Motivation hinsichtlich dieser Studie war meine Empörung über den Ausschluss von Müttern aus der Erwerbssphäre durch mangelnde Kinderbetreuung. Nach wie vor ist und bleibt ökonomische Unabhängigkeit die Voraussetzung für Emanzipation,

damit meine ich vor allem ökonomische Unabhängigkeit und gesellschaftliche Partizipation. Im Zuge der vertieften Auseinandersetzung mit Familienpolitik, Kinderbetreuung und Erwerbsarbeit im Rahmen der Dissertation wurde mir immer deutlicher, dass das umrissene Feld ambivalent ist. Erwerbsintegration von Müttern um jeden Preis erscheint problematisch, wenn das Vereinbarkeitsproblem nicht gleichzeitig gesellschaftlich gelöst wird. Im Fazit (Kapitel 8) wird diese Diskussion vertieft.

Hier schließt sich nun das empirische Kapitel an, in welchem die impliziten Theorien der vier analysierten Kommunen erörtert werden.

6. Analyse impliziter Theorien lokaler Kinderbetreuungspolitiken

Im Folgenden wird die Analyse der Kommunen A, B, C und D dargestellt. Im Sinne des gewählten interpretativ-hermeneutischen Zugangs der Policy-Forschung wird auf die Werte und Überzeugungen der AkteurInnen fokussiert, um zu zeigen, wie diese in den jeweiligen Policies enthalten sind (Münch 2016: S. 50). Die These lautet, dass lokal eigene Überzeugungen zur Kinderbetreuung zu lokal eigenständigen Kinderbetreuungspolitiken führen. Gewissermaßen setzt diese Arbeit damit einen Gegenpunkt zur „Globalisierungsthese“, die schon nationale Politiken in ihren internationalen Zwängen als begrenzt thematisiert. Im Gegensatz dazu wird im Weiteren gezeigt, wie stark Überzeugungen politische Handlungen prägen und damit von den AkteurInnen (wenig reflektiert) lokale Handlungsmöglichkeiten mitstrukturieren.

Jene vier Analysen der lokalen impliziten Theorien geben erstmals Einblick in die Vielfalt der Vorstellungen zur Kinderbetreuung, welche die Varianz der innerdeutschen Kleinkindbetreuung maßgeblich beeinflussen. Dies geschieht mit der Analyse „signifikanter TrägerInnen“ von Bedeutung im Policy-Feld Kleinkindbetreuung (zu dessen Identifizierung siehe Kapitel 3). Die Darstellung der Analyse erfolgt aus der Perspektive der interviewten AkteurInnen entlang der Fragen, die im Theoriekapitel und im Methodenkapitel vorgestellt wurden, um die impliziten Theorien lokaler AkteurInnen herauszuarbeiten. Erörtert werden die impliziten Theorien der interviewten AkteurInnen dieser Gruppen:

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

Betreffende AkteurInnengruppen organisieren in Kooperation miteinander die lokale u3-Betreuung, meistens über Ausschüsse und Verordnungen. Das Ziel besteht darin, die jeweilige Konstruktion sozialer Realitäten der lokalen AkteurInnen in ihrer Relevanz für die Gestaltung lokaler Kinderbetreuung mit dem Konzept impliziter Theorien darzulegen.

6.1 Analytische Darstellung der Forschungsergebnisse

Die Analysefragen ermöglichen es, die lokale Konstruktion sozialer Realität in Bezug auf das Thema Kinderbetreuung aus Perspektive der AkteurInnen aufzufangen und darzustellen. Der Aufbau der Fallanalysen ist entlang der Analysefragen entwickelt.

- 1) Welche Aufgaben werden der eigenen AkteurInnengruppe innerhalb der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft zugeschrieben?

Die InterviewpartnerInnen verorten sich und andere innerhalb der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft, wenn sie ihre Arbeit in den Interviews beschreiben und bewerten. Während der Interviewanalyse kristallisierte sich heraus, dass in diesen Beschreibungen und Bewertungen die Konstruktion der lokalen Eigenheit der Art und Weise der Bearbeitung von eventuellen Problemsituationen und der spezifisch lokalen Kooperationen zwischen Trägerschaft und Verwaltung erklärt werden. Die Fallanalysen zeigen, dass dies dynamisch oder reaktiv geschieht und damit die jeweiligen Handlungen beeinflusst.

- 2) Was wird im Zuge der Implementation des KiföG als lokaler Kontext thematisiert? Zum einen wird hier explizit aufgeführt, was von den lokalen AkteurInnen als lokaler Kontext zur Implementation lokaler Kinderbetreuung genannt wird. Zum anderen zeigt sich, dass es nicht nur objektive Faktoren sind, die die lokale Politikgestaltung wesentlich beeinflussen. Vielmehr ist es die Art der Bewertung des Kontextes als hemmend oder als fördernde Bedingung für die jeweilige Politik. Was sehen die lokalen AkteurInnen als lokalen Kontext der Kinderbetreuung? Wird der jeweilige Bezug als Motor oder als Hindernis für die lokale Kinderbetreuung bezeichnet?

- 3) Mit welchen axiomatischen und kausalen Vorstellungen begründen die AkteurInnen den jeweiligen Umgang mit den neuen Vorgaben des KiföG?

Die These ist, dass die lokalen AkteurInnen das KiföG entlang ihrer eigenen Deutungen in „ihrem“ lokalen Kontext umsetzen. Der Schwerpunkt der Analyse liegt daher nicht auf den Interessen der interviewten AkteurInnen, sondern viel substantieller auf der Ebene deren eigenen Deutungen, die den Gegenstand und darauf gerichtete Interessen erst konstituieren. Wesentliche Bilder sind in den Westkommunen Bilder der erwerbstätigen Karrieremutter oder der fürsorglichen Mütter im Privaten, während in den Ostkommunen Bilder des Staates im Zwiespalt bezüglich individueller Freiheit von den lokalen AkteurInnen zur Legitimierung der lokalen Kinderbetreuungspolitiken als relevant gesetzt werden.

- 4) Welche Handlungen werden legitimiert und welche möglichen Handlungen werden mit der gewählten „Themenkonstruktion“ verunmöglicht?

Bei der vierten Frage steht im Vordergrund, wie die lokalen AkteurInnen ihren Gestaltungsraum als lokale Implementationsstrategie ausfüllen. Zentral ist, was sie als ihre eigenen Aufgaben und als lokal zu lösende Probleme betrachten. Die Analyse der vier Kommunen zeigte, dass erstens ein dynamischer Ausbau der Kinderbetreuung, zweitens kein Handlungsbedarf in Bezug auf den Ausbau und drittens eine Umgehung des Ausbaus praktiziert werden. Der Umgang mit der Trägerschaft von Kinderbetreuungseinrichtungen (kommunale Trägerschaft versus freie Trägerschaft) stellt eine weitere relevante lokale Handlungsmöglichkeit dar.

Die jeweiligen Fallanalysen beginnen mit einem quantitativen Steckbrief, anschließend werden die impliziten Theorien der Untersuchungskommunen entlang der vier Analysefragen dargestellt.

Das interpretative Forschungsparadigma betont, dass Interpretationen erst in ihren spezifischen Kontexten plausibel werden. Die quantitativen Daten sind der wesentliche Kontext der lokalen Kinderbetreuung. Gleichzeitig wird dafür sensibilisiert, dass diese „Rahmenbedingungen“ durch das Offenlegen und Hinterfragen der sozialen Konstruktionen zur lokalen Kinderbetreuung eben auch als begründungsdürftig betrachtet werden (siehe Kapitel 4). Rahmenbedingungen werden mit der interpretativen Brille nicht nur als Bedingung der Interpretation, sondern auch als deren Ergebnis verstanden und dienen im Sinne der interpretativen Policy-Forschung nicht der Falsifizierung oder Verifizierung der lokal vorgefundenen impliziten Theorien. Vielmehr werden sie als Ausdruck der vorgefundenen Vorstellungen und Interpretationen zum Thema Kinderbetreuung verstanden.

6.2 Kommunen im ostdeutschen Bundesland

Die quantitativ vergleichende Analyse der Kinderbetreuung (siehe Kapitel 2) hat ein starkes Ost-West-Gefälle in den u3-Betreuungsquoten von West (10 %-35 %) und Ost (37 % und 49 %) aufgezeigt. Da die Kinderbetreuungsquoten als Ausdruck unterschiedlicher axiomatischer Vorstellungen und deren Einfluss auf konkrete Handlungen untersucht werden, liegt die Vermutung nahe, dass zwischen Ost und West deutliche Unterschiede in

den Bildern und Vorstellungen, mit denen konkrete lokale Politik legitimiert wird, vorzufinden sind.

Die folgenden Fallanalysen konnten diese These bestätigen. Die normative Orientierung an der berufstätigen Mutter ist in den Ostkommunen deutlich stärker ausgeprägt (siehe axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung der einzelnen Fallanalysen). Überraschend stark ist der Einfluss einer reaktiven oder proaktiven Arbeitsweise auf den jeweiligen Arbeitsprozess. Die Fallanalysen zeigen, dass die proaktiven Kommunen A und C ebenso wie die weniger dynamischen Kommunen B und D starke Ähnlichkeiten aufweisen – und damit die These zulassen, dass die Ost-West-Differenz auch in den axiomatischen Vorstellungen zur Kinderbetreuung abnimmt.

Als besonders diskussionswürdig stellt sich der Einfluss der ökonomischen Rahmenbedingungen heraus, ausgedrückt in der lokalen Arbeitsmarktlage, und scheint von daher ein zentraler Aspekt zu sein, um die lokalen Realitäten zu verstehen.

6.3 Interviews auf Landkreisebene

Die Interviews in den beiden Ostkommunen desselben Bundeslandes wurden auf Landkreisebene geführt. Besonders ist hier, dass die Kommunen, die zu den jeweiligen Landkreisen gehören, die Kinderbetreuung eigenverantwortlich organisieren. Die Aufgabe der Landkreise ist die Verteilung der Investitionskosten, die Entwicklung der Bedarfsplanung und Fachberatung in pädagogischen und baulichen Fragen.

Der Rechtsanspruch richtet sich erst gegen den Landkreis und dann gegen die Kommunen, sodass die Verantwortung für Kinderbetreuung im Landkreis angesiedelt ist.

Beide Ostkommunen decken zum Zeitpunkt der Befragung die im KiföG angedachten 35 % für u3-Betreuung. Der dortige Bedarf an u3-Betreuung ist bei Betreuungsquoten von über 35 % laut lokaler ExpertInnen allerdings noch nicht abgedeckt. In den folgenden Analysen wird deutlich, dass die jeweilige Bewältigung der Wiedervereinigung für die lokalen AkteurInnen ein wesentlicher Bezugspunkt zum Verständnis der lokalen Kinderbetreuungspolitik ist.

6.4 Landkreis A: Kinderbetreuung mit den Leuten zusammen und nicht über ihre Köpfe hinweg

Die Analyse der Kinderbetreuungspolitik des Landkreises A bezieht sich auf die Interviews mit der DezernentIn (D), der JugendamtsleiterIn (J), einer SachbearbeiterIn der Abteilung Kinderbetreuung im Jugendamt (SB) und einer TrägerIn einer Einrichtung von u3-Betreuung (T).²⁷

Tabelle 6.1: Landkreis A im Überblick

Sampling	Ost-Bundesland	Landkreis A
	stärkste Partei im Gemeinderat	CDU
	Kinderbetreuungsquote im u3-Bereich	49,1 %
	jährl. verfügbares Einkommen pro Kopf in €	16.191
	Verwaltungseinheit	Landkreis
	EinwohnerInnen	271 863
lokaler Kontext der u3-Betreuung	Arbeitslosenquote	12,8 %
	Ausbaustrategie	Bedarfsgerecht und auf Augenhöhe die Gelder verteilen

Eigene Darstellung, Quellen: Stärkste Partei im Gemeinderat: (wahlergebnisse.info 2017).

Betreuungsquote: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a).

Jährlich verfügbares Pro-Kopf-Einkommen: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010b).

Verwaltungseinheit: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a).

EinwohnerInnen: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009b).

Lokale Arbeitslosenquote: (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009c).

Der Landkreis gestaltet die Kinderbetreuung proaktiv. Die gesellschaftlichen Umbrüche, die mit der Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten einhergingen, werden als positive Möglichkeit zur pädagogischen Vielfalt betrachtet. Individuelle Freiheitsrechte und Eigenverantwortung sind für die lokale Gestaltung der Kleinkindbetreuung zentral, daher gibt es eine breite Trägervielfalt, 1/3 der Trägerschaft sind Kommunen und 2/3 freie Träger. Alle AkteurInnen betrachten u3-Betreuung als gesellschaftliche Selbstverständlichkeit. Dahinter steht die Vorstellung einer Gesellschaft des Zweiernährermodells, die die Verantwortung hat, Kinderbetreuung „vernünftig“ zu begrenzen. Kinderbetreuung muss von

²⁷ In den Fallbeschreibungen wird das Geschlecht der InterviewpartnerInnen anonymisiert und jeweils das weibliche Geschlecht genutzt.

betrieblicher Familienpolitik flankiert werden. Der Landkreis A arbeitet mit ortsansässigen Betrieben an Organisationsmöglichkeiten von Erwerbsarbeit, damit eine familienfreundliche Begrenzung von Kinderbetreuung umgesetzt wird. Deren Grenzen werden im Spannungsfeld von (mangelnder) elterlicher Verantwortung und (mangelnder) Verantwortung von Betrieben diskutiert.

Stärkste Partei im Landkreis A ist zum Zeitpunkt der Interviewerhebung die CDU (vgl. Tabelle 6.1). Die Kinderbetreuungsquote im u3-Bereich beträgt 49,1 %. Das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen beläuft sich auf 16.191 Euro. Die Arbeitslosenquote beträgt 12,8 %. Die Kommune hat 271 863 EinwohnerInnen. Als besonders wesentlich für den u3-Ausbau wird die bedarfsorientierte und transparente Verteilung von Geldern genannt.

6.4.1 Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft

Schon in der Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft wird im Landkreis A der eigene verantwortliche und hohe Anspruch an die u3-Betreuung ersichtlich. Es werden Betreuungsquoten bis zu 100 %, ein vielfältiges pädagogisches Angebot und flexible Betreuungslängen angeboten. Die interviewten ExpertInnen übernehmen Verantwortung für die lokale Kinderbetreuung, indem sie die Grenzen von Kinderbetreuung thematisieren. Handeln auf Augenhöhe mit den jeweiligen KooperationspartnerInnen ist den AkteurInnen wichtig. Der Stellenwert der Kleinkindbetreuung wird von der Politik wie folgt vorgegeben:

„Und über dem ganzen Thema [Kinderbetreuung] steht bei uns im Landkreis Familienfreundlichkeit auf verschiedenen Ebenen, nicht nur im Bereich Jugendhilfe. Die hat oberste Priorität, also angefangen vom Landrat über die Parteien. Im Landkreis ist das ein grundsätzliches Thema, und deshalb ist also dieser Anspruch gerade im Bereich Kindertagesbetreuung ein hoher Anspruch auch in unserem Landkreis, nicht nur beim Amt, sondern generell.“²⁸ (J, A: Abs. 13)

²⁸ Zur besseren Lesbarkeit sind die zitierten Interviewpassagen leicht geglättet. Es wurde darauf geachtet, dass Sätze kongruent sind, also in Kasus, Numerus und Genus zueinander passen. Die Inhalte wurden dabei nicht verändert. In den Transkripten sind die Redearten, die in der Textform zur schwereren Lesbarkeit führen, enthalten.

Familienfreundlichkeit hat im Landkreis A oberste Priorität, und an die Kinderbetreuung wird ein hoher Anspruch gestellt. Die LandrätIn trägt diesen Stellenwert in die Politik. Die lokale Kinderbetreuung wird in Landkreisen zwischen Kommunen, dem Landkreis und den jeweiligen Trägern organisiert. Die Jugendamtsleitung des Landkreises organisiert anders als in Städten Kinderbetreuung gemeinsam mit den jeweiligen kommunalen BürgermeisterInnen. Dabei hat das Jugendamt des Landkreises gegenüber den Kommunen eine steuernde (über Investitionszuschüsse) und beratende (über Fachberatung) Funktion. Die Jugendamtsleitung im Landkreis A beschreibt die Arbeitsweise mit den Kommunen wie folgt:

„Unsere Leute [die Fachberatung Kinderbetreuung aus dem Jugendamt des Landkreises], die kucken dann eben [auf die lokalen Kinderbetreuungsquoten]. Also wo in welcher Gemeinde welcher Bedarf besteht. Wir sind die obere Behörde, und unten die Kommunen sind ihr eigener Herr. Die bestimmen eigentlich im Detail, was abgeht.“ (J, A: Abs. 478)

Im Landkreis A werden die Kommunen als ihr „eigener Herr“ benannt; auch wenn das Jugendamt des Landkreises als obere Behörde den Bedarf an Kinderbetreuung im Blick behält, bestimmen letztlich die Gemeinden. Daher haben letztere einen relativ großen Spielraum, die Kinderbetreuung zu gestalten.

Das Jugendamt des Landkreises A sieht die eigene Aufgabe im Beraten und ergreift Partei für die Kommunen des Landkreises:

„Also wir stehen für die Kommunen da, und dazu stehe ich auch.“ (J, A: Abs. 102)

In Landkreisen ist das Jugendamt einem Dezernat zugeordnet, sodass die DezernentIn mit der Zuständigkeit für Soziales politisch für die Gestaltung der Kinderbetreuung im Landkreis verantwortlich ist. Die DezernentIn im Landkreis A vertritt die Interessen des Landkreises im politischen Raum:

„Ich bin gemeinsam mit dem Jugendamtsleiter die Schnittstelle zum politischen Raum und [trete] dann aufn Plan, wenn’s um diese politischen Dimensionen geht, weil, gibt ja da noch einige Probleme, die wir zu klären haben.“ (D, A: Abs. 28)

Auch die DezernentIn ergreift Partei für den Landkreis, hier etwa, um die lokalen Anliegen in den politischen Raum zu tragen. Die Bundespolitik sollte nicht nur die Belange westdeutscher Städte sehen, wenn es um die Kleinkindbetreuung geht. Die DezernentIn verfolgt eine proaktive Kinderbetreuungspolitik, indem sie dafür Sorge trägt, dass die lokalen Bedürfnisse beim Thema Kinderbetreuung auf Bundesebene Gehör finden:

„[...] und [in der Bundespolitik] wird immer drüber geredet, wie schwierig diese riesige Hürde in München, in Stuttgart und anderswo in den alten Ländern ist. Inzwischen ist das auch eine große Hürde in den Städten hier, die bei uns ein außerordentliches Wachstum gerade an junger Bevölkerung haben.“ (D, A: Abs. 32)

Die JugendamtsleiterIn erklärt, dass die Verteilung ebendieser Investitionszuschüsse ein wesentliches Instrument der lokalen Gestaltung von Kinderbetreuung darstellt. Gerade bei der Verteilung der Gelder wird wiederum sichtbar, dass transparentes Handeln als sehr relevant betrachtet wird:

„Die [Investitionszuschüsse] muss ich natürlich sauber verteilen, mit den Leuten zusammen, nicht über die Köpfe hinweg und bedarfsorientiert. Die Verteilung der Investitionen ist, wenn es um den Ausbau geht, ein entscheidendes Regelungsinstrument gewesen. Wo man aber die Spielregeln klar zwischen Kommune und Landkreis und den Trägern absprechen muss. Also die Kommunen und die Träger, die Kooperation zwischen Landkreis und den Kommunen, die muss funktionieren.“ (J, A: Abs. 464)

Klare Spielregeln insbesondere bei der Verteilung der Investitionsgelder an die Kommunen sind der JugendamtsleiterIn für ihre Arbeit mit den Kommunen wichtig.

Auch die SachbearbeiterIn aus dem Jugendamt betont die Art und Weise des Umgangs für den Erfolg ihrer Arbeit mit den Trägern und Kommunen:

„[...] erst mal ist es die Art und Weise, wie wir es gemeinsam tun, also zu sagen – immer gleich vorwegzunehmen, so und so geht es, das ist eigentlich nicht meine Art. Ich würde gerne mit den Leuten erst mal genau die Situation anhören.“ (SB, A: Abs. 695)

Die JugendamtsleiterIn ebenso wie die TrägerIn legen Wert auf transparentes und kommunikatives Agieren. Die Kooperation der lokalen AkteurInnen der Kleinkindbetreuung im Landkreis A ist von flachen Hierarchien und einem kooperativen Verhältnis geprägt. Kommunikative Verhältnisse werden auch (wie in der Stadt C) den Trägern von Einrichtungen bereitgestellt:

„Da leg ich auch sehr viel Wert drauf, also wir sind nicht hier eine Institution, die alles besser wissen oder die immer wissen, wie es geht. Aber ich bin immer und auch sehr gerne bereit, in eine Diskussion zu gehen und in ein Streitgespräch, sachlich, wo man viele Sachen beleuchtet, und in der Regel müssen Sie's ja auch selbst umsetzen.“ (SB, A: Abs. 666)

Die Arbeitsweise, die auf Kooperation beruht, ist ebenfalls bei der SachbearbeiterIn Kinderbetreuung im Jugendamt wiederzufinden.

„Dann sind wir natürlich nicht nur die Forderer, sondern wir wollen auch helfen, ich habe dann auch ein paar Ideen, die ich mitbringe oder erste Lösungsvorschläge.“ (SB, A: Abs. 319)

Eine kooperative Haltung, die gemeinsam nach Lösungen sucht, erscheint im Landkreis A als wesentlicher Faktor für die, aus Sicht aller lokalen AkteurInnen, positive Arbeit vor Ort. Wesentliches Wissen ist jenes über die Finanzen und die grundsätzlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Gemeinden (J, A: Abs. 119). Auf Basis dieses Wissens über „die Fläche“ wird zwischen den Gemeinden und dem Landesjugendamt über die Investitionszuschüsse verhandelt.

„Deswegen [wegen der Erfahrung über das Wissen] hat man auch einen anderen Bezug jetzt zu Gemeinden und zu freien Trägern, der Zugang ist äußerst positiv, weil, man wird akzeptiert. Und das Amt wird auch positiv wahrgenommen.“ (J, A: Abs. 144)

Die Jugendamtsleitung erklärt zur eigenen Arbeitsweise:

„Aber ... das sieht erst mal ein bisschen wenig aus, aber man merkt, ob man offensiv oder defensiv rangeht, macht dann doch schon einen kleinen Unterschied.“ (J, A: Abs. 127)

Diese Haltung führt zu einer stark eigenverantwortlichen Arbeitsweise, die gleichzeitig auch an die MitarbeiterInnen herangetragen wird. Die JugendamtsleiterIn sinniert:

„Möglicherweise sind die Maßstäbe bei uns auch ein bisschen höher dann an der Stelle, weil wir da noch ganz anders rangehen wollen und noch Probleme klären wollen, und das erwarte ich auch von meinen Mitarbeitern.“ (J, A: Abs. 271)

Die Selbstverortung der lokalen ExpertInnen im Landkreis A innerhalb der Trias Verwaltung, Trägerschaft und Politik zeigt, dass Eigenverantwortung und „Arbeiten auf Augenhöhe“ als wesentliche Kriterien der positiven u3-Betreuungspolitik betrachtet werden. Verbunden wird dies mit der Haltung einer proaktiven Arbeitsweise, bei der eventuell im Landkreis mehr erwartet wird als woanders – und zwar auch von den MitarbeiterInnen.

6.4.2 Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung

Im Landkreis A wird der von den AkteurInnen beschriebene Kontext der lokalen Kinderbetreuung als Argument für Kinderbetreuung angesprochen. Im Folgenden wird dies für die Wendejahre als Kontext der Kinderbetreuung und für den aktuellen Kontext lokaler Kinderbetreuung aus Sicht der interviewten ExpertInnen dargelegt.

An das Kinderbetreuungsangebot der DDR erinnert sich die Jugendamtsleitung als kostenloses Angebot vom Staat. Sie setzt die Erwerbssituation heutiger Eltern in einen Bezug zu damals.

„Es gab ja auch vor der Wende schon ein sehr ausgeglichenes und vorbildliches Kitabetreuungsangebot, wenn ich das mal so sagen darf. Allerdings eben stark subventioniert vom Staat. Dort war es fast kostenlos für Eltern. Die Situation war ja zu DDR-Zeiten eine ähnliche, dass sowohl Frauen als auch Männer berufstätig waren.“ (J, A: Abs. 33)

Die DezernentIn erklärt ausführlicher, dass im Landkreis A während der DDR-Zeit Braunkohle abgebaut wurde und viele Erwerbstätige quasi fast rund um die Uhr dort beschäftigt waren. Daher waren Wochenkrippen in der DDR üblich:

„Also der Kernbereich ist sehr stark mit Braunkohle, und die Beschäftigten waren im Drei-Schichtbetrieb gewesen. Das heißt, wir haben hier eine Kinderbetreuung, ne überdurchschnittliche gehabt. Die sogar weg von unsern heutigen Grundgesetz-Vorstellungen gegangen ist, da sind Kinder in Wochenkrippen gegangen. Das heißt, als Kleinstkinder haben sie ihre Bezugspersonen verloren, das heißt, die Eltern waren dort nicht mehr Bezugspersonen. Das ist der negative Hintergrund. Also, das sag ich mal so, ist natürlich nicht fortgesetzt worden. Aber der positive Hintergrund ist, dass die Eltern immer Kinderbetreuung nachgefragt haben, und deswegen ist das immer mit einem sehr hohen Niveau auch gekommen. Im industriellen Bereich, wegen der Verfügbarkeit der Frauen für die Arbeit. Wir haben da eine sehr hohe Frauenbeschäftigungsquote, auch immer gehabt. Und das sind so die Eingangsbedingungen.“ (D, A: Abs. 135)

Da der Landkreis A während der DDR-Zeit eine Braunkohle-Region im Drei-Schichtbetrieb war, führte dies dazu, dass Kinder teilweise aufgrund des sehr langen Aufenthalts in den sogenannten „Wochenkrippen“ – wo sie von montags bis freitags durchgängig betreut wurden – keine oder kaum emotionale Beziehungen zu ihren Eltern aufbauen konnten. Solche „Verhältnisse“ sind heute zwar nicht mehr erwünscht, die hohe Frauenerwerbsquote ist im Landkreis A aber geblieben.

Die Wiedervereinigung der beiden deutschen Staaten wird von den AkteurInnen des Landkreises A (nicht nur) für die lokale Kinderbetreuung als Zäsur beschrieben, die interviewte TrägerIn bringt die Folgen in den frühen 1990er-Jahren auf den Punkt:

„So, und dann ist nach der Wende Geburtenknick passiert. Bis dahingehend, dass nicht mal die Hälfte der Kinder geboren wurden. So. Und dann Kita-Sterben. Dann Abwanderung.“ (T, A: Abs. 239)

Die Umbrüche und negativen Folgen, die die Wiedervereinigung für den Landkreis A mit sich brachte, fasst die interviewte TrägerIn knapp und klar anhand dieser drei Schlagworte zusammen.

Freilich werden die Umwälzungen nach der Wende auch als Chance beschrieben. Die JugendamtsleiterIn berichtet, wie sich Anfang der 1990er-Jahre die Trägervielfalt in Ostdeutschland entwickeln konnte. Im Landkreis A sind freie Träger für Kinderbetreuungseinrichtungen willkommen, da die DDR rückblickend diesbezüglich durchaus kritisch betrachtet wird:

„Da war die Kommune [in der DDR] in der Regel Träger. Und nach der Wende ist diese Vielfalt entstanden. Also, es war eben sehr eingleisig, auch gesellschaftlich. Und mit der Wende war die Möglichkeit da, dort ein bisschen Multifunktionalität reinzubringen.“ (J, A: Abs. 410)

In beiden Ostkommunen des Samples berichten die ExpertInnen als besonders relevant von der lokalen Umverteilung der Kompetenzen. Zahlreiche Kreisreformen mit radikalen Verschiebungen der Zuständigkeiten in den öffentlichen Verwaltungen brachten dies mit sich. 1992 gab es verschiedene Neuerungen, die dazu führten, dass den Kommunen die Verantwortung für die Ausgestaltung der Kinderbetreuung übertragen wurde, welche sie bis heute innehaben. Die Region hat viele Kreisreformen durchlebt, wobei in der Regel immer wieder Kommunen zusammengelegt wurden, sodass die Verwaltung mehr Aufgaben bewältigen musste.

Die ExpertInnen des Landkreises A greifen auf DDR-Traditionen zurück, um die heutigen Bedingungen lokaler Kinderbetreuung zu erklären. Auch erkennen sie, dass u3-Betreuung wieder mehr und mehr an Bedeutung gewinnt.

„Die Inanspruchnahme, die Eltern wollen immer mehr Krippenplätze. Das wird wieder zur Selbstverständlichkeit, dass Kinder mit dem ersten Lebensjahr in die Krippe gehen. Wie wir's ja schon vor vielen Jahren zu DDR-Zeiten schon hatten. Und ich vermute auch, wenn dieser Rechtsanspruch dann da ist, werden es noch mehr in Anspruch nehmen, und wenn es nur stundenweise Betreuung ist.“ (SB, A: Abs. 152)

Den Bedarf an u3-Betreuung schätzt die TrägervertreterIn für den Landkreis A daher recht hoch ein.

„Der Bedarf ist so um die 70 %. 70 % aller Eltern oder Familien wollen ihre Kinder in die Krippe bringen.“ (T, A: Abs. 646)

Der hohe Bedarf an u3-Betreuung scheint aber nicht nur aus freien Stücken zu entstehen. Die SachbearbeiterIn übt beispielsweise Kritik an den lokalspezifischen Ausformungen der

Betreuung, die maßgeblich aufgrund wirtschaftlicher Notwendigkeiten an junge Familien herangetragen werden. Als Kontext der derzeitigen Kinderbetreuungspolitik sieht die SachbearbeiterIn die Grenzen der Belastbarkeit von Familien und vor allem von jungen Müttern. Hatten erwerbstätige Mütter während der DDR-Zeit noch bestimmte „Vergünstigungen“, so fehlt dies in der heutigen Familienpolitik oder genauer, Arbeitsmarktpolitik:

„Also, wenn dort [in der DDR] Frauen mit Kindern waren, die hatten Vorrang, in den Ferien Urlaub zu machen. Die wurden unterstützt, und wenn ich heute junge Frauen hier habe und sage dann manchmal, um Gottes Willen. Das Kind ist ein Jahr alt. Der Mann geht arbeiten. Sie will jetzt 10 und 11 Stunden, und ja was, die managen ein Familienunternehmen. Das ist, wo ich immer sage, wie wollen sie das alles meistern?“ (SB, A: Abs. 483)

Die SachbearbeiterIn kritisiert die starken Belastungen der jungen, voll erwerbstätigen Mütter und beanstandet damit indirekt mangelnde gesellschaftliche und politische Unterstützung von Frauen in diesen „Lebenslagen“. Dass umfassende Kinderbetreuung zur Ermöglichung der Erwerbstätigkeit von Müttern nicht der Abschluss einer gesellschaftlichen Entwicklung, sondern auch als Anfang einer neuen gesellschaftlichen Debatte um Gerechtigkeit betrachtet werden muss, zeigt die interviewte SachbearbeiterIn des Landkreises A auf, wenn sie die Situation alleinerziehender Mütter beschreibt, für die sich die ohnehin schon starken Belastungen als Erwerbstätige noch deutlich zuspitzen²⁹:

„Dann kam der Alltag, da waren sie plötzlich alleinstehend, alleinerziehend wirklich. Nicht sehr selten, und dann sitzen die hier, und dann sagen die mir, Frau M, ich brauche noch Zusatzbetreuung, die Öffnungszeiten reichen mir nicht. Ich bin in Ausbildung, schaffe das mit dem Fahren nicht, gerade jetzt eine junge Frau dagehabet, dann denke ich mir manchmal, so eine junge Frau, familiär nicht eingebunden, keine Großeltern, der Mann fort, die ganzen Probleme, verlassen, traurig, alles, was dranhängt. Die hat ein Pensum zu leisten.“ (SB, A: Abs. 495)

Für die Gestaltung der lokalen Kinderbetreuung sieht die JugendamtsleiterIn nach wie vor das Problem der sinkenden Geburtenzahlen, die sich in den letzten Jahren immerhin stabilisiert haben. Der Landkreis müsse zudem Ideen entwickeln, wie die Bevölkerung vom Bleiben überzeugt werden könne; insbesondere Arbeitsplätze sind wichtig und werden hier als eine zentrale Aufgabe angesehen.

²⁹ Alleinerziehen ist mittlerweile Normalität, jede fünfte Familie in Deutschland ist eine Einelternefamilie. Von zehn sind neun Alleinerziehende Frauen. Obwohl diese Frauen überdurchschnittlich Vollzeit berufstätig sind (70 %) haben Alleinerziehende mit Abstand das höchste Armutsrisiko aller Familienformen (Hoheisel 2014: S. 103).

„Also nach der Wende vor allen Dingen, teilweise jetzt auch noch, haben wir ein Problem bei den Geburtenentwicklungen der letzten 10 Jahre gehabt. Zumindest gab es da kein Ansteigen in der Geburtenentwicklung, also es war eine relativ stabile Größe. Man muss sich im Landkreis schon Gedanken machen, ob er dort nicht Anregungen gibt, wie er seine Leute hier halten kann, um das mal vorsichtig auszudrücken. Also er muss junge Familien hier halten, er muss Beschäftigung organisieren, und da müssen die Rahmenbedingungen drumherum stimmen.“ (J, A: Abs. 21)

Die Bereitstellung von Kinderbetreuung für die Wachstumsregionen des Landkreises ebenso wie für die Gegenden, in denen in den letzten Jahren „andere Prioritäten“ gesetzt wurden, ist für das Jugendamt von Bedeutung. Dies wird beispielhaft als Begründung für u3-Betreuung herangezogen:

„Wir haben zwei Städte bei uns im Landkreis, das ist zum Beispiel die Stadt C, eine Wachstumsstadt. Die also auch hier ein Problem hat, bis nächstes Jahr diesem Anspruch Rechnung zu tragen, es müssten also dort auch noch Kindertagesstätten gebaut werden, und interessanterweise auch die Stadt D, die eigentlich weniger mit Bevölkerungszuwachs zu tun hat. Aber dort hat sich herausgestellt, dass in der Vergangenheit dort auch andere Prioritäten gesetzt worden sind und speziell eine Kinderkrippe noch fehlt, die gebaut werden müsste bis zum nächsten Jahr. Aber wahrscheinlich auch nicht realisierbar ist, und das sind so die Problemlagen, mit denen wir, von der großen Politik festgelegt, jetzt klein im Landkreis auch als zuständige Aufsicht umzugehen haben. Und dafür Sorge zu tragen haben, dass dieser Rechtsanspruch tatsächlich zur Geltung kommt.“ (D, A: Abs. 32)

Die DezernentIn erhofft sich vom neuen Rechtsanspruch einen besseren Zugang zu Kindern aus sozial schwachem Umfeld, damit Problemlagen dann auch schneller wahrgenommen werden können.

„Was ja auch stark diskutiert wird mit dem neuen Anspruch, ist, dass man dann im Bereich der Einjährigen und jünger früher die Möglichkeit bekommt, dort schon etwas über Problemlagen zu erfahren.“ (D, A: Abs. 113)

Institutionalisierte Kinderbetreuung ist im Landkreis A durch die DDR-Vergangenheit eine Selbstverständlichkeit. Der Landkreis hat eigene Erfahrungen mit den „Wochenkrippen“, die es während der DDR-Zeit gab. Diese wird als negativ thematisiert und erklärt gleichzeitig die hohe Müttererwerbstätigkeit als positiv. Nach dem „Kita-Sterben“ während der Wendejahre wird nun wieder auf die DDR-Tradition der Betreuungskultur zurückgegriffen. Dabei findet eine kritische Diskussion statt über die Probleme der als gesellschaftlich eingleisig empfundenen DDR-Betreuungskultur und der derzeitigen Betreuungskultur, die als sehr an betrieblichen und wenig an familiären Bedürfnissen interessiert wahrgenommen wird.

6.4.3 Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung

Die AkteurInnen des Landkreises A begründen ihre Kinderbetreuungspolitik mit der Vorstellung von Familie als Zweiernährermodell. Diese Familiennorm geht von der selbstverständlichen Erwerbstätigkeit von Vater und Mutter bei institutionalisierter Kinderbetreuung aus. Die Norm beruht laut InterviewpartnerInnen des Landkreises A auf der DDR-Sozialisation. Der Bezug zur Sozialisation lässt die AkteurInnen im Landkreis A eine versöhnliche Haltung zu im Westen sozialisierten Menschen einnehmen.

Im Landkreis A entwickeln die interviewten AkteurInnen eine proaktive Arbeitsweise, indem sie mithilfe kritischer Situationsanalysen zu Handlungsmöglichkeiten gelangen. Durch die kritische Haltung gelingt es, gleichzeitig positive Bezüge zum System der DDR herzustellen und eine kritische Perspektive hinsichtlich aktueller Entwicklungen einzunehmen. Durch den kritischen Bezug können Vor- und Nachteile beider Staaten reflektiert werden und führen so zu dynamischen Handlungen.

Die Relevanz der DDR-Vergangenheit für die Vorstellungen von Familie, von Mutter und Vater als Erwerbstätigen, stellt die Jugendamtsleitung wie folgt dar:

„Um es jetzt mal vorsichtig auszudrücken: Die waren beide in der Spur. Haben beide gearbeitet und Kinder betreut. Die Betreuung war klar, weil Kita schon da war. So. Und das war mental schon immer so.“ (J, A: Abs. 362)

Die Jugendamtsleitung erklärt, wie die Vorstellung von Familie axiomatisch das Zweiernährermodell begründet, und zwar auch, weil das Lohnniveau von Männern und Frauen ähnlich war:

„Diese Definition, was macht Familie, ist, glaube ich, anders entstanden. Dass man sagt, gut, wir sind eine Familie, der Vater geht arbeiten, Mutter betreut Kinder, Haus und Hof, dieses alte traditionelle Schema, und das war so, und das ist an vielen Stellen, behaupte ich (betont), im Westen zum Teil immer noch so, haben wir vielleicht auch, aber nicht in diesem Maße, wir sind einfach, das ist einfach geschichtlich und politisch anders entstanden. In der DDR war es schon immer so, dass beide (betont) gearbeitet haben, beide auch verdient haben, also da waren ja die Gehaltsgefüge ähnlich. Mann und Frau, die haben zu DDR-Zeiten nicht wesentlich unterschiedlich verdient.“ (J, A: Abs. 350)

Auch die DezernentIn spricht die unterschiedliche Sozialisation in Ost und West an, um die starke Relevanz von Kinderbetreuung im Landkreis A zu betonen:

„Ja, und es ist natürlich die Sozialisation. Die junge Elterngeneration, die sind auch alle in Kindereinrichtungen groß geworden. Also die wenigsten sind zu Hause aufgewachsen. Aus den alten Bundesländern schon eher, aber die Ostdeutschen sind

alle durch so eine Sozialisation gegangen. Ich sage dann manchmal, vielleicht ist das sogar auch eine Auswirkung. Sie sind durch so eine Kindereinrichtung gegangen. Viele haben sehr positive Erinnerungen daran, die negativen vergisst man ja oftmals, ne.“ (D, A: Abs. 586)

Die hier anklingende Differenz zwischen Ost- und West-Sozialisationen in den Vorstellungen vom Alleinernährer- oder Zweiernährermodell greift die JugendamtsleiterIn auf, um die Annäherung zwischen Ost und West nach der Wiedervereinigung zu beschreiben:

„Kinderbetreuung und was dort so da war. Ne, und es hat lange gedauert, bis der Westen uns und wir umgekehrt die verstanden. Weil, wenn ich so groß werde in so einem Gefüge, dann habe ich eben diese Anschauung. Wenn ich anders groß werde, habe ich diese Anschauung.“ (J, A: Abs. 354)

Die DezernentIn bewertet die Annäherungen zwischen im Osten und im Westen sozialisierten Menschen nach der Wiedervereinigung (auch) in Bezug auf die Gestaltung von Kinderbetreuung positiv. Sie setzt auf eine offene Haltung und begegnet dem Austausch mit Westkommunen interessiert:

„Wir treffen uns eigentlich jedes Jahr, und da wird natürlich auch immer geguckt, wie sich die Dinge entwickeln. Und 1990 und in den folgenden Jahren haben, haben wir vor allen Dingen davon profitiert. Wir können dann auch unsere Erkenntnisse mitbringen. Für die Kollegen ist das natürlich schwieriger. Ich sag mal, so ein System so aufzubauen, was bei uns schon seit 30 oder 40 Jahren gang und gäbe ist, das muss man erst mal mit, mit hinkriegen. Weil da ja auch ganz andere Familiengewohnheiten mit, damit verbunden sind. Wenn ich sehe, dass im Landkreis X Kinder auch aus der Schule mittags nach Hause gehen, um dann am Nachmittag wieder zum Unterricht zurückzukehren, das wäre bei uns unvorstellbar.“ (D, A: Abs. 427)

Die DezernentIn arbeitet proaktiv, indem sie kritisch gegenüber der eigenen Tätigkeit ist. Sie nimmt Anregungen an, um ihre Arbeit sinnvoll zu verbessern. Im Feld Kinderbetreuung sieht sie noch viel Potential, und dafür ist sie offen:

„Da gibt's ja immer mal wieder Anregungen und Ähnliches dann auch mit aufzugreifen, sofern das sinnvoll machbar ist. Und da sind wir also nicht zu geschlossen. Also Kinderbetreuung, da lässt sich sehr, sehr viel eigentlich auch noch machen, und wir gucken einfach.“ (D, A: Abs. 483)

Die u3-Betreuung hat im Landkreis A einen hohen Stellenwert, sie wird, so die SachbearbeiterIn Kinderbetreuung, wertgeschätzt. Die kritische Haltung der SachbearbeiterIn führt dazu, dass sie Kinderbetreuung als soziales Recht mündiger Eltern thematisiert.

„Ich finde diese Angebote [Kinderbetreuung] sehr, sehr gut, das sollte man erst mal wertschätzen. Allerdings sind Eltern mündige Menschen, und man sollte sie selbst entscheiden lassen. Natürlich werden wir vielleicht aus der Sicht, Eltern, die zu Hause sind und finanziell, wirtschaftlich, jede müde Mark oder jeden Euro brauchen, vielleicht sagen, dann mache ich es lieber, wo andere wieder sagen würden, aber gerade die Kinder, wäre doch gut, wenn sie gefördert werden. Aber wenn man das Generationen von Eltern vorschreibt oder versucht, zentral zu lenken, die Psyche des Menschen ist so, dass alles, was angeordnet wird, fremdgesteuert wird, das hält nicht lange an, und Kinderbetreuung sollte aus der Überzeugung der Eltern selbst kommen.“ (SB, A: Abs. 357)

Sie betont, dass die Überzeugung der Eltern Kinderbetreuung regulieren soll. Hier deutet sich die Diskussion um Grenzen von Kinderbetreuung schon an. Dass die SachbearbeiterIn erklärt, alles, was fremdgesteuert angeordnet sei, könne nicht von langer Dauer sein, wird hier als Kritik an DDR-Betreuungskultur verstanden, da der Wunsch der Eltern für oder gegen Kinderbetreuung eine untergeordnete oder keine Rolle spielte.

Die interviewte TrägervertreterIn des Landkreises A thematisiert individuelle Freiheit als normativen Bezugspunkt ihrer Arbeit, wenn sie über pädagogische Konzepte spricht:

„Gerade dieses ‚mache selbst!‘, ‚tu es‘, wie Montessori gesagt hat. Ich helfe dir, es selbst zu tun. Das hat doch eine Bedeutung, es selbst zu tun, selbst zum Erfolg zu kommen. Das ist in der Krippe die Grundlage, im Kindergarten dann noch mehr.“ (T, A: Abs. 940)

Die Jugendamtsleitung stellt hierarchiearmes Arbeiten in den Fokus, das für sie einen hohen Stellenwert in ihrem Leben einnimmt.

„Das ist meine Lebensmaxime, seit ich das mache, ich werde immer vermeiden, jemandem einen Deckel aufn Kopp zu hauen. Sondern ich sage, ich entwickle eine Idee, die könnte auch von der Kommune kommen, die Idee im Übrigen. Aber ich sag immer, dann sollte man die Ideen austauschen, wenn diese Hierarchie oder diese Abläufe klar sind, da kriegt man noch einigermaßen System rein.“ (J, A: Abs. 457)

Auch der Jugendamtsleitung ist eine kritische Haltung wichtig, sie thematisiert die Grenzen von Kinderbetreuung und begründet dies mit der elterlichen Verantwortung für die Kinder. Schließlich sind es die Eltern, die für Inanspruchnahme von Kinderbetreuung die Verantwortung tragen – und nicht die Kommune:

„Kita, und das vergessen viele, ist ein ergänzendes Angebot zur Familie. Wir sind nicht Familienersatz, sondern ergänzend. Und das vergessen manche Eltern natürlich auch mal. Wo sie dann sagen, ihr seid verantwortlich für mein Kind. Da sagen wir, Entschuldigung, Sie (betont) sind verantwortlich für Ihr Kind. Wir geben Ihnen stundenweise Möglichkeiten, Ihr Kind zu betreuen. Und auch was mit ihm zu machen. Und da scheiden sich dann manchmal die Geister, weil, Eltern sind eben manchmal nicht ganz unkompliziert an manchen Stellen.“ (J, A: Abs. 280-299)

Eine weitere Grenze institutionalisierter Kinderbetreuung wird wiederum von der SachbearbeiterIn Kinderbetreuung angesprochen: die Rolle der Betriebe. Wie viel Kinderbetreuung darf die betriebliche Logik den MitarbeiterInnen und den Kommunen „abverlangen“? Die SachbearbeiterIn Kinderbetreuung sagt dazu:

„So mein Punkt im Moment, wo ich gern mit Arbeitgebern sprechen würde. Wir machen unsere Hausaufgaben. Wir machen Kinderbetreuung, Tagespflege, wir machen Qualität. Aber mittlerweile, das ist meine Haltung, denke ich, müsste auch mit den Arbeitgebern gesprochen werden, auch mit den Politikern, dass wir sagen [...] ist es immer nur zu, ist es wirklich immer das Wohl des Kindes, wenn wir noch mehr schaffen, und noch mehr Betreuung, und noch bis Abend, und womöglich wieder in der Nacht, und am Wochenende.“ (SB, A: Abs. 470)

Kritisch äußert sich die SachbearbeiterIn Kinderbetreuung des Landkreises A zu den Grenzen von Betreuung und hinterfragt diesbezüglich, ob Betreuung wirklich wünschenswert ist, damit Eltern voll und ganz den Betrieben zur Verfügung stehen können. Ist Kinderbetreuung über Nacht und womöglich über das Wochenende eigentlich erstrebenswert?

Des Weiteren stellt sie Überlegungen an zu den familiären Belastungsgrenzen von Kinderbetreuung.

„Dass die Kinder betreut werden. Und da würde ich persönlich sagen, Vorsicht. Vorsicht. Schafft das jede Frau, wenn wir zwei, drei Kinder wollen, in den Familien. Voll berufstätig zu sein, der Mann voll berufstätig, und auch wenn wir Institutionen haben, können wir das alles acht, neun Stunden einer Institution übergeben? Ist das gewollt? Oder geht es hier um Kinder, wo der persönliche Kontakt schon eine Rolle spielt.“ (SB, A: Abs. 471)

In diesem Zuge erinnert sie an die DDR, die Kinderbetreuung mit betrieblicher Familienpolitik ergänzte:

„Sollten wir nicht bei den Frauen, die in dem Alter sind, oder den Familien vielleicht auch da mal schauen, was möglich ist, dass die in den Jahren wirklich eine kleine Sonderstellung in ihrem Betrieb haben, wie wir das früher hatten. Und dann legen die wieder richtig los, wenn diese Hauptzeit der Kinderbetreuung, also wo die wirklich, die Kinder, die Zuwendung brauchen, wenn sie das geschafft haben. Und ich denke, das geht in vielen Berufen, wo man manchmal sagt, ne, in meinem Beruf geht das nicht. Ich denke, wo ein Wille ist, ist ein Weg. Im Moment wird alles möglich gemacht, alle Hebel in Bewegung gesetzt, dass Berufstätigkeit gesichert ist, versteh ich aus anderer Sicht, keine Frage.“ (SB, A: Abs. 472)

Die Kritik an der lokalen Betreuung, die von einer langen täglichen Betreuungsdauer geprägt ist, führt zur Suche nach dynamischen Handlungsalternativen. Die kreativen Lösungen für

das Vereinbarkeitsproblem von Landkreis A werden im Abschnitt „Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen“ besprochen.

Die interviewte TrägervertreterIn bemängelt ebenfalls die einseitige Thematisierung von Kinderbetreuung und zeigt mehrere Möglichkeiten auf: die Wahl zwischen institutionalisierter Betreuung, Tagesmüttern oder auch einer Betreuung zu Hause:

„Die optimalste Lösung ist nicht immer Kita, auch die Tagespflege ist eine gute Alternative. Wenn die Tagesperson wirklich gut ausgebildet ist und gut motiviert ist. Auch ein Zuhause kann für die Kinder sehr gut sein, über eine gewisse Zeit. Also deswegen forcieren ich nicht unbedingt Kindertagesstätte. Aber hier könnte man viel mehr tun, wenn sich die Politik auf einheitliche Standards oder Rahmenbedingungen einigen würde.“ (T, A: Abs. 323)

Ähnlich der Lebensmaxime der JugendamtsleiterIn ist es der TrägervertreterIn wichtig, mit den ErzieherInnen ein gemeinsames pädagogisches Verständnis zu erarbeiten.

„Man muss sich schon auseinandersetzen und diskutieren und nachfragen. Ich kann nicht kommen und denen [den ErzieherInnen] eine Mütze aufstülpen. Ich muss am Bewusstsein arbeiten, an der Haltung. [...] Was braucht ihr, um Eltern auch zu sagen, das ist unser Auftrag. Dass wir die ins Boot holen. Dass wir uns das Verständnis erarbeiten, dass sie das mittragen, was positiv für die Kinder ist.“ (T, A: Abs. 596)

Bezüglich der Qualität von Betreuung und der dahinterliegenden Pädagogik kritisiert die TrägervertreterIn das Geschlechterverhältnis in der Erziehung:

„Wenn ich so überlege, Kinder werden hauptsächlich von Müttern erzogen, kommen dann zu Krippen, in die Krippe, zu Krippenerzieherinnen, zu Kindergärtnerinnen, zu Grundschullehrerinnen, und wenn sie Pech haben, auch in der Mittelschule (lacht) auch nur zu Lehrerinnen; eine Generation, die nur von Frauen erzogen wird, finde ich nicht in Ordnung.“ (T, A: Abs. 618)

6.4.4 Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen

Besonders legitimiert werden im Landkreis A der Ausbau der u3-Betreuung weit über die Vorgaben des KiföG hinaus auf zwischen 70 % und 100 % (SB, A: Abs. 815).

Die DezernentIn tritt im politischen Raum dafür ein, dass die Region mehr Investitionsgelder zum Bauen von Einrichtungen erhält:

„[...] und das ist der Ansatz, wo wir an die Politik rantreten. [...] Wo wir sagen, also, ihr müsst euch ordentlich finanziell auch erkenntlich zeigen.“ (D, A: Abs. 56)

Neben Betreuungsquoten von 100 % wird zusätzlich nach kreativen Möglichkeiten gesucht, um Kinderbetreuung zu begrenzen. Die SachbearbeiterIn berichtet von Müttern, die

Betreuung um 6 Uhr morgens brauchten, um rechtzeitig in der Berufsschule zu sein. Die Anfangszeit der ersten Schulstunde in dieser Berufsschule wurde auf Drängen der SachbearbeiterIn Kinderbetreuung auf 8 Uhr nach hinten verschoben, und die Kita ab 6 Uhr musste daher nicht realisiert werden (SB, A: Abs. 529). In diesem Sinne sucht die SachbearbeiterIn proaktiv danach, welche Bedarfslagen Eltern und Kinder tatsächlich benötigen und wie diese dann umgesetzt werden können:

„Ich würde allen Leuten Mut machen, mit Leuten ins Gespräch zu kommen und zu sagen, was haben wir wirklich für Bedarfslagen, was brauchen unsere Kinder, was brauchen unsere Eltern, wie können wir es tun?“ (SB, A: Abs. 675)

Die JugendamtsleiterIn hebt transparentes Agieren mit den jeweiligen Gemeinden des Landkreises hervor. Die Verteilung der Investitionsgelder ist aus ihrer Sicht eine der wichtigsten Aufgaben im Ausbauprozess der u3-Betreuung. Im Landkreis A wurden mit den BürgermeisterInnen aller Gebietsgemeinden in langen Verhandlungen Kriterien für die Vergabe der Gelder festgelegt.

„Die Verteilung der Investitionen ist, wenn es um den Ausbau geht, ein entscheidendes Regelungsinstrument gewesen. Wo man aber die Spielregeln klar zwischen Kommune und Landkreis und den Trägern absprechen muss.“ (J, A: Abs. 466)

Das größte Hindernis für den Ausbauprozess sind die fehlenden geeigneten Grundstücke. In diesem Landkreis wird es als wesentlich betrachtet, mit allen Gemeinden der Kommune möglichst im Konsens Lösungen für die Finanzierung von Kinderbetreuung zu gestalten. Infolgedessen haben das Jugendamt, die BürgermeisterInnen der Kommune und die Träger gemeinsam Indikatoren entwickelt, wie sie die Investitionsgelder des Bundes verteilen können.

Die JugendamtsleiterIn sieht vor allem zwei relevante Handlungsfelder in Bezug auf Kinderbetreuung für den Landkreis A. Zum einen muss in die Gebäude der Kinderbetreuung investiert werden. Und zum anderen ist das Lohnniveau der ErzieherInnen deutlich zu niedrig:

„Man kann sich jetzt nicht ausruhen und sagen, jetzt haben wir fast alles geschafft, wir sind nämlich an einer anderen Stelle auch noch angelandet. Wir haben vor 20 Jahren mal angefangen mit Bauen. Die Buden sind mittlerweile 20 Jahre alt. Sind heute Schrott, teilweise. Wir brauchen Investitionen, Bund, Land auf alle Fälle, das ist die Grundansage. So, und das Zweite, woran man zurzeit arbeitet oder arbeiten muss, sind die Arbeitsbedingungen für Erzieher in den Kitas weiter qualitativ verbessern. Da tut sich das Land, aber auch andere, am schwersten, weil: Es kostet Geld.“ (J, A: Abs. 940)

6.4.5 Zusammenfassung

Der Landkreis A gestaltet seine u3-Kinderbetreuung proaktiv:

- Kinderbetreuung ist in der Tradition der DDR-Betreuungskultur eine Selbstverständlichkeit.
- Kinderbetreuung soll mit betrieblichen Lösungen vernünftig begrenzt werden.
- Trägervielfalt wird im Landkreis A geschätzt und zugelassen.
- Für die u3-Betreuung rechnet man mit eigenen Erfahrungswerten, dabei wird der Bedarf auf 70-100 % geschätzt, während er im KiföG mit 35 % als ausreichend angegeben wird.

Die Bilder und Vorstellungen zur Kinderbetreuung, die von den InterviewpartnerInnen genannt werden, gehen vom Zweiernährermodell aus. Bezüge zum Systemwechsel von der DDR zur BRD werden als durchaus problematisch gesehen, sind aber auch positiv besetzt. Die AkteurInnen des Landkreises orientieren sich und ihre Arbeit an eigenen Vorstellungen, die die Forscherin als Wert der individuellen Freiheit bezeichnet.

- Alles, was fremdgesteuert wird, hält nicht lange an, die Eltern sollen frei entscheiden können, ob sie ihre Kinder in Betreuung geben wollen.
- Problematisierungen führen zu Handlungen (Beispiel Uhrzeit Schulanfang).
- An der DDR wird kritisiert, dass die Gesellschaft sehr „eingleisig“ organisiert war.
- Vielfalt in der Pädagogik wird geschätzt.

Im Landkreis A führt eine proaktive Arbeitsweise mit einer normativen Orientierung an individueller Freiheit und positiven Annahmen hinsichtlich institutionalisierter Kinderbetreuung zu einer dynamischen Kinderbetreuungspolitik, die weit über die bundespolitischen Vorgaben hinausgeht. Zusätzlich wird Kinderbetreuung mit anderen Instrumenten der Erwerbsintegration von Müttern eigenständig verbunden.

6.5 Landkreis B: Kinderbetreuung unter staatlicher Aufsicht

Die Analyse der impliziten Theorien des Landkreises B zeigt eine zentralistische Gestaltung der Kinderbetreuung. Dahinter verbirgt sich ein Bild von hierarchisch organisierter Gesellschaft. Kinderbetreuung steht „unter „Aufsicht“. Die Kommune ist der größte Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen. Der Anteil an freien Trägern ist dementsprechend mit

nur 30 % der Anbieter von Kinderbetreuung vergleichsweise gering. Auch im Landkreis B gab es in den 1990er-Jahren aufgrund hoher Arbeitslosigkeit einen Rückgang der Kinderbetreuungsquote. Die Wende wird als Einbruch thematisiert, von dessen schmerzhaften Folgen sich die Region nun langsam erholt. Die Kommune weist das niedrigste Lohnniveau im Bundesland auf, da der Arbeitsmarkt massiv vom Niedriglohnsektor geprägt ist. Besonders relevant für den Landkreis B ist das starke Pendelverhalten ins Ausland sowie in andere Bundesländer, um die genannten Erwerbs- und Lebensbedingungen zu bewältigen.

Im Landkreis B bestand die JugendamtsleiterIn darauf, bei dem Interview mit der FachberaterIn anwesend zu sein. JugendamtsleiterIn und FachberaterIn wurden daher in einem Doppelinterview befragt.

Stärkste Partei ist auch im Landkreis B die CDU (vgl. Tabelle 6.2). Die u3-Betreuungsquote liegt zum Zeitpunkt der Befragung bei 37,1 % und ist damit für die Ost-Bundesländer relativ niedrig. Niedrig ist hier auch das jährliche Pro-Kopf-Einkommen mit 16.092 Euro. Überraschenderweise ist die Arbeitslosenquote mit 12,1 % minimal geringer als im Landkreis A. Der Landkreis B hat 243.880 EinwohnerInnen.

Tabelle 6.2: Landkreis B im Überblick

Sampling	Ost-Bundesland	Landkreis B
	stärkste Partei im Gemeinderat	CDU
	Kinderbetreuungsquote im u3-Bereich	37,1 %
	jährl. verfügbares Einkommen pro Kopf in €	16.092
	Verwaltungseinheit	Landkreis
	EinwohnerInnen	243.880
lokaler Kontext der u3-Betreuung	Arbeitslosenquote	12,1 %
	Ausbaustrategie	unter kommunaler Aufsicht
	Pendelverhalten	sehr wichtig, bestimmt Familienleben

Eigene Darstellung, Quellen: vgl. Tabelle 6.1

6.5.1 Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft

Die Verortung innerhalb der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft im Landkreis B wirft ein ambivalentes Bild auf die lokale Kinderbetreuung. Es wird eine reaktive Gestaltungsweise der lokalen Kinderbetreuung erkennbar. Die Umsetzung der Vorstellungen der jeweiligen Vorgesetzten ist die wesentliche Motivation der Arbeitsgestaltung; eigene Schwerpunktsetzungen finden wenig statt.

Die DezernentIn verortet ihre Aufgabe in der Trias Verwaltung, Politik und Trägerschaft in der Verwaltung. Dem eigenen Verständnis nach setzt sie die Vorgaben und Grundlinien der LandrätIn um.

„[...] mehr Richtung Verwaltung. Natürlich mit der entsprechenden gehobenen Verantwortung. Die Dinge, die seitens der LandrätIn gewünscht werden, in der Kinder- und Jugendpolitik dann vorlagenmäßig vorzubereiten. Und über den Jugendhilfeausschuss oder über die anderen Ausschüsse dann einzubringen. Letztlich werden gedanklich, inhaltlich die Beschlüsse nach Vorgabe der Grundlinie der LandrätIn dann hier aufbereitet und auch so auf den Weg gebracht. Das ist also eigentlich eine Reflexion schon dessen, was die LandrätIn wünscht und in welche Richtung sie das [bewegt] haben möchte.“ (D, B: Abs. 34)

Die DezernentIn erklärt, dass es ihre Aufgabe ist, die Wünsche der LandrätIn in Vorlagen eingehen zu lassen. Ihre eigene Arbeit beschreibt sie als die Reflexion dessen, was die LandrätIn anstrebt. Sie sieht ihre Aufgabe eher in der Realisierung als in der Gestaltung. Gleichzeitig setzt sie diese hierarchische Vorstellung von Arbeitsteilung in dem ihr zugeordneten Jugendamt fort. So erklärt die DezernentIn, dass sämtliche Beschlüsse der MitarbeiterInnen des Jugendamtes in der Freigabe grundsätzlich ihr vorgelegt werden müssen:

„[...] und in dem Bereich Kleinkindbetreuung, das ist ja explizit im Bereich des Jugendamtes angesiedelt. Das heißt, alle Vorlagen aus dem Amt [...] gehen im Prinzip in der Freigabe über meinen Tisch.“ (D, B: Abs. 40)

Kinderbetreuung hat für die Gemeinden, Städte und den Landkreis B oberste Priorität, und das spiegelt sich auch in den finanziellen Mitteln wider, die bereitgestellt werden. Politisch relevant ist: die Aufgabenteilung in der Verwaltungseinheit Landkreis. Die wichtigste Aufgabe auf Landkreisebene ist die Planung der Kindertageseinrichtungen anhand des realen Bedarfs. Eine weitere Aufgabe ist die Fachberatung der Kindertageseinrichtungen. Relevante KooperationspartnerInnen für jene beiden Aufgabenfelder sind die

BürgermeisterInnen sowie die GeschäftsführerInnen und die ErzieherInnen der jeweiligen Einrichtungen. Die JugendamtsleiterIn zählt die Weiterbildungsangebote für ErzieherInnen auch als Aufgabe auf. Hier deutet sich das Top-Down-Verständnis in der Gestaltung der Kinderbetreuung an, geht es doch um bestimmte Themen, die das Jugendamt den ErzieherInnen nahebringen will.

„Was noch hinzukommt, ist, dass wir als Jugendamt die Fachberatung und Weiterbildungsangebote für die ErzieherInnen in diesem Bereich bereitstellen, das heißt, durch die Fachberatung wird uns deutlich, äh, welche Themenschwerpunkte bedarfsentsprechend sind oder umgedreht, welche Themen wir gerne umsetzen wollen.“ (J, B: Abs. 4)

Die JugendamtsleiterIn bestand, wie in der Einleitung bereits erwähnt, im Landkreis B darauf, beim Interview mit der FachberaterIn anwesend zu sein. Daher wurde ein Doppelinterview geführt. Der Redeanteil der FachberaterIn ist deutlich geringer als jener der JugendamtsleiterIn. Zu ihrer eigenen Arbeit erklärt sie, dass sie direkt der Amtsleitung unterstellt ist und daher nahezu sämtliche Aufgabenbereiche miteinander in Zusammenhang stehen:

„Also (lacht), es berühren sich fast alle Aufgaben irgendwann einmal, in der Fachberatung, in der Trägerberatung, in Problemsituationen, im investiven Bereich, was auch noch eine Aufgabe bei uns mit ist. Die Vergabe der Fördermittel oder Aufbereitung der Vergabe, das heißt die Bedarfsplanung, also alle Aufgabenbereiche der Fachberatung. Dadurch, dass wir halt auch unmittelbar der Amtsleitung unterstellt sind, berühren sich fast alle Aufgaben irgendwann einmal.“ (S, B: Abs. 166)

Angesichts der Anwesenheit der „Amtsleitung“ während des Interviews wurde von der FachberaterIn bedauerlicherweise keine Bewertung der Aufgabenverteilung vorgenommen. Stattdessen bewertet sie das „Führungsklima“ in Bezug auf die LandrätIn wie folgt:

„Und das ist ein fester Tagespunkt im Jugendhilfeausschuss, als das politische Gremium. Dort ist die Landrätin mit präsent, und ja, [...]. Also das, da haben wir eigentlich auch ein gutes Führungsklima in der obersten Leitungsebene. Das ist sicherlich für unsere Arbeit auch nicht ganz verkehrt.“ (SB, B: Abs. 273)

Der deutliche Hinweis auf die Führungsebene ist ein Indiz für die hierarchisch geprägte Aufgabenteilung im Landkreis B.

Die Beziehung zum Landesjugendamt schätzt die JugendamtsleiterIn als sehr aufgeschlossen ein. In der folgenden Interviewpassage wird das Verhältnis zwischen Landesjugendamt und Jugendamt auf Landkreisebene als „Gleichklang“ bezeichnet, wobei leider nicht weiter darauf Bezug genommen wird. Es kann daher vermutet werden, dass sich

jener „Gleichklang“ auf das Selbstverständnis von u3-Betreuung bezieht, dass letztere auch ohne den Einfluss westlicher AkteurInnen wieder als Selbstverständlichkeit begriffen wird.

„Wir haben keinen schlechten Draht, das hängt auch immer ein bisschen mit Personen zusammen. Also, auch dieser Gleichklang ist ganz gut, und in Krisensituationen ist es durchaus eine Unterstützung.“ (T, B: Abs. 357)

Ihre Aufgaben beschreibt die TrägervertreterIn folgend:

„Die Organisation des Ganzen. Alles, was Haushalt betrifft. Also, dass ich halt gut wirtschaftete mit dem Geld, das mir Träger und Land anvertrauen. Dass die pädagogische Arbeit selbstverständlich gut läuft, dass alle Mitarbeiter bestrebt sind, eine gute Qualität zu leisten in ihrer Arbeit mit den Kindern. An oberster Stelle steht für mich, dass sich alle Kinder wohlfühlen.“ (T, B: Abs. 81)

Die Zusammenarbeit mit dem Jugendamt umschreibt sie positiv:

„Auch hier, als wir das geplant haben, also, das war ein sehr enges Zusammenarbeiten. Mit der Fachberatung Jugendamt, würde ich sagen, hat sich das in den letzten Jahren sehr positiv entwickelt, weil wir dort auch in räumlicher Nähe jemanden haben.“ (T, B: Abs.: 227)

Ganz anders spricht sie über die Bedingungen vor Ort mit den lokalen VerantwortungsträgerInnen in der Gemeinde. Deutlich wird dies, wenn sie erklärt, warum es – aus ihrer Perspektive sehr bedauerlich – so wenig Angebote an Tagesmüttern gibt. Als Grund hierfür sieht sie ein behördliches „Denken“, in dessen Zuge es offenbar für nötig gehalten wird, Kinderbetreuung weiterhin sämtlich unter staatlicher Aufsicht zu organisieren.

„Ich denke halt, man ist an diesen Stellen noch der Meinung, das muss alles irgendwo unter staatlicher Aufsicht sein. [Tagesmütter werden] generell abgelehnt, und ich weiß auch vom Jugendamt her, dass sich gerade hier in unserer Stadt, dass man sich dort da dagegenstellt. Es ist in anderen Teilen im Bundesland eigentlich völlig normal, aber nicht hier.“ (T, B: Abs. 394)

Die Aufgabenteilung in der Fläche ist für die lokale Politikgestaltung in Landkreisen, so auch im Landkreis B, sehr relevant (siehe Kontextualisierung). Für die Organisation der Kinderbetreuung bedeutet dies, dass deren Legitimität unterhalb der Landkreisebene eine Rolle spielt. Damit sind Art und Weise der Kinderbetreuung – so die JugendamtsleiterIn – enorm auf die örtliche Akzeptanz angewiesen und werden durch jene mitbestimmt.

„Es hängt schon von der örtlichen Akzeptanz ganz stark ab, wie dieser Bereich vorangetrieben wird. Wenn der Bürgermeister, der ist im Jahr zwei-, dreimal bei der Landrätin zur Dienstberatung, alle Bürgermeister, und wenn dort die Thematik Kita eine Rolle spielt, das tut sich auch in jedem Ort verbreiten.“ (J, B: Abs. 359)

Die politische Bereitschaft zur u3-Kinderbetreuung wird von den InterviewpartnerInnen im gesamten Landkreis als positiv beschrieben. Deutlich wird dies an Beschlüssen im Kreistag, die meist einstimmig sind (S, B: Abs. 400). Die Legitimität im Landkreis für u3-Betreuung ist so hoch, dass jene auch bei Fragen der Finanzierung nicht zur Diskussion steht – sie hat sogar Vorrang gegenüber „Schlaglöchern“:

„Die Einstimmigkeit dafür, da werden Straßen zurückgesetzt, und fragen Sie mal den Bürgermeister, wie er von Bürgern genervt wird über die drei Schlaglöcher. Und das ist ebenso über Jahre wirklich gewachsen, wir haben die einbezogen, ne. Also wirklich parteiunabhängig.“ (S, B: Abs. 432)

Die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Trägerschaft ist im Landkreis B zentralistisch organisiert.

Die Akzeptanz für Kinderbetreuung wurde, wie hier ganz deutlich zu erkennen ist, über das „Miteinbeziehen“ hergestellt. Dieses solidarische „Wir“ als lokale Gemeinschaft ist ebenso präsent bei der Erläuterung des Themas niedriges Lohnniveau bei ausgeprägtem Niedriglohnsektor als Bedingung für die lokale Kinderbetreuung, was in der Kontextualisierung dargelegt wird.

„Wir haben also auch mit der Aufgabenstellung, ausreichend Krippenplätze zur Verfügung zu stellen, keine Probleme. Dann muss man auch ganz ehrlich und klar sagen, das hängt ein bisschen mit der zurückliegenden Tradition der Kindergärten und Krippenplätze der ehemaligen DDR zusammen. Die Beschäftigten existierten, die Einrichtungen existierten. Das, was gemacht werden musste, war, die bestehenden Einrichtungen auf einen modernen Stand zu bringen, zu sanieren. Dass sie den Anforderungen der bundesdeutschen Gesetzgebung entsprachen, und eigentlich haben wir hier rück- (betont) gebaut.“ (D, B: Abs. 80)

6.5.2 Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung

Zum Kontext lokaler Kinderbetreuung wird von den interviewten ExpertInnen im Landkreis B auf die Entwicklungen Anfang der 1990er-Jahre Bezug genommen.

In den ersten Jahren nach der Wende, so die JugendamtsleiterIn, war die u3-Betreuung von einem massiven Einbruch geprägt. Als Grund dafür nennt sie Bedenken gegenüber den Wochenkrippen in der DDR, wobei durch den guten Ruf der Einrichtungen im Landkreis diese „Delle“ dann aber letztendlich doch keine langfristigen negativen Auswirkungen nach sich zog:

„Das kann ich aber nur vom Hörensagen, dass es eine Wochenkrippe zu DDR-Zeiten gab für die Mehrschichtarbeiter, wie auch immer sie das gemacht haben. Vor dem Hintergrund gab’s sicherlich in den ersten zwei Wendejahren eine Delle in der

Akzeptanz dieser Krippe. Kindergarten und Hort auf keinen Fall, denk ich. Was diese Delle für den Landkreis, meines Erachtens schnell überwinden lassen hat, war, dass die Einrichtungen alle einen guten Ruf hatten.“ (J, B: Abs. 216)

Für diese negative Phase macht sie hauptsächlich eine der AkteurInnen aus den alten Bundesländern verantwortlich:

„Im Landesjugendamt [hat eine] MitarbeiterIn aus dem Altbundesgebiet doch wirklich die Krippe als Schlimmstes, was es gibt, propagiert, über mehrere Jahre. Also, das hat hier im Bundesland das Landesjugendamt so in den ersten Jahren ein bisschen mitvergeigt.“ (J, B: Abs. 356)

Die Thematisierung der DDR als lokale Vergangenheit und als wesentliche Bedingung für die Art und Weise der lokalen Kinderbetreuung geschieht im Landkreis B positiv. So betont die JugendamtsleiterIn ausdrücklich die für die Menschen plausiblen und nach modernsten Erkenntnissen entstandenen Betreuungseinrichtungen der DDR:

„Das alte Land DDR hat eigentlich diese Kitas, und das ist heute zwar manchmal ein Problem, weil die sehr groß waren, diese sogenannten Plattenbauten. [...] Das heißt, diese Plattenbauten waren eigentlich nach modernsten damaligen Erkenntnissen gebaut. Das heißt, es war Krippe, Kindergarten, Hort-Teil, die entsprechenden Sanitäreinrichtungen, maximal zwei Etagen, also, auch, man hatte kein Geld für Fahrstühle, sag ich vorsichtig. Aber alles in einer Form und Akzeptanz für die Menschen eigentlich nachvollziehbar. Deswegen war die Delle nur kurz und mehr moralisch, politisch verursacht.“ (J, B: Abs. 215)

Die TrägerIn erinnert sich an die 1990er-Jahre:

„In dem Jahr nach der Wende hatte sich das so hinverschoben, dass die Mütter alle zwei oder drei Jahre zu Hause geblieben sind.“ (T, B: Abs. 102)

Die interviewte SachbearbeiterIn Kinderbetreuung beschreibt eine Entwicklung hin zur Rückbesinnung auf die u3-Betreuung:

„Und das hat bestimmt acht, neun Jahre gedauert, bis da so die Kitalandschaft auch wieder ein Stück weit diese Stetigkeit, die sie jetzt hat, wieder dann gefunden hat. Also, da hat die Wende schon ziemlich, ja, Schnitte verursacht oder Umbruchsituationen, die man eigentlich gar nicht ahnen konnte.“ (S, B: Abs. 235)

Im Landkreis wurde u3-Betreuung weniger in Anspruch genommen, weil die Region einerseits mit den Folgen des Wegzugs konfrontiert war und andererseits sich mit der bereits erwähnten geringeren lokalen Akzeptanz von u3-Betreuung auseinanderzusetzen hatte. Für die TrägerIn sind die frühen 1990er-Jahre ebenfalls noch sehr präsent:

„Die Einrichtungen hatten auch sehr zu kämpfen. Viele Einrichtungen wurden geschlossen. Wenn ich dran denke, in K waren es bestimmt acht Kindergärten, und es

sind letzten Endes übriggeblieben jetzt noch drei kommunale Kindergärten und wir.“
(T, B: Abs. 181)

Während für die TrägervertreterIn die Erfahrung der Schließung von fünf der insgesamt acht Einrichtungen im Fokus der Erinnerung steht, thematisiert die JugendamtsleiterIn in ähnlicher Weise die Umbrüche, welche für die Landkreise im Osten mit der Wiedervereinigung einhergingen – und zwar anhand von Gebietsreformen:

„Die Gebietsreformen natürlich, die habe ich auch miterlebt, und die tun auch so eine Struktur in so einer Verwaltung immer wieder auch neu definieren. Hier war einfach der Spardruck so hoch, dass kleinere Landkreise nicht nebeneinander bestehen. Das heißt, 1996 sind hier fünf Landkreise mit fünf Jugendämtern zu einem zusammengeschmolzen worden. Aus fünf LandrätInnen wurde einer. Und das war ein Riesen-Ersparnisbereich, und das sind auch manchmal die Dinge, wenn man in alten Bundesländern neidvoll auf unser Theater vielleicht schaut, ein kleines Kurtheater. Das hat die Verwaltung, die MitarbeiterInnen in den Verwaltungen mitfinanziert.“
(J, B: Abs. 343)

Für die Einrichtungen von Kinderbetreuung bedeutete die Wiedervereinigung vor allem eine breitere Möglichkeit an pädagogischen Konzepten, die TrägervertreterIn sieht den Einfluss dieser Möglichkeiten im Landkreis B indes als gering an:

„Und in dieser Zeit nach der Wende, also in den 90er-Jahren, hat [der kirchliche Träger] verstärkt angeboten, Kindertagesstätten zu übernehmen. Damit wäre es auch eine Entlastung der Gemeinden gewesen, ne, oder der Kommunen. Aber, und es war nicht, es war jetzt nicht nur unser Träger, es waren generell auch Träger wie Volkssolidarität oder Arbeiterwohlfahrt, aber das wurde halt abgeblockt von den Gemeinden.“ (T, B: Abs.189)

Die Reflexionen der TrägerIn über die frühen 1990er-Jahre geben die Stimmung wieder, die im Landkreis B besonders greifbar war.

„Na ja, gut, ich muss sagen, es war schon eine harte Zeit so Anfang der 90er-Jahre. Es war schon nicht einfach, diese Zeit, weil, ich will nicht sagen, Last, aber die Verantwortung, die man getragen hat für die Kinder, für die Mitarbeiter. Wo wird es hingehen? Werden wir irgendwann auch geschlossen?“ (T, B: Abs. 350)

Das aktuelle Bild der u3-Betreuung im Landkreis B stellt sich ganz anders dar – so wird die DDR-Tradition des Landkreises nun als Standortvorteil betrachtet:

„Wir merken’s ja auch. Es sind jetzt in den Familien, die wir positiv begrüßen, mit ihren Kindern eigentlich Zweit- und Drittkinder inzwischen in den letzten drei Jahren da. Die sagen, wir haben hier die Sicherheit des Krippenplatzes. Wir haben die Perspektive, die schweren Zeiten, wo Schulen geschlossen wurden, sind so gut wie vorbei. Wir wissen, wo die Grundschule ist, wir wissen, dass die beiden gut zusammenarbeiten. Das heißt, sie sind eigentlich da eher froh, dass sie emanzipiert sind.“ (J, B: Abs. 308)

Der Landkreis B will durch eine sichergestellte Kinderbetreuung für junge Familien attraktiv sein:

„Wenn man das weiß, dass im Prinzip eine gut abgesicherte Kitabetreuung ein wesentlicher Standortfaktor ist, ne. Und dass sich halt vor allem junge Familien wohlfühlen, ne.“ (D, B: Abs. 100)

Dementsprechend sieht auch die TrägerIn, dass der Bedarf an u3-Betreuung wieder vorhanden ist:

„Im letzten Jahr hat sich das verschoben, dass wir halt mehr Krippenkinder aufgenommen oder auch aufnehmen mussten, weil einfach der Bedarf da war.“ (T, B: Abs. 99)

Gleichzeitig sieht die DezentIn einen breiten gesellschaftlichen Konsens für Kinderbetreuung, der sich ebenso in finanziellen Fragen wiederfindet.

„Ich denke, dass die Kinderbetreuung im Landkreis B eine große Wertschätzung erfährt. Dass das also auch, ich sage mal, parteiübergreifend getragen wird. [...] Und das heißt, dass sowohl der Landkreis als auch natürlich in vielen Gemeinden das oberste Priorität hat.“ (D, B: Abs. 98)

Gerade die Abwanderung junger Menschen kann im Landkreis B aufgrund der guten Infrastruktur nun gestoppt und sogar langsam ins Gegenteil gewendet werden. Der Landkreis B sieht die eigene DDR-Vergangenheit als positive Bedingung für diesen Teil der Bevölkerung und damit als Standortvorteil.

„Der Wegzug für junge Menschen, das ist bis heute, ich würde sagen, na, bis gestern war es Thema. Ab heute nicht mehr. Es kehrt sich zunehmend um, weil die neuen Bundesländer jetzt genau die Schwächen von damals als Stärke umbauen konnten. Wir haben Studienplätze für junge Menschen, die Universitäten sind so, dass man einen Sitzplatz in der Vorlesung kriegt.“ (J, B: Abs. 216)

Auch wenn die problematischen Zeiten im Landkreis B vorbei zu sein scheinen, werden von den AkteurInnen Bedingungen der lokalen Kinderbetreuung angesprochen, die dennoch negativ sind. Zentral ist hier das niedrige Lohnniveau:

„[dass beide gearbeitet haben, weil da] waren wir bei 60 % Lohnniveau, 70 %, und teilweise war man auf den Lohn beider Elternteile angewiesen, also musste dann auch die Frau relativ zügig wieder in den Arbeitsprozess rein“. (D, B: Abs. 114)

Die AkteurInnen des Landkreises geben an, das niedrigste Lohnniveau im Bundesland zu haben. Ein Resultat dessen ist, dass das Familienleben enorm vom beruflich bedingten Pendelverhalten geprägt ist. Die AkteurInnen beschreiben es wie folgt:

„Das Problem liegt tiefer. Indem immer noch die Arbeitssituation, Einkommenssituation deutlich schlimmer ist, sind viele Familien in der Woche alleinerziehend, weil Väter oder Mütter woanders hin auspendeln, und das belastet das ganze Familiensystem unwahrscheinlich. Das heißt, hier wird eigentlich diese klassische Rolle praktisch von außen draufgedrückt. Und das ist auch ein Grund, warum Jugendhilfezahlen, Fallzahlen in Hilfen zur Erziehung größer sind pro Einwohner. Wenn man das rechnet. Weil durch diese, ja, Situation, mehr Stress in die Familie kommt. Die Frau, in der Regel, muss die ganze Woche Kind, Arbeit, alles unter einen Hut bringen. Am Wochenende kommt der Mann mit seinen Problemen. Das Kind hat oftmals in der Woche auch den Bezug und den Kontakt nicht. Das heißt, dort entstehen Probleme, und das erschwert diese Situation bei uns eben auch nochmal. Man merkt das jetzt wohltuend, wenn Firmen wie Goldbeck, wenn dort Leute zurückkommen und Familien dann eigentlich wieder Familie sein können.“ (J, B: Abs. 846)

Ein großer Teil der berufstätigen Väter pendelt ins Ausland oder in andere Bundesländer. Daraus ergibt sich zwangsläufig, dass viele Mütter unter der Woche oder noch längerfristiger alleinerziehend sind und Kinder häufig sehr früh in die Kita kommen. Als problematisch wird gesehen, dass somit aus wirtschaftlichen Gründen von außen vorgegeben wird, wie Familien leben können. Um solche Strukturen und Wochenend-Familien zu vermeiden, ist die Ansiedlung von Produktionsstätten in der Nähe nötig. Die Unternehmen spielen daher eine wesentliche Rolle für die lokalen Familienformen.

Ein weiteres Problem, welches sich aus dem niedrigen Lohnniveau im Landkreis B ergibt, sind die Belastungen des kommunalen Haushalts durch die Ermäßigungen der Elternbeiträge für die Einrichtungen.

„Das Jugendamt ist noch in einer anderen Sache in den Kindertagesstätten, nämlich dass Eltern, die nicht in der Lage sind, aufgrund ihres Einkommens, diesen Platz auch nutzen können. Das heißt, der große Bereich der sogenannten Ermäßigung von Elternbeiträgen. Das heißt, dort sind sehr, sehr viele Familien im Osten. Und das ist der Unterschied zu Westkommunen. Mehr belastet, weil je nach Einkommen sozusagen auch der Anteil für die Ermäßigung steigt, den der öffentliche Träger bringen muss. Das heißt, ein niedriges Einkommen, hohe Arbeitslosigkeit, hoher Bezug von SGB-II-Leistungen führen dazu, dass der öffentliche Träger der Jugendhilfe mehr für Erstattung ausgeben muss.“ (J, B: Abs. 14)

Gleichzeitig weiß die JugendamtsleiterIn, dass strukturschwache Regionen auch im Westen mit den genannten Problemen zu kämpfen haben:

„Das heißt, diese Kosten belasten die Haushalte sehr stark, und ich will auch eine Lanze brechen für andere Regionen, ob das nun im Ruhrgebiet ist oder weiter oben vielleicht auch in Bremen. Auch dort wird man aufgrund der sozialen Problematik zunehmend stärker in dieses Problem hineinkommen, weil man ja auf der einen Seite die gewollten Plätze schafft.“ (J, B: Abs. 28)

Die interviewte TrägervertreterIn thematisiert im Kontext der lokalen Kinderbetreuung des Weiteren das Geschlechterverhältnis im ErzieherInnenberuf vor Ort, das von einem Mangel an männlichem Fachpersonal geprägt ist:

„Frauenhäuser, wir haben ja bei knapp 400 Erzieherinnen, haben wir 23 Männer, also wir haben vorwiegend Frauenhäuser.“ (T, B: Abs. 500)

Als besonders relevant für den ErzieherInnenberuf erscheinen der SachbearbeiterIn die „Rahmenarbeitszeitverträge“ der ErzieherInnen. Die wirtschaftliche Unsicherheit durch wechselnde Betreuungszeiten der Kinder tragen ihrer Ansicht nach hauptsächlich die ErzieherInnen.

„Weil, es ist ja doch im Kitabereich so, es ist ja freiwillig, Kita, ja, die Eltern, die Arbeit haben, melden neun Stunden an. Einen Monat drauf halbiert die Mutti die Arbeit, also ist es nur noch ein Halbtagskind, und entsprechend verändert sich dann auch der Personalschlüssel, und damit kämpfen natürlich die Einrichtungen sehr, weil in der Regel sind's Rahmenarbeitszeitverträge, also, ich sag mal so, Durchschnitt ist zwischen 25 und 35 Wochenstunden, sind in einen Rahmen gepackt, und in diesem Rahmen kann der Träger jeden Monat die Arbeitszeit gestalten.“ (S, B: Abs.512)

Für die ErzieherInnen hat dies folgende Konsequenzen:

„Also, viele Erzieherinnen arbeiten einen Monat 30 Stunden, nächsten Monat 35 und übernächsten vielleicht 25.“ (S, B: Abs. 514)

Im Kontext lokaler Kinderbetreuung wird die DDR-Tradition des Landkreises positiv hervorgehoben. Die Umbrüche der Wendejahre werden nach und nach verkräftet und gelten als überwunden. Die Infrastruktur aus DDR-Zeiten wird als Standortvorteil begriffen. Als wesentliche Bedingungen der Kinderbetreuung werden das niedrige Lohnniveau und „Pendel-Familien“ genannt.

6.5.3 Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung

Im Landkreis B stellen die AkteurInnen ihre axiomatischen und kausalen Vorstellungen zur Kinderbetreuung in Abgrenzung zum Westen. Die unterschiedlichen wirtschaftlichen und politischen Entwicklungen in Ost und West spielen eine wesentliche Rolle. Die Abgrenzung zu Westkommunen mit der Identifikation als Ostkommune ist im Landkreis B ein zentrales Merkmal zur Erklärung der lokalen Kinderbetreuungspolitik.

Die wirtschaftliche Notwendigkeit zur Erwerbsarbeit wird von der DezernentIn als wesentliche Begründung für Kinderbetreuung genannt, allerdings negativ besetzt:

„Entgegen gewisser traditioneller Auffassungen muss man halt nach einem Jahr oder spätestens nach drei Jahren sein Kind in eine Kindertagesstätte geben und wieder arbeiten gehen. Hängt auch einfach ein bisschen damit zusammen, dass es hier in den neuen Bundesländern nach der Wende nur den absolut Gutverdienenden möglich war, mit einem Gehalt eine Familie vernünftig zu ernähren.“ (D, B: Abs. 102)

Der Bezug auf „gewisse traditionelle Auffassungen“ richtet sich dabei gegen Westkommunen, denen im Landkreis B die Möglichkeit zum traditionellen Alleinernährermodell teilweise als „Luxus“ unterstellt wird. Das starke Lohngefälle zwischen Ost- und Westdeutschland (siehe Sampling) ist im Landkreis B das vornehmliche Argument für die u3-Betreuung.

Das problematische Ost-West-Verhältnis hinsichtlich der ungleichen Verteilung von finanziellen Mitteln ist für alle AkteurInnen im Landkreis sehr relevant. Daher wird im Landkreis B die Kinderbetreuung mit der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Erwerbsarbeit beider Elternteile begründet. Die Jugendamtsleitung im Landkreis B entwirft u3-Betreuung als „Gebot des sozialen Ausgleiches“. Jene Eltern, die wegen des niedrigen Lohnniveaus auf u3-Betreuung angewiesen sind, sollen sich diese wenigstens leisten können:

„Es ist ein Relikt aus der früheren DDR-Zeit [...] und es ganz normal war, dass Eltern, beide Eltern, also auf Arbeit gegangen sind. Und unter dem besonderen Aspekt, dass die Einkommen hier noch teilweise weit, weit unter dem Bundesniveau sind, müssen im Grunde auch beide Eltern arbeiten gehen. Und vor diesem Hintergrund ist eigentlich diese Regelung, dass diejenigen, wenn sie schon arbeiten gehen und relativ wenig verdienen, sich den Platz auch leisten können. Das ist einfach auch ein Gebot des sozialen Ausgleiches. Das wird im Osten anders gesehen, und das ist eigentlich auch so ein bisschen der Hintergrund, warum wir diese Verteilung der Bundesmittel so unglücklich sehen. Wir haben eine funktionierende Landschaft von Einrichtungen.“ (J, B: Abs. 22).

Die Investitionsgelder des Bundes sind abrufbar, wenn neue Einrichtungen gebaut werden müssen, um den u3-Betreuungsbedarf lokal zu gewährleisten. Kommunen im Osten können meistens auf (sanierungsbedürftige) Gebäude zurückgreifen, da in den 1990er-Jahren ein Abbau an Einrichtungen betrieben werden musste, und gerade dieser Kontext wird von der JugendamtsleiterIn hier kritisiert.

Die vorgefundene West-Abgrenzung wird besonders nachvollziehbar, wenn bedacht wird, dass alle AkteurInnen des Landkreises B die zeitweise erfolgte „Übernahme“ des Westmodells in den frühen 1990er-Jahren im Landkreis (siehe Kontext) als positiv

empfunden haben. Die wirtschaftliche Notwendigkeit des Zweiernährermodells führte zwar zu dessen Readaption, gleichwohl unter mäßiger Zustimmung der lokalen AkteurInnen.

„Das heißt, man hat geglaubt, die altbundesrepublikanischen Verhältnisse, Mutti zu Hause, äh, Kind bis drei Jahre, äh, auch zu Hause, das hat sich nicht durchgesetzt. Aus den schon eingangs erwähnten Gründen, weil die Frauen es hier gewohnt waren, arbeiten zu gehen, und weil's notwendig war, um die Familie zu unterhalten, weil das Einkommen gefehlt hat.“ (J, B: Abs. 138)

Den berufstätigen Müttern wird im Landkreis B u3-Betreuung als Ausgleich angeboten. Das Angebot richtet sich unhinterfragt an die Mütter, die Norm des erwerbstätigen Vaters bleibt wie in allen Vergleichskommunen ebenfalls unhinterfragt. Die Annäherung nach der Wende an das „Westmodell“, in dem Kinder längere Zeit in der Familie (unhinterfragt von der Mutter) betreut wurden, wurde positiv bewertet, am Bedauern der interviewten TrägerInnen zeigt sich dies besonders klar:

„Also, man hätte einen Kompromiss finden sollen. Für mich ist das ja krass mit diesen 12 Monaten, die die Mütter jetzt noch haben oder 14 Monate, wenn der Vater mit dabei ist. Nach dem, was so nach der Wende sich aufgebaut hatte, die Eltern sollten vielleicht mehr die Wahl haben, dass sie auch länger mit diesem Landeserziehungsgeld, also, man konnte das schon ziemlich lange überbrücken, und das war, fand ich, war das schon gut, also für die Kinder.“ (T, B: Abs. 103)

Das bezieht sich vor allem auf die nicht freiwillige Erwerbstätigkeit der Mutter:

„[...] weil sie doch letzten Endes, wenn man die Möglichkeit hat, in den Job wieder einzusteigen, geht es nicht anders.“ (T, B: Abs. 125)

Im Landkreis B ist die zentrale Vorstellung zur u3-Betreuung die aus wirtschaftlichen Beweggründen erwerbstätige Mutter. Dieser Umstand löst ein gewisses Bedauern aus. Andere Motive für u3-Kinderbetreuung werden im Landkreis B hingegen weniger akzeptiert:

„Es kommen auch oft Mütter, die dann sagen, also, mein Kind ist anderthalb Jahre, das muss jetzt unter Kinder. Ich bin nicht der Meinung, dass das so ist, da kann man auch Möglichkeiten suchen, über Babyschwimmen oder Krabbelgruppen oder wo die Kinder Kontakt aufbauen können. Aber wenn man halt gezwungen ist, arbeiten zu gehen ...“ (T, B: Abs. 143)

Die DezernentIn andererseits sieht mangelnde Betreuungsplätze im Westen als Problem für die Erwerbstätigkeit von Müttern:

„Gut finde ich das, weil das wirklich eine gewisse Sicherheit gibt, ich kenne es von den Problemen, die die Schwester meiner Frau hat. Sie hat sich auch eine unmögliche Wohngegend rausgesucht. Die wohnt in Y, hat zwei Kinder, die sind nur am Basteln. Sobald Ferien sind, keine Kindertageseinrichtung, keine Kinderbetreuung da, die

Zeiten bloß stundenweise, ne. Die kann im Prinzip nicht voll arbeiten, weil, es geht (betont) ganz einfach nicht.“ (D, B: Abs. 334)

Hier erkennt die DezerntIn mangelnde Betreuungsplätze im Westen als Problem an, unabhängig davon, ob die Familien das Geld dringend benötigen.

Ganz anders wird über die „West-Verhältnisse“ in folgender Passage nachgedacht:

„Unsere jungen Frauen sind so. Die entscheiden das für sich schon immer. Eigentlich schon vor der Wende, nach der Wende, heute. Also die entscheiden für sich. Wir haben natürlich auch vereinzelt Familien, wo die Frauen zu Hause sind, die wollen das so, ok, dann machen die das. Aber der Großteil an Frauen möchte das nicht, im Gegenteil, es wird dann eher vielleicht mal gelächelt, aber wenn das in ländlichen Regionen im Westen so ist und die dort auch so leben wollen. Und sich das, sag ich mal, gefallen lassen oder wie auch immer man's bezeichnet, sollen sie's tun.“ (SB, B: Abs. 315)

Aus Sicht der SachbearbeiterIn ist mangelnde Kinderbetreuung im Westen den West-Frauen als mangelnde Emanzipation anzurechnen, während die Erwerbstätigkeit der Mütter im Osten einen Akt der freigewählten Emanzipation darstellt. Vollzeitenerwerbstätigkeit von Müttern wird demnach positiv konnotiert. Es ist daher konsequent, dass das Betreuungsgeld im Landkreis B abgelehnt wird:

„Weil, jetzt kommt wieder dieser komische Konflikt, ich habe vorhin was gesagt von wirtschaftlichem Interesse einerseits und andererseits auch, dass es gut ist, dass Kinder in unserer heutigen Gesellschaft in so Kindertageseinrichtungen groß werden und vernünftige, pädagogische, qualifizierte Betreuung erfahren. Um sich aufs Leben vorzubereiten. Und auch die Problemfelder abzufangen, die in schwierigen Familien existieren. Und jetzt mache ich jetzt hier irgendwo wieder so einen Schlenker und führe jetzt so ein Betreuungsgeld ein, wo genau die sozial Schwachen sagen, oh, da spare ich mir die 200 Euro und gebe mein Kind nicht in die Krippe und spare mir die Kosten. Das passt irgendwie nicht so richtig in der Gesamtlinie für mich (betont) zusammen.“ (J, B: Abs. 410)

Die Wiedervereinigung wirkte sich auch im Landkreis B negativ auf die Kinderbetreuungsquote aus. Durch die hohe Arbeitslosigkeit blieben Mütter länger bei ihren Kleinkindern zu Hause. Dieser Prozess hat sich mit der positiven Entwicklung des Arbeitsmarktes wieder relativiert.

„Je mehr dann auch der Lohn wieder angehoben wurde, desto mehr hat sich das dann wieder ein bisschen normalisiert. Und man muss auch schlicht und einfach sagen, dass anfangs gewisse Einflüsse gewirkt haben, dass es unüblich war in den alten Bundesländern. Aber so ein gewisser Entscheidungsgrund ist schon die finanzielle Sicherstellung, das spielt hier schon noch eine gewisse Rolle. Aufgrund halt des Lohnniveaus, das wir hier in der Region haben. Also, wir haben hier das niedrigste Bruttolohnniveau im Bundesland im Schnitt.“ (D, B: Abs. 130)

Dass junge Familien ihre Kinder bereits ab einem Jahr wieder in Betreuung geben, hängt zudem damit zusammen, dass Väter und Mütter in der Wirtschaft benötigt werden. Auch der Fachkräftemangel ist für die Entscheidung zur frühen Kinderbetreuung mit ausschlaggebend.

„Die jungen fitten Leute im Alter von 25, 35, 40 brauche ich im Arbeitsprozess perspektivisch, weil, die Fachkräftelücken deuten sich an. Wenn jemand dann wegen mangelnder Kinderbetreuung drei Jahre oder bis zum sechsten Lebensjahr des Kindes zu Hause ist, ausgebildete hochqualifizierte Fachkraft ist, mit sechs Jahren Pause dann wieder in den Betriebsprozess einsteigen muss. Da hat sich die Welt ein bisschen weitergedreht, und letztlich muss man auch ehrlich sagen, sind das in gewisser Weise auch wirtschaftliche Aspekte, die hier eine Rolle spielen.“ (D, B: Abs. 330)

In den Vorstellungen zur Kinderbetreuung sieht die TrägerIn auch bei den Eltern noch „altes Denken“, welches von einer hierarchischen Gesellschaft ausgeht. Deutlich wird dies, wenn pädagogische Konzepte gewünscht werden, die auf Disziplin setzen:

„Eltern sind nach wie vor immer der Meinung, nur wenn die Kinder dort sitzen und irgendetwas hören, lernen sie, das ist immer noch so.“ (T, B: Abs. 89)

Doch auch hinsichtlich der Trägerzusammensetzung im Landkreis B offenbart sich eine eher verschlossene Haltung, was Neuerungen betrifft: Im Landkreis B sind 2/3 der Kita-Träger kommunale Träger, und lediglich 1/3 sind private Träger. Die Akzeptanz für Tagesmütter ist ebenfalls gering. Die interviewte TrägerIn erklärt sich diese Situation wiederum mit „altem Denken“:

„Ich denke schon, das ist noch altes Denken. Es ist einfach noch altes Denken, dass die, ja, LeiterInnen, es sind meistens dann die LeiterInnen, das abblocken und sagen, wir wollen lieber bei der Kommune bleiben.“ (T, B: Abs. 155)

Die JugendamtsleiterIn beschreibt das spezifisch „Ostdeutsche“. Sie erklärt, dass die Menschen im Osten gewohnt seien, sich Situationen immer wieder aufs Neue zu stellen und auch weniger auf Besitz fixiert wären:

„Das heißt, auch ein Problem im Osten, sich immer wieder auf diese Situation einzurichten, und das erleben die Menschen alltäglich und haben auch nicht immer den Besitzstand im Sinn, sondern versuchen einfach, wieder was draus zu machen.“ (J, B: Abs. 222)

Einen weiteren Unterschied zum Westen sieht sie darin, dass Ostdeutsche (zwangsläufig) offener gegenüber Veränderungen seien:

„Und die Aufgeschlossenheit ist, denk ich, generell im Osten höher, für Veränderungen. Und wenn man alleine eine Verwaltung betrachtet. Ich habe seit

3. August 1990, wo ich von der Uni in die Verwaltung gekommen bin, Kreisgebietsreform 1996 erlebt, als aus fünf Kreisen einer geworden ist, dann hatten wir im Jahre 2008 die nächste Kreisgebietsreform erlebt. Dazwischen drin mehrere Funktionalreformen, das heißt, wo Aufgaben vom Land, von Ministerien, von Landesdirektionen immer wieder geändert worden [sind].“ (J, B: Abs. 221)

Die politischen und wirtschaftlichen Umbrüche, welche die ersten Jahre nach der Wiedervereinigung mit sich brachten, haben einen starken negativen Einfluss laut den ExpertInnen des Landkreises B. Positive Einflüsse der Wendejahre werden nicht angesprochen, ebenso wenig wird eine kritisierende Haltung gegenüber der DDR eingenommen. Im Gegenteil: Neue Möglichkeiten zur Vielfalt, die zum Beispiel durch eine bunte Trägerlandschaft realisiert werden kann, werden im Landkreis B eher abgelehnt.

6.5.4 Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen

Im Landkreis B werden vor allem kreative Handlungen, die aufgrund von Geldknappheit entstanden sind, verstärkt hervorgehoben.

Die interviewte TrägervertreterIn berichtet, dass sie eine neue Einrichtung gebaut haben, in der ausschließlich die bis Zweijährigen untergebracht werden, um dem Bedauern über diese frühe Betreuung ausdrücklich mit Geborgenheit in der Einrichtung zu begegnen.

„Das war unser Anliegen, dass wir dann dort auch den Eltern die Gewissheit geben, wir versuchen das, so weit wie es uns möglich ist, den Kindern das zu ersetzen, was sie zu Hause nicht haben. Aber eben wirklich nur, wenn beide arbeiten gehen. Und vor zwei Jahren dann hatten wir uns entschieden, nochmal direkt eine kleine Krippengruppe aufzubauen, und haben dann hier nebenan, dem Betreuten Wohnen, zwei Wohnungen standen, die nebeneinanderlagen, waren leer, und die haben wir umgebaut zu einer kleinen Krippe, wo jetzt, sagen wir mal, die Kleinsten drin sind, so ab einem halben Jahr bis zwei Jahre maximal.“ (T, B: Abs. 47)

Die DezerntIn hingegen sieht keinen besonderen Handlungsbedarf, da es im Landkreis B kein Sicherstellungsdefizit in der Kinderbetreuung gibt.

„Also, wenn ich jetzt reflektieren würde auf das, was wir sicherzustellen haben in der Krippenbetreuung [...] Sicherstellungsdefizite. Wir haben also auch mit der Aufgabenstellung, ausreichend Krippenplätze zur Verfügung zu stellen, keine Probleme.“ (D, B: Abs. 78)

Proaktives Handeln erscheint den AkteurInnen des Landkreises B in Bezug auf die Kinderbetreuung nicht notwendig. Auf die Frage nach der Bedeutung des neuen Rechtsanspruchs für den Landkreis B antwortet die JugendamtsleiterIn:

„Da sitz ich da und werde sagen, was machen wir denn heute Neues, da fällt mir vielleicht was anderes ein.“ (J, B: Abs. 686)

Die JugendamtsleiterIn erklärt, dass im Landkreis B aufgrund des Mangels an Geldern reagiert und eigene, kostengünstige Ideen entwickelt wurden, so zum Beispiel das Kindergartenprogramm auf dem Dorffest:

„Die Kommune, wenn die ein Stadtfest haben, ein Dorffest oder Feuerwehrfest, der Kindergarten ist dabei, die bringen ein Programm. Das kostet null Euro, da muss jetzt nicht irgendein Schlagerstar sonst woher kommen.“ (J, B: Abs. 447)

Doch auch die Vorlesestunde der LandrätIn im Kindergarten zählt hier:

„Das sind alles solche Situationen, die sich auch aus Geldknappheit entwickelt haben, mehr aus der Not geboren, aber inzwischen Tradition geworden sind. Und ich sag's noch mal, wenn unsere Landrätin in den Kindergarten geht [und vorliest], und wenn die Landrätin das vorlebt, ich denk', wir als Jugendamt sowieso, dann ist das auch ein bisschen allgemeine Wert- und Normvorstellung, und das ist wichtig. Das muss ich vor Ort haben.“ (J, B: Abs. 453)

6.5.5 Zusammenfassung

Der Landkreis B gestaltet seine Kinderbetreuung reaktiv:

- Die Wiedervereinigung wird überwiegend als Problem für die lokale Kinderbetreuungspolitik thematisiert.
- Gegenüber Westkommunen besteht eine abwehrende Haltung.
- Kinderbetreuung wird in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft zentralistisch bearbeitet. Es werden die Vorgaben der jeweiligen Vorgesetzten umgesetzt, damit ist der Anteil an Verantwortung für Einzelne gering.
- Eine Folge der zentralistischen Arbeitsweise ist, dass die Kommune stärkster Träger von Kinderbetreuung ist, letztere geschieht unter „staatlicher Aufsicht“.
- Die Ost-Tradition der Kinderbetreuung wird als Grund für die stark ausgebaute Kinderbetreuung gesehen, allerdings wird diese Tatsache mit dem Verweis auf das niedrige Lohnniveau als negativ bewertet.

Die Bilder und Vorstellungen zur Kinderbetreuung, die von den InterviewpartnerInnen genannt werden, gehen vom Zweiernährermodell aus. Jegliche Bezüge zum Systemwechsel von der DDR zur BRD sind ausschließlich problematisierend.

- Individuelle Verantwortung wird in konkreten Arbeitsprozessen vermieden.

- Die Vorgaben der Vorgesetzten sind der Maßstab der Handlungen der lokalen Kinderbetreuung.

Im Landkreis B führt eine reaktive Arbeitsweise verbunden mit positiven Annahmen zur institutionalisierten Kinderbetreuung zu einer Betreuung über die Bundesvorgaben hinaus. Kinderbetreuung wird zumeist unter staatlicher Aufsicht angeboten, und aufgrund der starken kommunalen Trägerschaft weist Landkreis B in dieser Hinsicht wenig pädagogische Vielfalt auf.

6.6 Kommunen im westdeutschen Bundesland

Traditionell wird in den alten Bundesländern weniger Kinderbetreuung angeboten als in den neuen Bundesländern (siehe dazu Kapitel 2).

Es scheint, als ob die Wende im Westen keinerlei Einfluss auf lokale Politik hatte, zumindest ist in der vorliegenden Studie sehr auffällig, dass die Wiedervereinigung in den beiden Ostkommunen als sehr zentral wahrgenommen wird, während sie in den beiden Westkommunen nicht ein einziges Mal Erwähnung findet.

Auslöser für die vorliegende Arbeit ist der Wandel in der Familienpolitik, der teilweise als Paradigmenwechsel diskutiert wird.

„Wir wissen, wir haben sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen, junge Frauen, die super ausgebildet sind, die alle in den Arbeitsmarkt wollen, ja, und wir können uns als Gesellschaft dieser Entwicklung nicht verschließen.“ (J, C: Abs. 348)

6.7 Stadt C: u3-Betreuung für junge hochqualifizierte Mütter

Die Darstellung der Kinderbetreuungspolitik der Stadt C bezieht sich auf die Interviews mit der BürgermeisterIn (B), der JugendamtsleiterIn (J), einer SachbearbeiterIn der Abteilung Kinderbetreuung im Jugendamt (S) und einer TrägerIn einer Einrichtung von u3-Betreuung (T).

Die Stadt gestaltet die Kinderbetreuung proaktiv, indem unabhängig von anderen AkteurInnen der Bundes- oder Landesebene eigene Strategien der Kinderbetreuung entwickelt werden. Alle AkteurInnen sind sich über die gesellschaftliche Notwendigkeit von Kinderbetreuung einig. Dahinter steht die Vorstellung einer Gesellschaft, in der Mütter ebenso wie Väter einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Besonders relevant erscheint

den GesprächspartnerInnen dabei ein Angebot an u3-Betreuung für hochqualifizierte junge Mütter.

Die Kommune C liegt in Westdeutschland (vgl. Tabelle 6.3). Stärkste Partei ist die CDU, zum Zeitpunkt der Interviewführung lag die u3-Betreuungsquote bei 35 %. Das jährliche durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen betrug 21.402 Euro. Die Stadt hat 119.839 EinwohnerInnen. Die dortige Universität prägt den lokalen Arbeitsmarkt als spezialisiert auf Hochqualifizierte. Die Arbeitslosigkeit lag bei 6,3 %. Die Ausbaustrategie der Kommune besteht vor allem darin, über freie Träger ausreichend Angebote zur Verfügung zu stellen. Die Zielgruppe der u3-Betreuung sind insbesondere hochqualifizierte Mütter. Die Kommune sieht sich einer schrumpfenden Bevölkerung gegenüber und berücksichtigt dies in ihrer Familienpolitik mit.

Tabelle 6.3: Stadt C im Überblick

Sampling	West-Bundesland	Stadt C
	stärkste Partei im Gemeinderat	CDU
	Kinderbetreuungsquote im u3-Bereich	35 %
	jährl. verfügbares Einkommen pro Kopf in €	21.402
	Verwaltungseinheit	Stadt
	EinwohnerInnen	119.839
lokaler Kontext der u3-Betreuung	Arbeitslosenquote	6,3 %
	Ausbaustrategie	Ausbau über freie Träger
	lokale Eigenheit	Kinderbetreuung wird als Standortpolitik an hochqualifizierte Mütter adressiert

Eigene Darstellung, Quellen: vgl. Tabelle 6.1

Die Stadt C hat zum Zeitpunkt der geführten Interviews eine u3-Betreuungsquote von 35 %. Für Westkommunen liegt dies in einem sehr hohen Bereich. Die Arbeitslosenquote von nur 6,3 % kann als vergleichsweise niedrig beschrieben werden.

6.7.1 Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft

In der Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft wird ähnlich wie im Landkreis A die proaktive Gestaltung der u3-Betreuung deutlich. So wird von politischer Seite die Verantwortlichkeit und Schirmherrschaft für Kleinkinderbetreuung beansprucht:

„Die OberbürgermeisterIn hat mit ihrem Amtsantritt die sogenannte – so hieß es und heißt es – Familienoffensive ausgerufen und hat gesagt, ab jetzt bauen wir richtig groß aus. Aber auch schon davor hat ihre VorgängerIn, die Frau Schumann, angefangen, in die Kleinkindbetreuung sehr intensiv zu investieren, [...] also, das ist auch eine tradierte Geschichte.“ (J, C: Abs. 77)

Der Ausbau der Kinderbetreuung wird hier als „tradierte Geschichte“ beschrieben. Schon zwei Generationen von OberbürgermeisterInnen haben die Kinderbetreuung auf die kommunale Agenda gesetzt. Flankiert wird der Ausbau von einer generellen Schwerpunktsetzung auf kommunale Familienpolitik. Das Thema Kinderbetreuung wird seitens der Politik in den Fokus gestellt und gefördert, es gibt hier einen grundsätzlichen Konsens zur Kinderbetreuung.

„Oder wenigstens sollte es eine große Mehrheit sein. In C haben wir das Glück, dass wir, seitdem dieses Thema präsent ist, das ist schon ne ganze Weile so, einstimmige Beschlüsse gehabt haben, die ganze Zeit schon, sodass ich denke, dass dieser grundsätzliche Konsens, den die Politik hier in C hat, das ist schon mal ein ganz wichtiges Standbein.“ (J, C: Abs. 49)

Für die OberbürgermeisterInnen selbst besaß und besitzt Kinderbetreuung eine hohe Priorität.

„Familienpolitik ist hier schon seit den 90ern Chefsache, einstimmige Beschlüsse haben wir hier, denn wir brauchen jeden Bürger.“ (B, C: Abs. 23)

Bestätigt wird dies von der JugendamtsleiterIn, wenn sie erklärt, dass in der Stadt C die Anstöße für die u3-Betreuung nicht von Eltern-Initiativen, sondern aus der Politik kämen:

„Also bei uns [halten sich] die Initiativen in Grenzen, es ist eher so, dass die Politik diesen Ausbau sehr stark einfordert und wir auf die Träger zugehen, ja, Träger bundesweit suchen.“ (J, C: Abs. 123)

Die JugendamtsleiterIn setzt vorrangig auf Transparenz und Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Trägerschaft. Es ist ihr wichtig, eine verlässliche Finanzierung für die freien Träger in Aussicht zu stellen:

„Meine Aufgabe dabei ist, der Politik zu vermitteln, erst mal die Bedarfssituation darzustellen und aus der Bedarfssituation dann den Handlungsspielraum aufzuzeigen, und zum anderen die freien Träger, die müssen gepflegt werden. Um das zu erreichen, bedarf es vor allen Dingen einer verlässlichen Finanzierung. Die freien Träger werden bei uns diese bekommen.“ (J, C: Abs. 51)

In der Stadt C wird der u3-Ausbau insbesondere über die freien Träger organisiert. Für diese sind die Regularien der Ausschüttung von Investitionskosten zum Bau neuer Einrichtungen und die Betriebskostenzuschüsse für schon bestehende Einrichtungen relevante Verhandlungsgrößen mit dem Jugendamt. In der Stadt C geschieht dies vor allem transparent und im Dialog:

„Okay. Also, wenn ich jetzt erweitern möchte, das geht eigentlich im Dialog mit dem Jugendamt, mit der Jugendamtsleitung, dass ich fragen würde, ‚wir würden gerne erweitern, wo ist denn der Bedarf?‘ Da bekommen wir auch die Listen, wir wissen es ja aus der örtlichen Bedarfsplanung, wissen wir ja schon, wo [es] Defizit [gibt] und wo nicht. [...] Die Stadt selbst möchte ja selbst nicht ausbauen, [...] die wirtschaftliche Verantwortung bleibt ja bei uns.“ (T, C: Abs. 66)

Die Jugendamtsleitung betrachtet das gute Arbeitsklima als einen wesentlichen Erfolg für die Arbeit, die von den AkteurInnen vor Ort geleistet wird.

„Ich glaube, der größte Erfolg am Ende ist, dass wir es gemeinsam schaffen. Ich glaube aber auch, das ist eine Haltungsfrage [...] Ja, ich glaub‘ eigentlich, das ist der größte Erfolg. Und das gilt für alle. Das gilt für die Politik, das gilt für die Träger, das gilt für die ErzieherInnen vor Ort, die es dann umsetzen müssen. Ja, das gilt für die Elternberatungsstellen, das gilt für alle, die in diesem Netzwerk irgendwie mitarbeiten. [Dass] wir verstanden haben, dass wir diese große Aufgabe am besten zusammen schaffen, ich glaub‘, das ist unser größter Erfolg (lacht). Das Wichtige ist dieses gemeinsame Verständnis, das wir von der Sache haben, das ist, glaub‘ ich, das Wichtigste. Und darauf bin ich wirklich stolz (lacht).“ (J, C: Abs. 262)

Als zentral hebt sie das Gemeinsam-im-Netzwerk-Schaffen hervor, Teamfähigkeit erscheint hier als „Schlüsselqualifikation“. Als weiterer Punkt wird das Politikfeld Kinderbetreuung als ein Handlungsfeld bestehend aus einem Netzwerk von AkteurInnen verstanden, die ein „gemeinsames Verständnis von der Sache“ haben. Letzteres sieht die InterviewpartnerIn als

wesentlichen Baustein für die lokale Kinderbetreuung. Die AkteurInnen in dieser Kommune sind sehr stolz auf die Art und Weise, wie sie Kinderbetreuung vor Ort regulieren.

In der Verwaltung ist die Arbeit mit den Trägern vorrangig auf Kooperation ausgerichtet. So wird insbesondere darauf Wert gelegt, dass die Arbeitsprozesse von der eigenen Seite aus als zuverlässige PartnerInnen transparent und verwaltungsarm aufbereitet werden.

„[...] und zwar sowohl für Neubau wie auch für Sanierung wie auch für sonstige Investitionen, und das wissen die Träger, das heißt, die kommen zu uns und wissen, sie haben einen zuverlässigen Partner, und das ist, glaube ich, auch sehr wichtig, also das ist das, was uns von den Trägern signalisiert wird, dass sie dieses System sehr schätzen, weil es außerdem sehr verwaltungsarm ist, also, die haben keinen großen Verwaltungsaufwand damit, und sehr transparent, das hilft den Trägern, glaube ich, sehr weiter.“ (J, C: Abs.: 59)

Die Zusammenarbeit zwischen Politik, Verwaltung und Trägerschaft kann in der Stadt C als kooperativ und eigenverantwortlich bezeichnet werden. Die jeweiligen AkteurInnengruppen übernehmen spezifische Aufgaben innerhalb der Gestaltung von u3-Betreuung und kooperieren entsprechend mit den anderen Gruppen.

6.7.2 Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung

Die Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung geschieht dynamisch. Sie wird als Argument für den Ausbau der u3-Betreuung herangezogen. Die InterviewpartnerInnen in der Stadt C kontextualisieren die lokale Kinderbetreuung wie folgt:

„[Die Stadt C] wächst vor allem durch Zuzug von Fachkräften, und wir wollen für junge Familien attraktiv sein. In Bewerbungsgesprächen fragen Eltern erst nach der Kinderbetreuung und dann nach dem Gehalt.“ (B, C: Abs. 234)

Die JugendamtsleiterIn sieht den lokalen Kontext ebenfalls als Beleg für die Notwendigkeit von Kinderbetreuung, wenn sie erklärt:

„Die Stadt ist sehr stark von der Universität geprägt. Und von daher ist das einfach so, Gesellschaft ist hier im Wandel genauso wie überall. Wir haben in [C] jetzt statistisch gesehen sehr wenige Familien, und davon sind die meisten Familien auch noch Ein-Eltern-Familien. Alleinerziehende Mütter spielen hier einfach eine große Rolle und [...] wandelnde Familienbilder, das muss man sich auch angucken, ja, das Thema Patchwork-Familie spielt hier eine große Rolle und solche Sachen. Ja, das ist ein Prozess, den wir aufgreifen müssen. Und den wir ernst nehmen müssen. Also, von daher, hier ist Kinderbetreuung einfach zentral.“ (J, C: Abs. 430)

Für die interviewte TrägerIn in der Stadt C ist hingegen der „partnerschaftliche Dialog“ zwischen Jugendamt und TrägerIn als lokaler Kontext besonders relevant:

„Der partnerschaftliche Dialog, so will ich das einfach mal nennen, also, es ist wirklich so [...]. Das Gesetz schreibt ja vor, dass wir die örtlichen Vereinbarungen treffen: wie die Zuschüsse [...] eben mit diesen 68 % im Krippenbereich³⁰, wie das dann laufen soll. Und das verhandeln wir zurzeit eben in der Ausschusssitzung. Wir sagen eben, ‚wir brauchen da mehr Geld, wir hätten es lieber gerne so‘, und die Stadt sagt eben, ‚wir hätten es gerne so‘, das ist aber wichtig, diese Sachen.“ (T, C: Abs. 145)

Die Kontextualisierung der SachbearbeiterIn Kinderbetreuung thematisiert hingegen die Bedarfsplanung:

„[Die Bedarfsplanung] im Kindergartenbereich [ist] die sichere Seite, obwohl [...] drei Jahre vorausschauen für eine Bedarfsplanung [...] auch schon schwierig [ist]. Weil, gehen die Kinderzahlen nach oben, gehen sie nach unten, so schnell kann man gar nicht reagieren, dass jemand irgendwo etwas anbauen würde. Die bauliche Geschichte, die dauert viel länger. Man muss also im Grunde schon die Erfahrungen haben, wie sieht es tendenziell überhaupt aus. Bei der Krippe ist es auch so, da haben wir natürlich nicht die konkreten Zahlen. Da habe ich dann immer nur die Erfahrungen aus der Vergangenheit, also, da kann ich nicht in die Zukunft schauen.“ (S, C: Abs. 72-76)

Das Leitbild der „familienfreundlichen Kommune“ wurde von der OberbürgermeisterIn vor über zehn Jahren ausgerufen. Kinderbetreuung für alle Altersgruppen ist fester Bestandteil dieses Leitbildes. Familienpolitik ist für die Kommune auch Politik in Richtung Zukunft, da die Bevölkerung schrumpft. Mithilfe aktiver Familienpolitik erwarten die AkteurInnen zudem aus wirtschaftlichen Gründen den Zuzug insbesondere von hochqualifizierten Eltern. Die Kommune ist Universitätsstadt und will auch für technologische Unternehmen interessant und attraktiv sein.

Als lokalen Kontext von Kinderbetreuung thematisieren die BürgermeisterIn und die JugendamtsleiterIn in verschiedenen Varianten die Arbeitsmarktintegration von jungen Müttern. Für die TrägerIn steht als lokaler Kontext vor allem der partnerschaftliche Dialog in der Zusammenarbeit mit der Stadt im Fokus. Die SachbearbeiterIn Kinderbetreuung erklärt, dass die lokale Bedarfsplanung – gerade im Krippenbereich – auf den Erfahrungen der Vergangenheit aufbauen müsse.

³⁰ Das Land finanziert 68 % der Betriebskosten im Krippenbereich, die konkrete Ausgestaltung wird der lokalen Ebene, genauer dem Jugendamt überlassen. Die restlichen 32 % müssen die Träger selbst finanzieren – zum Beispiel über Elternbeiträge (siehe § 8 KitaG).

6.7.3 Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung

Im nächsten Abschnitt der Darstellung geht es um die axiomatischen und kausalen Vorstellungen der AkteurInnen, mit denen sie ihre Arbeit begründen. Die BürgermeisterIn bezieht sich insbesondere auf Werte der Zusammenarbeit und legt dabei die Messlatte für die Betreuungsquote in der Stadt C sehr hoch:

„Man braucht ein gutes Team, die Politik muss mitgehen und die Amtsleitung. Es geht nur gemeinsam. Grundsätzlich müssen wir mit einer Betreuungsquote von 50 bis 60 % rechnen.“ (B, C: Abs. 289)

Die Jugendamtsleitung begründet ihre Arbeit dagegen eher gesellschaftspolitisch:

„Wir wissen, wir haben sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen. Junge Frauen, die super ausgebildet sind, die alle in den Arbeitsmarkt wollen. Ja, und wir können uns als Gesellschaft dieser Entwicklung nicht verschließen. Ja, und meinen, dass wir über ein Betreuungsgeld zum Beispiel, sei es doch mal erwähnt, ne, die Frauen zu Hause halten können, das ist einfach völlig, eine völlig veraltete Denkweise, und die jungen Frauen wollen das auch nicht, die wollen unterstützt werden und die wollen Kinder haben, und das ist auch richtig so, und dabei sollten wir ihnen helfen.“ (J, C: Abs. 348)

In dieser Passage positioniert sich die AmtsleiterIn stark für die Möglichkeit junger Mütter, am Erwerbsleben teilnehmen zu können. Sie differenziert die Aufgabe, Kinderbetreuung zu organisieren, nach den unterschiedlichen Bedürfnissen der jeweiligen Mütter, Väter werden hingegen nicht angesprochen.

„Also, es gibt ländliche Strukturen, und es gibt städtische Strukturen, und das muss man nicht über einen Kamm scheren. Also, im hinteren Landkreis brauchen die keine 37 % Kinderbetreuung. Das braucht kein Mensch, weil es da noch ganz tradierte Familienbilder gibt. Da gibt es noch Omas, die sich um die Kinder kümmern, und Frauen gehen eben vielleicht nicht arbeiten. Wenn sie aber arbeiten gehen wollen, müssen sie unterstützt werden, also, auch da, man sollte viel flexibler werden.“ (J, C: Abs.: 449-451)

Auch die TrägerIn zielt auf das Recht junger Mütter ab, am Arbeitsmarkt teilzunehmen:

„Ich finde es wichtig, dass Eltern eben arbeiten können. [Es] geht ja auch anders nicht, die Gesellschaft würde ja zusammenbrechen, wenn die Hochqualifizierten alle zu Hause sitzen bleiben würden. Also, selbst die Mutter gewinnt ja was davon, ich finde es gut.“ (T, C: Abs. 443)

In den vorgestellten Passagen wird klar, dass die BürgermeisterIn nicht den Ausbau der Kinderbetreuung selbst, sondern eine proaktive Arbeitsweise auf dem Weg dahin begründet und dementsprechend argumentiert, während die JugendamtsleiterIn und die TrägerIn den emanzipatorischen Charakter von Erwerbsarbeit für junge Mütter und deren gesellschaftliche Notwendigkeit, zumindest für hochqualifizierte Mütter, betonen. „Am weiteren Ausbau führt kein Weg vorbei“ (B, C: Abs. 314), unterstreicht eine InterviewpartnerIn.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen ist es wenig überraschend, dass die BürgermeisterIn vorrangig den weiteren Ausbau der u3-Betreuung legitimiert. Die JugendamtsleiterIn hingegen argumentiert für einen Ausbau, der mithilfe freier Träger organisiert wird:

„Wir setzen in [Stadt C] ganz zentral auf freie Träger. Also, wir stemmen den Ausbau so gut wie gar nicht mit eigenen Kindertagesstätten [...] Das ist eine pauschalierte Förderung, das heißt, der Träger bekommt dadurch einen großen Handlungsspielraum, was er denn mit der Förderung am Ende macht. Ob er dann in Richtung Qualität geht und in welche Richtung welcher Qualität – das kann der Träger eigenständig entscheiden, das heißt, wir haben hier die Träger, eine große Trägervielfalt, die sich in verschiedensten Angeboten niederschlägt [...]. Die Träger, wenn die zu uns kommen, auch wenn sie neu nach [C] kommen, wissen sofort, woran sie sind, das ist ein großer Vorteil [...]. In [C] haben alle Träger grundsätzlich den Anspruch einer 70-prozentigen Investitionskostenförderung.“ (J, C: Abs. 51)

Die Kommune C hat eine spezielle eigene Vereinbarung mit allen KooperationspartnerInnen für Kinderbetreuung geschlossen. Den Vorteil sehen sie darin, dass zwischen Verwaltung und Trägern nicht alle Verhandlungen einzeln geführt werden müssen und die Träger in ihren Handlungen dadurch freier sind.

„Und dann gibt es eine Arbeitsgruppe, die von den freien Trägern benannt worden ist, da werden Mitglieder von allen freien Trägern entsandt, diese Arbeitsgruppe, und die vertreten dann die anderen freien Träger, und mit denen treffen wir uns jetzt, am ersten März wieder (lacht). Und dann treffen wir uns so lange, bis irgendwann dieses Konstrukt der neuen Verordnung besteht. Also, es ist wirklich, Kommunikation ist das Ein und Alles.“ (J, C: Abs. 180)

In der oben stehenden Passage wird erklärt, dass auf gemeinsame Regelungen Wert gelegt wird, die durchaus in längeren Aushandlungsprozessen gemeinsam vereinbart werden müssen. Hier gilt der InterviewpartnerIn Kommunikation als wichtigste Maxime. Für diese Kommune sind Transparenz und Kommunikation als Leitlinien der Arbeitsweise zu

interpretieren. Auf der Was-Ebene wird eine proaktive Strategie gewählt. Es wird zusammen eine Regulierungsweise erarbeitet, die für alle AkteurInnen Gültigkeit besitzt. Damit werden die Kosten von Einzelfalllösungen vermieden. Dies funktioniert, weil die Wie-Ebene dabei eine große Rolle spielt. Gemeinsam zu einer Lösung zu kommen, hat hier einen hohen Stellenwert.

Die Jugendamtsleitung hat das Ziel, für die TrägerInnen von Kinderbetreuung transparente, verwaltungsarme Bedingungen zu schaffen, damit diese den Ausbau umsetzen. Die TrägerInnen thematisiert den bundesweiten Mangel an ErzieherInnen, dem sie personalpolitisch proaktiv begegnen will:

„Also, meine Strategie wird sein, [...] dass wir dann [...] den Leuten sagen, ‚Macht bei uns ein Praktikum‘ [...], also, wenn die Chemie [stimmt] [...], der Mensch uns ins Team eben passt, wo wir dann sagen würden: ‚Hier, wir zahlen dir eben auch ein gewisses Ausbildungsgeld, aber danach ist klar, dass du dein Anerkennungsjahr dann bei uns machst‘. Dass man so eine Art Vertrag eben eingeht, dass man sagt: ‚Hier, wir zahlen dir ein Taschengeld während der Ausbildung, und im Anerkennungsjahr kommst du zu uns, dann hast du noch mal richtig Probezeit‘. Aber das wäre immer noch günstiger, weil, letztendlich, also, mich kostet eine Stellenanzeige, kostet hier ungefähr 600 Euro, bis dann halt was Gescheites, bis dann Bewerbungen kommen, im Frühjahr kamen auch noch viele Bewerbungen, jetzt kommen einfach nur schlechte Bewerbungen jetzt unter dem Jahr. Das ist es wert, sozusagen gut investiert.“
(T, C: Abs. 411)

In der Stadt C ist eine Betreuung für Kinder bereits ab der 6. Lebenswoche möglich. Der frühe Eintritt von Kindern in ein Betreuungsverhältnis ist in den geführten Interviews nicht problematisiert worden. Die Höchstdauer von Betreuung indes schon.

„[...] Ja. Und wo wir dann halt, also, ich bin ja kein Pädagoge, das muss man auch noch dazu sagen, ich bin nur Vater, und auf der anderen Seite bin ich Betriebswirt, aber wo dann die Pädagogen dann einfach sagen [...] elf Stunden Krippe, also, das ist für ein Kind ziemlich viel, also, wir merken, also, das ist ja wie Arbeit für die Kinder.“
(T, C: Abs. 447)

Auf den Punkt gebracht hat die ExpertIn eine Meinung als Elternteil, die die zeitliche Verantwortung von Eltern gegenüber ihren Kindern problematisiert.

„Aus dem Bauch heraus, als Mutter sage ich, also, wenn ich Kinder haben möchte, dann sollte ich mir auch wirklich Zeit dafür reservieren, und wenn ich mein Kind erst um 18.30 Uhr aus der Krippe abhole und es morgens bis 9 Uhr gebracht habe, dann ist dann die Frage, erfüll‘ ich dann wirklich ernsthaft noch die Rolle, die Elternrolle für das Kind auch.“ (T, C: Abs. 451)

Freilich sieht die ExpertIn auch die wirtschaftlichen Aspekte für den Träger:

„Wenn es in Maßen richtig betrieben wird, also, wir haben jetzt gerade die Anfrage vom Landgericht, die mit uns kooperieren möchten, und die sprechen dann von einer Elf-Stunden-Betreuung [...] weil das Angebot eben, um den neuen Standort zu finanzieren, wollen wir dort eine Kooperation eingehen, wo auch ziemlich viel Geld fließen wird in unsere Kassen, sodass wir damit auch rechnen und agieren möchten, weil wir auch integrative Plätze schaffen möchten, ja.“ (T, C: Abs. 445)

Trotz der Ambivalenz hinsichtlich sehr langer Betreuungszeiten, die in den Interviewpassagen zum Ausdruck kommt, entschließt sich die AkteurIn zu einer Kooperation (mit dem Landgericht) und darüber hinaus zum Aufbau einer Einrichtung mit elfstündiger Öffnungszeit. Sie begründet ihre Entscheidung mit der so erwirtschafteten Möglichkeit, auch integrative Kita-Plätze zu realisieren.

„Von daher ist es für mich schon eine wichtige Frage, inwieweit bringt sich Wirtschaft denn ein oder soll sie sich überhaupt einbringen, ne. Also, ich kann nur sagen, politisch kann ich nur sagen, ja, sollte sie, hätte sie schon längst mal machen müssen, gerne wird aber leider das Problem von der Wirtschaft auf die Kommune delegiert, und das ist in C nicht anders. Also, die Wirtschaft hier hat sich zumindest beim Engagement sehr zurückgezogen, inzwischen haben sie aber dann doch verstanden, dass sie Kindertagesbetreuung brauchen, wahrscheinlich, weil die Eltern doch so Druck gemacht haben.“ (J, C: Abs. 483)

Insgesamt ist es überraschend, dass im ganzen Sampling die Verantwortung der Wirtschaft für Kinderbetreuung eine geringe Rolle gespielt hat. Schließlich gibt es ja durchaus ein wirtschaftliches Interesse an Kinderbetreuung, das von der ExpertIn wie folgt auf den Punkt gebracht wird:

„Kinderbetreuung kommt ja nicht nur den Familien zugute, sondern die kommt auch der Wirtschaft zugute, sogar ganz zentral der Wirtschaft zugute. Die Wirtschaft bildet junge Frauen aus und verliert sie, weil sie schwanger werden und weil sie dann zu Hause bleiben, und die haben natürlich bei der demografischen Entwicklung ein höchstes Interesse daran, ihre Fachkräfte zu behalten.“ (J, C: Abs. 477)

6.7.4 Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen

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

In der Stadt C wurden in den vier vorgestellten Analysekategorien proaktive Arbeitsweisen und ein positiver Bezug auf u3-Betreuung gefunden. Sie ist in der Stadt C „Chefsache“.

Kinderbetreuung wird in erster Linie als Dienstleistung für erwerbstätige Mütter bereitgestellt. Offen bleibt, ob die Konzentration auf hochqualifizierte Mütter für die Gestaltung von u3-Betreuung ungünstige Folgen für Angebote an weniger qualifizierte Mütter hat. Im Interviewmaterial wurden dafür folgende Anzeichen gefunden.

Die Inanspruchnahme von Kleinkindbetreuung ist in sozialen Randbezirken deutlich niedriger. Dies wird auch problematisiert:

„Ja. Wobei hinsichtlich der Frühförderung ist es eigentlich doof, wenn die in den Familien sind. Also hinsichtlich Sprache [...] insofern sollte man hier eigentlich schon kucken, dass man da wirklich was macht. Wenn man dann erst im Kindergarten sagt, da hätte man ja eigentlich auch früher anfangen können. Im Stadtteil B, die haben jetzt sogar 102 % Betreuungsquote, also, es gibt mit Sicherheit Stadtteile wie Stadtteil B hier, wo es jetzt hier nur eine Betreuungsquote von 8 % Betreuung gibt. Wo die vielleicht ihre Kinder auch gar nicht weggeben. Was vielleicht aber auch gut wäre.“
(T, C: Abs.235)

Allerdings sieht die interviewte TrägerIn ihre eigene Zukunft eher weniger in diesem Arbeitsfeld:

„Aber da müsste man dann eben auch als Träger hinwollen. Da würde ich nicht hingehen, weil ich da automatisch mit meinem Verwaltungsaufwand zu viel machen müsste. Mit diesem Bildungs- und Teilhabepaket, mit diesem Ganzen, weil ich viel zu viel, da würde ich, da würde ich ja bekloppt werden, dann bei der Aktion.“
(T, C: Abs. 235)

Eine frühzeitige Betreuung für Kinder aus sozial benachteiligten Haushalten scheint der TrägerIn dennoch besonders relevant:

„Also, wir merken auch, dass es den Kindern guttut, also, gerade in der Gruppe, quasi, wo dann andere eben, wir haben ja immer auch Kinder aus sozial schwächeren Familien, und dann lernt man auch, was die für einen Sprung machen.“
(T, C: Abs. 241)

Neben dem erhöhten Verwaltungsaufwand, den eine Trägerschaft von Kinderbetreuungseinrichtungen in sozialen Randbezirken mit sich bringt, sieht die interviewte TrägerIn die Arbeit vor Ort auch aus pädagogischer Perspektive als kritisch an:

„Nur, wenn es eine ganze Gruppe ist, dann ist es ja noch mal viel [...] viel schwieriger mit dem Aufwand, also, insofern ist es da schon auch wichtig, das zu durchmischen eben, also diese Kinder und diese Kinder.“ (T, C: Abs. 343)

Zusammenfassend lässt sich vermuten, dass u3-Betreuung in der Stadt C eher für und von bürgerlichen Gesellschaftsschichten angeboten wird; sozial benachteiligte Familien und ihre Kinder sind nicht die primäre Zielgruppe. Ein weiteres Indiz hierfür ist die angestrebte, wirtschaftlich lohnenswerte Kooperation mit dem Landgericht. Außerdem ist anzunehmen, dass in sozial schwächeren Bezirken die Einrichtungen weniger Ressourcen für eine proaktive Anwerbestrategie für ErzieherInnen zur Verfügung haben.

6.7.5 Zusammenfassung

Die Stadt C gestaltet ihre u3-Kinderbetreuung proaktiv:

- Kinderbetreuung ist schon lange „Chefsache“.
- Eigenes Handeln wird als Reaktion auf gesellschaftliche Realitäten betrachtet.
- Familienoffensive besteht bereits über zehn Jahre vor dem Inkrafttreten des KiföG.
- Die lokale Kontextualisierung der InterviewpartnerInnen wird als Beleg für die Relevanz von Kinderbetreuung gedeutet.
- Die dominante Interpretation des lokalen Kontextes ist die wirtschaftspolitische Relevanz der Arbeitsmarktintegration hochqualifizierter Mütter für die Kommune.
- Für den Ausbau von u3-Betreuung rechnet man mit eigenen Erfahrungswerten. Der Bedarf an u3-Kinderbetreuung wird auf 50-60 % geschätzt, während im KiföG nur von 35 % ausgegangen wird.

Gleichzeitig benennen die InterviewpartnerInnen Vorstellungen und Bilder zur institutionalisierten Kinderbetreuung, die positiv besetzt sind:

- Es gebe eine sich verändernde Gesellschaft, in der junge hochqualifizierte Mütter arbeiten gehen wollten; dabei sollte man sie unterstützen.
- Der Trend zur Erwerbstätigkeit von jungen Müttern wird positiv bewertet.
- Eltern würden in Bewerbungsgesprächen erst nach Kinderbetreuung und dann nach dem Gehalt fragen.
- Kinderbetreuung ist ein zentrales Feld kommunaler Familienpolitik.

In der Stadt C führt eine proaktive Arbeitsweise verbunden mit positiven Annahmen zur institutionalisierten Kinderbetreuung zu einer dynamischen Kinderbetreuungspolitik, die über die bundespolitischen Vorgaben hinausgeht.

6.8 Stadt D: u3-Betreuung als Notlösung für benachteiligte Kinder

Die Darstellung der Kinderbetreuungspolitik der Stadt D bezieht sich auf die Interviews mit der BürgermeisterIn (B), der AbteilungsleiterIn Kinderbetreuung der Stadt (A) und einer TrägerIn einer Einrichtung für u3-Betreuung (T). Leider war die Amtsleitung mit der Zuständigkeit für Kinderbetreuung nicht für ein Interview zu gewinnen.

Die Stadt gestaltet den Ausbau der Kinderbetreuung reaktiv: Ein Ausbau der Kleinkinderbetreuung findet nur aufgrund externer Vorgaben (KiföG) statt, und es wird zudem nach Strategien gesucht, um einen Ausbau zu umgehen. Die Relevanz von u3-Betreuung wird lediglich für benachteiligte Kinder gesehen, wenn die Familien zur Betreuung ihrer Kinder nicht in der Lage sind. Dahinter steht die Vorstellung, dass Familien (bzw. der Aufenthalt bei den Müttern) der „richtige“ Ort für Kinder seien.

Die Kommune D ist eine der beiden untersuchten Westkommunen (vgl. Tabelle 6.4). Sie liegt im selben Bundesland wie die Kommune C und weist als stärkste Partei ebenfalls die CDU auf. Die Kinderbetreuungsquote beträgt zum Zeitpunkt der Befragung 10,4 % und ist mit Abstand die niedrigste im Sample. Das durchschnittliche jährliche Pro-Kopf-Einkommen lag bei 20.822 Euro. Die Stadt hat 119.839 EinwohnerInnen. Die Ausbaustrategie der Stadt D besteht insbesondere darin, Plätze in schon vorhandenen Einrichtungen auszubauen. Die Kommune D erlitt in den 1990er-Jahren einen wirtschaftlichen Einbruch. Durch den Zuzug von zwei großen Konzernen Ende der 1990er-Jahre, die dementsprechend neue Arbeitsplätze schufen, konnte diese wirtschaftliche Krise überwunden werden. Der Arbeitsmarkt ist geprägt von ArbeiterInnen. Die Arbeitslosenquote lag bei 9,9 %. Es gibt keinen ausgeprägten Arbeitssektor für Hochqualifizierte. Die Kommune hatte jahrelang – gemessen am Durchschnitt des Bundeslandes – einen sehr hohen Anteil an Müttern, die berufstätig sind, jener Trend wurde durch den Wirtschaftsknick etwas gebremst. Die Region nimmt aus Sicht der InterviewpartnerInnen einen hohen Anteil an Geflüchteten auf. Für die kommunale Sozial- und Familienpolitik ergeben sich laut der AkteurInnen besondere Schwierigkeiten in Fragen der Qualität von Kinderbetreuung. Teilweise erwecken die Interviews den Eindruck, die AusländerInnen seien die wesentliche negative Bedingung für die schlecht ausgebaute Kinderbetreuung, sodass stellenweise von Rassismus gesprochen werden muss.

Tabelle 6.4: Stadt D im Überblick

Sampling	West-Bundesland	Stadt D
	Stärkste Partei im Gemeinderat	CDU
	Kinderbetreuungsquote im u3-Bereich	10,4 %
	jährl. verfügbares Einkommen pro Kopf in €	20.822
	Verwaltungseinheit	Stadt
	EinwohnerInnen	119.839
lokaler Kontext der u3-Betreuung	Ausbaustrategie	Ausbau in vorhandenen Einrichtungen
	Arbeitslosenquote	9,9 %
	„MigrantInnen“	70 % seien MigrantInnen, „Problem“ für Qualität

Eigene Darstellung, Quellen: vgl. Tabelle 6.1

6.8.1 Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft

Die Verortung der ExpertInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft offenbart eine reaktive Gestaltung des Ausbaus von u3-Betreuung. Zum einen spricht die BürgermeisterIn vom „Ausbau, so wie wir es brauchen“ (B, D: Abs. 38). Damit wird angedeutet, dass in der Stadt D etwas anderes benötigt werde als durch die Vorgaben des KiföG vorgegeben. Außerdem spricht sie sich von jeglicher Verantwortung durch den Rekurs auf einen blockierenden Gemeinderat frei:

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

Die TrägerIn spricht ebenfalls problematisierend von der Kooperation zwischen Politik, Verwaltung und Trägerschaft, da man der Stadt D bisweilen entsprechend kontrovers entgegentrete, um sich mit eigenen Bewertungen durchzusetzen:

„Das ist auch schon durchaus mal hilfreich, wenn man der Kommune die Stirn bieten kann und sagen: ‚Stopp (haut auf den Tisch), unsere Einschätzung muss hier auch Gewicht haben‘.“ (T, D: Abs. 349)

Zusätzlich wurden trägerübergreifende Standards nicht vom Jugendamt, sondern von der interviewten TrägerIn erarbeitet: „Diese trägerübergreifenden Standards [die Förderrichtlinien], das ist auf meinem Mist gewachsen.“ (T, D: Abs. 421) Die AbteilungsleiterIn Kinderbetreuung vermittelt im Gegensatz zur Initiative der TrägerIn bei der Erstellung von gemeinsamen Standards wiederum den Eindruck einer entschleunigenden Arbeitsweise, wenn sie besonderen Wert auf die Planung im Vorfeld legt und die Durchführung dezidiert an die zweite Stelle setzt. Ein weiteres reaktives Moment wird erkennbar, wenn eine solche Arbeitsweise mit dem Sozialgesetzbuch (SGB) VIII begründet wird, das aber keine konkreten Angaben zur Ausgestaltung macht. Die Arbeit mit den freien Trägern der Kinderbetreuung ist hierarchisch organisiert, obschon diese, wie oben gezeigt, eigenes Engagement an den Tag legen:

„Also, die Aufgabenstellung ist sozusagen, ausreichend Plätze zu schaffen und die Planung vorzubereiten. Die Planung praktisch erst aufzustellen. Und dann die Umsetzung erst durchzuführen. Das machen wir nicht allein in städtischen Einrichtungen, das ist ganz klar. Wir haben ein Drittel städtische Einrichtungen, zwei Drittel freie Träger. Und dementsprechend sind auch die freien Träger aufgefordert worden. Da gibt es einen Arbeitskreis ‚Bedarfsplanung‘, da werden die Regeln so, wie es im Jugendhilfegesetz steht, SGB VIII, wie es da drinsteht, [erarbeitet], sodass die freien Träger frühzeitig miteinbezogen sind bei der Bedarfsplanung. Und dann halt auch ihre Vorstellungen äußern können, wie sie das umsetzen können. Entsprechend werden sie auch gefördert. Also, der Förderrahmen ist auch mit ihnen abgestimmt, bei den Betriebskosten wie bei den Investitionskosten, zumindest frühzeitig sind sie darüber informiert worden.“ (A, D: Abs. 29-34)

Die Kooperation zwischen Politik, Verwaltung und Trägerschaft scheint in der Stadt D schwierig. Die Politik setzt keine eigenen Akzente für einen Ausbau der u3-Betreuung, sondern es wird mit Verweis auf den Gemeinderat eine Sachzwang-Argumentation angedeutet, die eigene Verantwortlichkeiten abwehrt. Das Jugendamt gibt ebenfalls keine eigenen Impulse. Stattdessen übernahm in der Stadt D die interviewte TrägerIn die Aufgabe, transparente Richtlinien für die Träger von Einrichtungen der Kinderbetreuung aufzustellen. Trotzdem scheint die Beziehung zwischen Jugendamt und Träger durch ein Top-Down-Verhältnis geprägt zu sein. Hier deutet sich an, was in den weiteren Ausführungen noch klarer wird: In der Stadt D zeichnet sich die Gestaltung von Kinderbetreuung insbesondere durch Widersprüche und eine reaktive Haltung aus.

6.8.2 Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung

Diese Haltung wird in der Stadt D auch in der lokalen Kontextualisierung sichtbar, die als Hindernis für die Kinderbetreuung thematisiert wird. So bestehe eine Konkurrenz zwischen dem Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und der Bereitstellung von ausreichend Hortplätzen:

„Ja, [...] es gibt deutliche Schwierigkeiten. Dadurch, dass wir Horte auflösen mussten, umwandeln mussten in Betreuungsplätze für unter Dreijährige. Weil die Hortplätze auch teilweise in den Kindertagesstätten angesiedelt waren. Und jetzt haben wir dadurch einen Fehlbedarf bei den älteren Kindern. Jetzt haben wir mehr Angebote bei den Kleineren, es fehlt bei den Größeren, letztlich beißt sich die Katze in den Schwanz.“ (B, D: Abs. 76)

Die BürgermeisterIn erklärt hier den Mangel an Hortplätzen mit dem Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige, da Hortplätze in eine entsprechende Betreuung umgewandelt wurden. Allerdings liegt die u3-Betreuungsquote zum Zeitpunkt der Interviews bei lediglich 10,4 %. Als weiteren Kontext für die Kinderbetreuung in der Stadt D sieht die TrägerIn die hohe Anzahl von Migrationsfamilien:

„Und ich habe gesagt, Sprachförderung muss mit dem Eintritt in die Einrichtung beginnen, gerade hier, wo wir so einen großen Anteil an Migrationsfamilien haben.“ (T, D: Abs. 421)

Die AbteilungsleiterIn Kinderbetreuung thematisiert ebenfalls Migrationsfamilien als lokalen Kontext der Kinderbetreuung, und zwar als Problem für den Personalschlüssel:

„Also, die Herkunftssprache, das ist von der Pädagogik her auch noch einmal eine besondere Herausforderung für die MitarbeiterInnen. Also, gerade, wenn die Dreijährigen Anfang des Kindergartenjahres kommen und kein Wort Deutsch sprechen, dann gehen die alle am Stock, die Erzieherinnen und Erzieher. [...] Die müssen ja auch dann praktisch an die Hand genommen werden. Und das ist natürlich, da sind die Personalzuschnitte sind da gar nicht gedacht für so was.“ (A, D: Abs. 1375-1384)

Die BürgermeisterIn zeigt auf, wie mangelnde Betreuungsplätze in der Stadt D zwischen verschiedenen Altersgruppen der Kinder hin- und hergeschoben werden. Aufgrund dieser Situation ist es in der Stadt D nicht möglich, in der Analyse auf u3-Betreuung alleine zu fokussieren, da die Betreuung von Kleinkindern, Kindergartenkindern und Hortkindern von den ExpertInnen oft miteinander verknüpft wird. Aus Sicht der JugendamtsleiterIn und der TrägerIn sind migrantische Familien ein wesentlicher negativer Kontextfaktor lokaler

Kinderbetreuung. Die JugendamtsleiterIn erklärt, wie aufwendig es sei, migrantischen Kindern die Regeln des Kindergartenlebens beizubringen.

6.8.3 Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung

In den axiomatischen und kausalen Vorstellungen zur Kinderbetreuung der InterviewpartnerInnen der Stadt D wird ein distanziertes Bild zur u3-Betreuung entworfen. Die BürgermeisterIn erhebt ihre reaktive Arbeitsweise zum Paradigma. Sie stellt klar, dass sie nur Bedarfe, die artikuliert werden, in den Gemeinderat tragen könne, als gestaltende AkteurIn der Kinderbetreuung sieht sie sich hingegen nicht. Ob diese Bedarfe an Betreuung dann befriedigt werden, hängt zusätzlich von den Qualitätsstandards ab. Letztere seien Aufgabe der Landespolitik und fielen daher nicht in ihr Handlungsfeld. Zum Zeitpunkt der Befragung wurde der Personalschlüssel von der Landesebene gerade verbessert. Obwohl er zentral gesetzt wird, thematisiert dies keine der interviewten AkteurInnen in der Stadt D. Die TrägerIn konstatiert eine gesellschaftliche Verunsicherung, die Eltern dazu bewege, ihre Kleinkinder in u3-Betreuung zu bringen, obwohl viele Eltern die Fähigkeiten hätten, ihre Kinder selbst zu betreuen. Sie unterstreicht, dass Kleinkinder bei Kindeswohlgefährdung durch Drogenkonsum oder Arbeitslosigkeit der Eltern in einer Betreuung besser aufgehoben wären, womit sich die u3-Betreuung in erster Linie an benachteiligte Kinder richtet. Die AbteilungsleiterIn betont die Belastung durch die Fremdbetreuung für Kinder aufgrund erwerbstätiger Mütter. Die InterviewpartnerInnen der Stadt D thematisieren folgende axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung:

„Also, letztlich bestimmt die Nachfrage die Gestaltungsmöglichkeit. Mehr Geld kann ich leider nicht in die Hand nehmen. Das wird mir vom Gemeinderat bewilligt, das Geld, oder nicht. Wichtig ist die Nachfrage und dass die Eltern das auch artikulieren. Dass sie auch Lobbyarbeit betreiben.“ (B, D: Abs. 76)

Für die BürgermeisterIn der Stadt D bestimmen die Eltern mit ihrer Lobbyarbeit die Gestaltungsmöglichkeit der Kinderbetreuung vor Ort, die Nachfrage von Kinderbetreuung müsse artikuliert werden, damit die Stadt ein Angebot bereitstellt. Allerdings erklärt die BürgermeisterIn auch, dass der Personalschlüssel zur Wahrung des Qualitätsstandards gehalten werden müsse:

„Wir nehmen in Kauf, dass wir eben nicht jede Nachfrage befriedigen können. Aber [wir] wollen den Qualitätsstandard auf jeden Fall halten.“ (B, D: Abs. 22).³¹

Zum einen bestimmt die Lobbyarbeit der Eltern die Ausgestaltung der Kinderbetreuung vor Ort, zum anderen wirkt aber der Qualitätsstandard einschränkend auf das Angebot an Kinderbetreuung. Für diesen sehen die AkteurInnen der Stadt D keine eigene Verantwortlichkeit und orientieren sich somit auch hier an einer reaktiven, abwartenden Haltung, wie in dem Abschnitt zu den besonders legitimierten Handlungen noch beschrieben wird.

Das Selbstverständnis der BürgermeisterIn in Bezug auf ihre Rolle beim Ausbau der Kinderbetreuung trifft auf die Einschätzung der TrägerIn zu den Eltern. Letzere bräuchten FürsprecherInnen, die sich in ihrem Sinne äußern:

„Also erfahrungsgemäß ist es so, dass die Elternschaft, die wir hier sehr stark vertreten haben, nämlich Migrationsfamilien, ihren Rechtsanspruch nicht einklagen. Oder nicht einfordern, weil sie nicht dazu in der Lage sind, von ihren eigenen Ressourcen, von ihren eigenen Voraussetzungen her. Die brauchen jemanden, der für sie spricht.“ (T, D: Abs. 609)

Während also die BürgermeisterIn die Verantwortung der Eltern für die lokale Gestaltung von Kinderbetreuung betont, erklärt die TrägerIn, dass ebendiese Eltern nicht dazu in der Lage seien, für ihre Rechte einzustehen.

In der folgenden Passage werden die axiomatischen Annahmen zur u3-Betreuung der TrägerIn beschrieben. So würden Eltern ihre Kinder in u3-Betreuung geben, da ihnen eine gesellschaftspolitische Verunsicherung signalisiere, dass ihre Kinder dort besser als in der Familie aufgehoben wären:

„Im Moment habe ich die Wahrnehmung, dass gesellschaftspolitisch auch eine Verunsicherung transportiert wird. Die wird ganz breit, fast gestreut. Eine Verunsicherung: ‚Ah, ich muss jetzt mein Kind in die Kindertageseinrichtung bringen‘. Und das trifft auch Familien, die durchaus auch ein Interesse hätten, vom Herzen her, vom Können her, von den Ressourcen her, ihr Kind zu Hause in der Zeit auch noch aufwachsen zu lassen. Und ihnen Angebote zu machen. Ich möchte auf gar keinen Fall den Schluss ziehen, dass die Familie das immer schlechter macht als die Bildungseinrichtung. Und wenn die Eltern aber da das Signal bekommen, ihr Kind ist dort besser aufgehoben, dann trifft das ein paar Familien. Das ist so. Oder auch wenn ich an Kindeswohlgefährdung denke, Drogenkonsum, Arbeitslosigkeit und so weiter,

³¹ Das Bundesland, zu dem beide Städte gehören, hat zum Zeitpunkt der Interviews den Personalschlüssel verbessert. Die InterviewpartnerInnen der Stadt C thematisieren dies als positive Bedingung für ihre weitere Arbeit. Da in der Stadt D die InterviewpartnerInnen eher auf die Bildungs- als auf die Betreuungsfunktion abzielen, ist es sehr verwunderlich, dass keine InterviewpartnerIn in der Stadt D Bezug auf diese Reform nimmt. Dies könnte zu der Annahme verleiten, den Bildungsbezug in der Stadt D als bloße Bildungsrhetorik zu bezeichnen.

dann mag das in bestimmten Situationen stimmen, aber ich möchte das nicht pauschal behaupten.“ (T, D: Abs. 167-210)

Als legitimer Grund für u3-Betreuung wird hier das Kindeswohl angeführt. Viele Familien seien durchaus in der Lage, ihre Kinder selbst zu erziehen, weshalb sie keine u3-Betreuung bräuchten. Diese sei hingegen geeignet für Familien mit Problemen wie Drogenkonsum oder Arbeitslosigkeit. Gemäß jener Argumentation ist es nur folgerichtig, dass der Ausbau von u3-Betreuung über Tagesmütter organisiert wird, werden letztere doch in der Stadt D vom Kinderschutzbund angeboten. Dieser übernimmt Aufgaben wie andere Wohlfahrtsverbände auch, verfolgt aber als Schwerpunkt den Schutz von Kindern vor Gewalt, Kinderarmut und die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland.³² Mit der Ansiedlung der u3-Betreuung beim Kinderschutzbund wird die Adressierung der u3-Betreuung an benachteiligte Kinder verstärkt.

Die AbteilungsleiterIn Kinderbetreuung im Jugendamt hingegen thematisiert Fremdbetreuung im Rahmen einer u3-Betreuung als Belastung für das Kind, welche nur durch die Kooperation der Eltern, insbesondere der Mutter, bewältigt werden könne:

„Erstmalige Fremdbetreuung [ist] in der Regel [ein] wahnsinniger Schritt für so ein Kind, das muss man sich mal vorstellen. Das glaubt man nicht, was die da alles mitmachen, die Kinder. Und das ist nicht immer einfach. Eltern das so deutlich zu machen, dass das für das Kind eine Belastung sein kann. Und natürlich die Mutter oder der Vater auch dazu beiträgt, wie die Eingewöhnung funktioniert. Nur wenn die Eltern mitarbeiten. Also, da gibt es manchmal so ambivalentes Verhalten von Müttern. Also, manche Mütter haben immer noch die Vorstellung, ‚ich gebe mein Kind ab‘, und haben ein schlechtes Gewissen.“ (A, D: Abs. 1619-1624)

Und schließlich erklärt sie zum gesellschaftlichen Wandel der Familie:

„Sehr viel Patchwork-Familien, ja, und dass sich diese Familienstruktur allein einfach durch die Frauenerwerbstätigkeit auch ändert. Also, gemeinsames Essen gibt es eigentlich bloß noch am Wochenende, muss man so sagen.“ (A, D: Abs. 1387)

6.8.4 Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen

Die Handlungen zum u3-Ausbau, die von den AkteurInnen besonders hervorgehoben werden, können ebenfalls als reaktiv beschrieben werden. Die BürgermeisterIn fordert ein „Übergangsszenario“ mit freiwilliger Selbstverpflichtung:

„Ich gehe davon aus, [...] dass es ein Übergangsszenario geben wird. Und ich denke, dass es sich auch relativ bald schon finden wird, dieses Übergangsszenario. [...] Dass

³² Siehe den Internetauftritt des Kinderschutzbundes unter <http://www.dksb.de/> [zuletzt geprüft am 2016-12-12].

wir sagen: ‚Wir schaffen bis da und da diese Prozentzahl und bis dann und dann dort‘. Dass man beispielsweise sich noch drei oder vier Jahre Zeit gibt, bis man tatsächlich ... Ich meine, die Nachfrage wächst ja immer mehr. Es gibt ja Großstädte mit 60, 70 % Nachfrage. Die müssten dann eben auch entsprechend auch eine Selbstverpflichtung eingehen, in der sie dann eine jährliche Ausbauplanung auch darlegen. Gleichzeitig müssen aber vor allem die Erzieherinnen- und Erzieherausbildungen deutlich, ja, da müsste Geld in die Hand genommen werden. Da müsste auch die duale Ausbildung forciert werden. So lange sich da nichts tut, haben wir einfach das Personal nicht dafür.“ (B, D: Abs. 26)

In einer anderen Passage bezieht sich die BürgermeisterIn der Stadt D ebenfalls auf den Fachkräftemangel. Dieser begrenze den Ausbau der Kinderbetreuung:

„Wir nehmen in Kauf, dass wir eben nicht jede Nachfrage befriedigen können. Aber [wir] wollen den Qualitätsstandard auf jeden Fall halten.“ (B, D: Abs. 22)

Zum einen schwebt der BürgermeisterIn eine freiwillige Selbstverpflichtung mit jährlichen Ausbaustufen vor und zum anderen will sie den derzeitigen Qualitätsstandard halten, auch wenn dies bedeutet, eine vorhandene Nachfrage nicht befriedigen zu können. Die AbteilungsleiterIn erklärt den zu organisierenden Ausbau vor Ort wie folgt:

„Zum Beispiel bauen wir zunächst einmal in vorhandenen Einrichtungen aus. Dass wir nicht neue Einrichtungen zunächst schaffen, sondern in vorhandenen Einrichtungen ausbauen.“ (A, D: Abs. 17)

Zwar gibt es in Tageseinrichtungen für u3-Betreuung lange Wartelisten, und die Plätze bei den Tagesmüttern in der Stadt D werden nicht angenommen – trotzdem wird der Ausbau über Tagesmütter organisiert: „Den Rest, bis zu 34 %, den versuchen wir dann über Tagespflege zu generieren“ (A, D: Abs. 505). Die TrägerIn fokussiert in den von ihr hervorgehobenen Handlungen auf Qualitätsaspekte, wenn sie erklärt, bei ihnen müsse mindestens eine ErzieherIn eine Fortbildung im u3-Bereich gemacht haben:

„So haben wir zum Beispiel mit dem Ausbau der Kleinkindgruppen gleich den Standard installiert, dass mindestens eine Fachkraft eine wirkliche Weiterbildung haben muss in diesem Bereich. Das habe ich hier sonst weit und breit auch noch nicht gehört, dass so etwas verpflichtend eingeführt wurde. Und ich habe sie auch gleich organisiert.“ (T, D: Abs. 109)

6.8.5 Zusammenfassung

In der Stadt D wird der u3-Ausbau über Angebote von wenig nachgefragten Tagesmüttern und insbesondere durch den Ausbau in schon vorhandenen Einrichtungen gestaltet. Gewünscht wird zudem ein selbstverpflichtendes Übergangsszenario. Auf der einen Seite

soll der Qualitätsstandard gehalten werden, allerdings gibt es für die Gestaltung des Fachkräftemangels nur den Verweis auf andere, sodass sich auch hier eine reaktive Arbeitsweise feststellen lässt.

Die Stadt D gestaltet ihre u3-Kinderbetreuung reaktiv:

- Die u3-Kinderbetreuung wird nur ausgebaut, wenn Eltern Lobbyarbeit dafür betreiben. Von der Stadt D selbst erfolgen keine eigenen Impulse oder Initiativen für einen Ausbau.
- Die lokale Kontextualisierung der InterviewpartnerInnen wird als Beleg für die Hürden zum Kinderbauausbau gedeutet.
- Der Ausbau der u3-Kinderbetreuung scheint in der Stadt D nicht machbar, und es wird von einem Übergangsszenario mit freiwilliger Selbstverpflichtung ausgegangen.

Gleichzeitig benennen die InterviewpartnerInnen Vorstellungen und Bilder zur institutionalisierten Kinderbetreuung, die negativ besetzt sind:

- Die Belastung für das Kind sei bei Fremdbetreuung sehr groß.
- Es gebe eine gesellschaftliche Verunsicherung der Eltern, die dazu führe, dass eine Fremdbetreuung in Anspruch genommen wird, obwohl die Eltern von ihren Fähigkeiten her die Betreuung von Kleinkindern eigentlich selbst übernehmen könnten (und sollten).
- Zur Legitimierung von u3-Betreuung wird allein die Notwendigkeit von institutionalisierter Betreuung für Kinder aus dysfunktionalen Familien angeführt.

In der Stadt D führt eine reaktive Arbeitsweise verbunden mit negativen Annahmen zur institutionalisierten Kinderbetreuung zu einer wenig dynamischen Kinderbetreuungspolitik, die hinter den bundespolitischen Vorgaben zurückbleibt.

6.9 Überblick der Ergebnisse

Die Deutungsthese wird durch die vergleichenden Fallbeschreibungen untermauert: Die AkteurInnen der Kommunen interpretieren das KiföG auf der Basis ihrer Deutungen, die die impliziten Theorien zum Politikfeld abbilden.

Die Ergebnisse der vier Fallanalysen lassen sich zu folgenden Dichotomien verdichten:

Proaktiv/Reaktiv

In der Kategorie Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft fällt besonders auf, dass die Verortung entweder reaktiv ausfällt, dann wird von eigenen Verantwortungen in der Gestaltung lokaler Kinderbetreuung Abstand genommen, oder die Verortung kann proaktiv vorgenommen werden, dann stehen eigene Handlungen und die Verantwortung für jene im Vordergrund der Argumentation.

Kritische Haltung/ Verteidigende Haltung zur DDR

In den Landkreisen konnte zum einen eine kritische Haltung zur DDR und zum anderen diesbezüglich eine eher verteidigende Haltung vorgefunden werden. Die ambivalenten Haltungen sind hinsichtlich der Bewertungen pädagogischer Fragen der Pädagogik relevant. Für die Analyse der Städte im Westbundesland spielt dieser Befund keine Rolle.

Starke Mutterrolle/ Elternrolle

Die Unterscheidung zwischen einer starken Mutterrolle oder einer Elternrolle in den Vorstellungen lokaler AkteurInnen scheint ebenfalls relevant für die lokale Kinderbetreuungspolitik: Nur in der Stadt D wurde die Mutterrolle stark hervorgehoben, und die u3-Betreuungsquote ist mit Abstand die niedrigste im Sample.

Tabellarisch werden die Ergebnisse in einer ersten Abstraktion wie folgt dargestellt:

Tabelle 6.5: Tabellarische Darstellung der Analyse

Kommune	Verortung	Kontextualisierung	axiomatische Vorstellungen	besonders legitimierte Handlungen
A	Proaktiv	als Argument für u3-Betreuung	individuelle Freiheit	eigene Agenda setzen
B	Reaktiv	als Argument für u3-Betreuung mit Bedauern	hierarchische Gesellschaftsvorstellung	Ausbau ist erreicht
C	Proaktiv	als Argument für u3-Betreuung	hochqualifizierte Mütter unterstützen	eigene Agenda setzen
D	Reaktiv	als Argument gegen u3-Betreuung	Mutter-Kind-Beziehung schützen	u3-Betreuung umgehen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im nun folgenden Kapitel 7 werden die Ergebnisse der Fallanalysen systematisiert und in ihrer Anschlussfähigkeit für die Politikwissenschaft diskutiert.

7. Diskussion der Ergebnisse

An dieser Stelle werden die empirischen Ergebnisse (Kapitel 6) in ihrer Bedeutung für die im zweiten Kapitel dargelegten Forschungslücken erörtert. Der erste Abschnitt diskutiert und entwickelt Ergebnisse in theoretischer Perspektive. Wie im Verlauf bereits beschrieben, ist das Anliegen der Arbeit, die Rolle der Deutungen zentraler AkteurInnen für die jeweilige Politik zu untersuchen. Im Theoriekapitel wurde der diesbezügliche theoretische Rahmen mithilfe des zentralen Konzeptes der impliziten Theorien erstellt. Anhand der lokalen Implementation des KiföG wird nun gezeigt, wie implizite Theorien Handlungen erzeugen und legitimieren. Im Folgenden wird erläutert, inwiefern der qualitative Vergleich impliziter Theorien, wie bereits vermutet, dazu beiträgt, den Kontingenzraum lokaler Handlungen aufzuzeigen und zu erklären. Im Anschluss wird die Innenkomplexität impliziter Theorien mittels der vier Analysekatoren impliziter Theorien erörtert. Dieser erste Abschnitt schließt mit einer Reflexion des theoretischen Zugangs der Studie.

Im zweiten Abschnitt werden die Fallanalysen, wie oben angekündigt, in der vergleichenden feministischen Wohlfahrtsstaatsforschung verortet, indem die lokalen Kinderbetreuungspolitiken im Grad der defamilisierenden Wirkung des KiföG auf lokaler Ebene dargelegt werden.

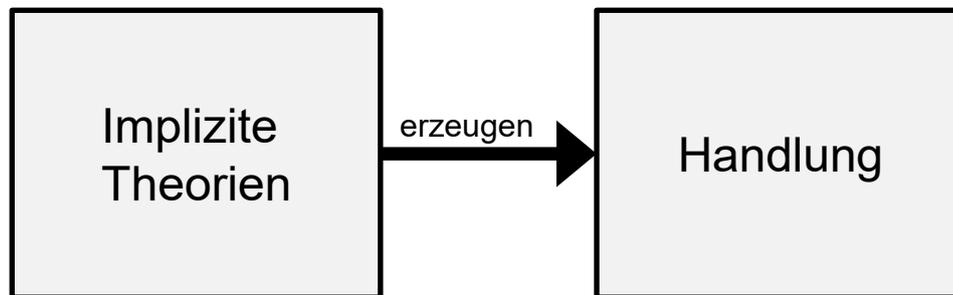
Der dritte Abschnitt diskutiert die Forschungsergebnisse (wie in Kapitel 2) anhand des Theorems der doppelten Vergesellschaftung von Regina Becker-Schmidt in ihren ungleichheitssoziologischen Implikationen. Abschließend wird es darum gehen, aus der empirischen Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken konkrete Vorschläge für die Weiterentwicklung lokaler Kinderbetreuungspolitik zu formulieren.

7.1 Implizite Theorien in ihrer Handlungsrelevanz

Die anfängliche These lautete, dass zur Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken die Ideen lokaler AkteurInnen von Bedeutung sind. Es wurde ein Ideenkonzept entwickelt, welches Handlungen erzeugt, ohne notwendigerweise von Interessen auszugehen. Dieser Zugang ist für die Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitik sinnvoll. Es hat sich gezeigt, dass Handlungen, die von den jeweiligen AkteurInnen als besonders relevant hervorgehoben

werden (besonders legitimierte Handlungen), als konkreter Ausdruck impliziter Theorien – ja, sogar als Teil dieser – betrachtet werden können (vgl. Abb. 7.1).

Abbildung 7.1: Ideen und Handlung



Quelle: Eigene Darstellung.

Die lokale Implementation des KiföG hat verdeutlicht, dass implizite Theorien handlungsleitend sind. Die Analysen und Ergebnisse des vorangegangenen Kapitels bestätigen, dass für die lokalen ExpertInnen ihre impliziten Theorien zum Politikfeld für die Gestaltung ihrer Arbeit zentral sind, da sie Positionen, Argumente und Handlungsoptionen erzeugen, anordnen und legitimieren. Überraschend ist, dass die eigenen Deutungsprozesse der AkteurInnen wenig reflektiert und von ihnen eher als Sachzwänge wahrgenommen werden.³³

Bei der Umsetzung des KiföG fand eine sehr unterschiedliche lokale „Übersetzung“ statt. In dieser Übersetzungsleistung, die anhand der lokal dominanten impliziten Theorien erfolgt (und jene zugleich reproduziert), verdichtet sich der Kontingenzzraum für das lokal Eigene, das sich im Städtevergleich interpretativ herausarbeiten lässt (für den Vergleich siehe Kapitel 7.2.). Wohingegen die impliziten Theorien zwischen den Kommunen stark variieren, kommt es innerhalb der Kommunen zu sehr einheitlichen impliziten Theorien. Dieser überraschende Befund deutet auf kommunale Schließungstendenzen hin: Aus der Sicht der individuellen AkteurInnen operieren die impliziten Theorien zum Politikfeld auch auf der Strukturebene, sie treten dann als Normen auf, wie unter 7.5 erläutert wird. Daraus folgt, dass AkteurInnen, deren implizite Theorien nicht zu denen der Stadt bzw. des Landkreises passen, es vermutlich schwer haben, in das lokale Politikfeld integriert zu werden – eine These, die in einer weiterführenden Analyse empirisch zu prüfen wäre.

Für die Erklärung der lokalen Varianz in der Kinderbetreuungsquote können die impliziten Theorien der AkteurInnen in den beschriebenen Fallanalysen folgenden Befund liefern: Dass

³³ Implizite Theorien grenzen sich darin von Frame-Ansätzen ab.

sich die impliziten Theorien der AkteurInnen zum Politikfeld in lokalpolitischen Entscheidungen niederschlagen, wird wahrscheinlicher, je dominanter die impliziten Theorien in einer Kommune sind. In den vorgestellten Vergleichskommunen sind die impliziten Theorien lokal dominant, da die jeweiligen AkteurInnen einer Stadt sehr ähnliche implizite Theorien zum Politikfeld haben. Daher kann die Varianz der Kinderbetreuungsquoten – vor allem zwischen der Stadt C (35 %, Tendenz steigend) und der Stadt D (10,4 %, Tendenz höchstens gering steigend) – als Ausdruck unterschiedlicher Deutungen verstanden werden. Für die Ostkommunen erscheint die geringere Varianz in den Kinderbetreuungsquoten im Landkreis A (49,1 %) und Landkreis B (37,1 %) als Ergebnis der Longue durée der Kinderbetreuung in Folge der DDR-Vergangenheit plausibel. Die unterschiedliche Zusammensetzung der Trägervielfalt von Kinderbetreuung kann als ein Resultat unterschiedlicher Verständnisse zum Staat gedeutet werden, bedarf aber noch weiterer Forschung.

Bei der Einordnung dieser Befunde ist in Rechnung zu stellen, dass im KiföG selbst die vorgefundenen axiomatischen und kausalen Vorstellungen zur Kinderbetreuung bereits enthalten sind: So sieht das KiföG zwar den u3-Ausbau vor, letzterer wurde allerdings zeitweise durch das mittlerweile abgeschaffte Betreuungsgeld flankiert.³⁴ Neu ist jedoch, dass es einen einklagbaren Rechtsanspruch auf u3-Kinderbetreuung gibt. Die tatsächliche Umsetzung dessen ist indes für viele Eltern kaum möglich, zum einen aus Kostengründen, zum anderen, da weder der Betreuungsort noch die Betreuungsform von den Eltern bestimmt werden können. Diese Tatsache darf nicht unterschätzt werden, denn für die kommunale Gestaltung von Kinderbetreuung hat sie weitreichende Folgen. Der neue Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung im KiföG wurde aus den genannten Gründen bisher selten eingeklagt (Wiesner & Kößler 2014). So ist es nicht überraschend, dass die befürchtete „Klagewelle“ nicht eintrat (Zimmer & Rüttgers 2014b: S. 22). Dies hat Konsequenzen: Wenn keine Ausdeutung des KiföG über Gerichtsurteile stattfindet, liegt die Gestaltungsmacht für die u3-Betreuung weitgehend bei den Kommunen.

Verstärkend zeigt die Entwicklung der Kinderbetreuungs zahlen von 2008-2016, dass der Ausbau zwar in allen Kommunen vorangetrieben, aber die Varianz bestehen bleibt

³⁴ Das Betreuungsgeld wurde vom Bundesverfassungsgericht mit der Begründung gekippt, dass familienpolitische Maßnahmen nicht in der Kompetenz des Bundes, sondern in der der Länder lägen. Daher gehe das Betreuungsgeld nicht mit der Verfassung konform. Siehe hierzu die Pressemeldung des Bundesverfassungsgerichts unter <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-057.html> [zuletzt geprüft am 2017-05-17].

(Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009a, 2011a, 2011b, 2012, 2013, 2015, 2016).

Die Autorin vermutet, dass es der Definitionsmacht impliziter Theorien lokaler AkteurInnen geschuldet ist, dass der Rechtsanspruch auf Betreuung für erwerbstätige Eltern mit u1-Kindern, § 24 SGB VII, den wenigsten bekannt ist, und daher vom Ermessen lokaler AkteurInnen abhängt, die dieses Wissen nicht an die Eltern kommunizieren (Ahrens 2017: S. 258; Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2009: S. 32).

Implizite Theorien besitzen in dieser Studie Definitionsmacht und deuten auf eine Schließungstendenz hin. Die hier beschriebene latente Ebene hat einen großen Einfluss auf den Policy-Output. Offen bleibt, was dazu beitragen kann, die impliziten Theorien der zentralen AkteurInnen zu verschieben, um damit einen anderen Policy-Output zu erreichen. Dies stellt ein weiteres Forschungsfeld dar.

Im Folgenden werden die impliziten Theorien im qualitativen Vergleich genauer beleuchtet.

7.1.1 Qualitativer Vergleich impliziter Theorien:

Der qualitative Vergleich lokaler Kinderbetreuungspolitiken anhand impliziter Theorien war sehr fruchtbar, da erst der an Sinnverstehen interessierte Vergleich den Kontingenzraum lokaler Kinderbetreuungspolitiken sichtbar macht: Im Vergleich erscheinen der Kontrast der Deutungen lokaler AkteurInnen und die daraus resultierenden unterschiedlichen Handlungen als besonders markant. Da die lokalen AkteurInnen ihre Deutungen wenig reflektieren, macht jener Zugang in hohem Maße Sinn. Tabellarisch stellt sich dieser unterschiedliche Zugang zu den Deutungen entsprechend dar:

Tabelle 7.1: Qualitativer Vergleich impliziter Theorien

Kommune A: Kinderbetreuung für erwerbstätige Mütter mit pädagogischer Vielfalt	Kommune B: Kinderbetreuung für erwerbstätige Mütter unter staatlicher Aufsicht
Kommune C: erwerbszentrierte Argumentation für Kinderbetreuung	Kommune D: Kinderbetreuung als Hilfe für sozial Benachteiligte

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Tabelle zeigt im Ost-West-Vergleich folgende Befunde:

In der Kommune C argumentieren alle AkteurInnen entlang der Logik, dass Kinderbetreuung Standortpolitik sei, während in der Kommune D sämtliche AkteurInnen

auf Hilfe für benachteiligte Kinder in der Kinderbetreuung fokussieren. Dass die Kommune D die vorgegebenen Ausbauziele nicht erreicht hat, wird durch die Fokussierung von u3-Betreuung auf dysfunktionale Familien für die AkteurInnen hinnehmbar. Stark kontrastierend sind im Fallvergleich die kausalen und axiomatischen Vorstellungen zur Kinderbetreuung innerhalb des West-Bundeslandes, während innerhalb des Ost-Bundeslandes die größten Unterschiede im pädagogischen Selbstverständnis liegen. Dass die Vorstellungen zu Begründungen der Kinderbetreuung in den Ostkommunen sehr ähnlich sind – nämlich als Notwendigkeit für die Erwerbstätigkeit von Müttern –, wird als Bestätigung der Relevanz impliziter Theorien zur Erklärung der lokalen Kinderbetreuungspolitiken verstanden: Die Vorstellungen ebenso wie die Quoten sind sich im Osten sehr ähnlich. In Ostdeutschland sind vielmehr die Vorstellungen zur Rolle des Staates für die Pädagogik relevant unterschiedlich. Im Landkreis A wird mit Bezug auf ein freiheitliches transparent-kommunikatives Verständnis um gemeinsame Lösungen und pädagogische Vielfalt gerungen. Im Landkreis B hingegen herrscht ein autoritäres Klima, indem der Staat Kinderbetreuung für die BürgerInnen nach dem Top-down-Prinzip anbietet. Überraschend ist als Befund für die ostdeutschen Kommunen, wie relevant die Wiedervereinigung dort weiterhin ist. Die 1990er-Jahre werden ohne gesetzten Erzählimpuls der Interviewerin von allen interviewten AkteurInnen als besonders schwierig benannt, von deren Folgen sich die jeweilige Region nur langsam erholt, und die immer noch als Bedingung lokaler Politik hervorgehoben werden. Die AkteurInnen thematisieren außerdem die Verantwortung der Wirtschaft, Familien zu unterstützen, in einem viel höheren Maße als die InterviewpartnerInnen in den Westkommunen. Dort wird Kinderbetreuung vorrangig hinsichtlich der Möglichkeit der Emanzipation von Müttern diskutiert. Im Osten ist die Erwerbstätigkeit von Müttern eine Selbstverständlichkeit, wobei stärker kritisch hinterfragt wird, unter welchen Bedingungen Familien Erwerbsarbeit leisten. Dies kann daran liegen, dass den Westkommunen Rahmenarbeitszeitverträge für ErzieherInnen (vgl. Kapitel 6) (bisher) erspart bleiben. Die schwierige und unsichere Bedarfsplanung von Kinderbetreuung wird hier auf dem Rücken der ErzieherInnen verhandelt: Diese können monatlich schwankende Wochenarbeitszeiten von 25 bis 35 Stunden haben. Hinzu kommt das Pendelverhalten, welches zur Abwesenheit eines Elternteils über die ganze Woche hinweg führt, zweifelsfrei eine familiäre Belastung.

Die vergleichende Analyse zeigt, dass sich die AkteurInnen der vier Kommunen *unterschiedlicher Wirklichkeiten bewusst* sind. Während alle AkteurInnen ihren

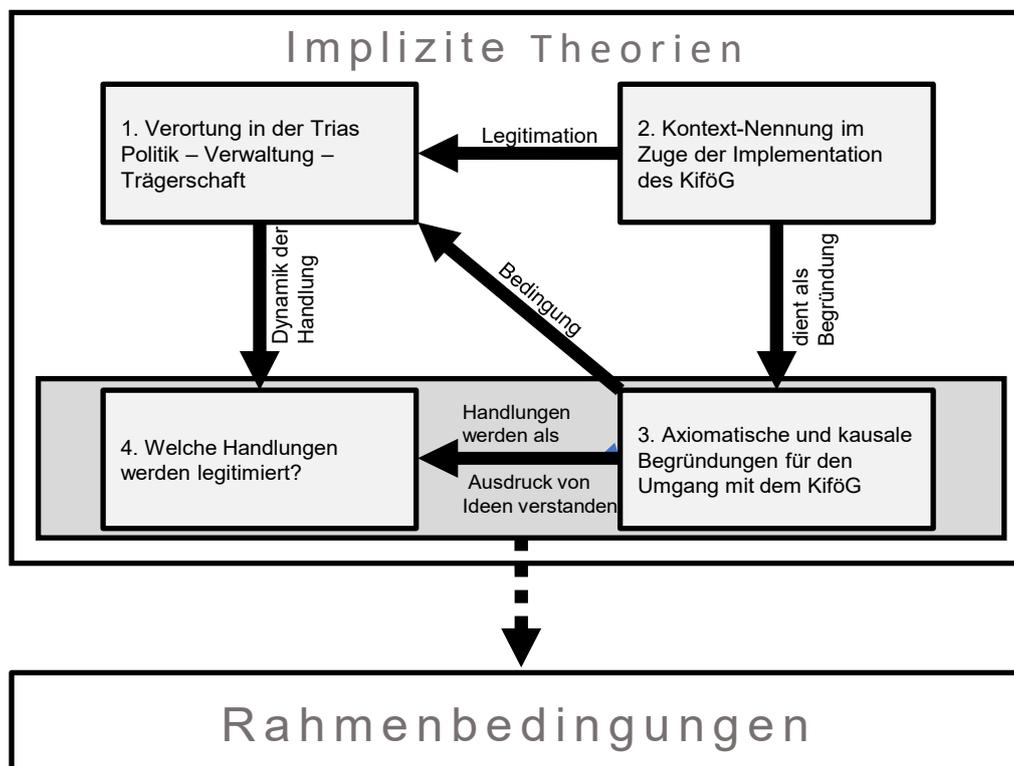
Handlungsspielraum als gering einschätzen³⁵, betreiben sie aber im Vergleich unter relativ ähnlichen Rahmenbedingungen unterschiedliche Politik. Den AkteurInnen bleibt verborgen, dass ihre Interpretationsleistungen die Ziele von Kinderbetreuung maßgeblich gestalten. Die These, dass Rahmenbedingungen von Politik *nur* eine mögliche Politik zulassen würden – wie zum Beispiel der beliebte Einwand, eine ausgebaute Infrastruktur der Kinderbetreuung hinge vor allem von den finanziellen Bedingungen einer Kommune ab –, wird mit dem qualitativen Vergleich lokaler Kinderbetreuungspolitiken relativiert. Dies führt allerdings zu folgender Frage: Wie kann das Verhältnis von impliziten Theorien und Rahmenbedingungen verstanden werden?

Im weiteren Verlauf werden implizite Theorien in ihrer Innenkomplexität diskutiert, auch um das Verhältnis zwischen impliziten Theorien und Rahmenbedingungen zu erörtern.

7.1.2 Innenkomplexität impliziter Theorien

Grafisch sieht die Innenkomplexität impliziter Theorien wie unten dargestellt aus:

Abbildung 7.2: Innenkomplexität impliziter Theorien



Quelle: Eigene Darstellung.

³⁵In den Interviews verwiesen alle AkteurInnen auf ihren geringen Handlungsspielraum.

Zum Verständnis impliziter Theorien als Analyseinstrument ist es relevant, Politik – in dieser Studie die lokale Kinderbetreuungspolitik – selbst als Theorie zu untersuchen. Hierbei sind die Realitätsdeutungen und Theoriebildung der lokalen AkteurInnen in ihrem gesellschaftlichen Alltag von Interesse. Indem im Zuge von Handlungen nach Sinn und innerer Konsistenz gestrebt wird, findet eine Theoriebildung statt, die jedoch als solche nicht benannt wird. Die Theorien sind somit implizit (Hofmann 1993: S. 23). Sie setzen sich aus dem Ensemble von axiomatischen, kausal verknüpften Aussagen über die soziale Wirklichkeit und deren konkretem Ausdruck in Handlungen zusammen, die für die Erklärung lokaler Kinderbetreuungspolitik in diesen vier Kategorien erörtert werden: Implizite Theorien 1: Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft, Implizite Theorien 2: Kontextualisierung der lokalen u3-Betreuung, Implizite Theorien 3: axiomatische und kausale Vorstellungen zur Kinderbetreuung und Implizite Theorien 4: besonders legitimierte Handlungen. Sie werden nun anhand der oben gezeigten Grafik in ihren Verhältnissen untereinander diskutiert.

Die Verortung der AkteurInnen in der Trias Politik (Kategorie 1) – Verwaltung – Trägerschaft (zur Definition, siehe Einleitung in Kapitel 6) bedingt die Dynamik, mit welcher die lokalen AkteurInnen die Kinderbetreuung gestalten. Ob Kinderbetreuung dynamisch oder reaktiv gestaltet wird, hängt stark davon ab, ob die lokalen AkteurInnen die Verantwortung dafür bei sich oder anderen sehen. Die Forschungsergebnisse lassen eine Unterscheidung zwischen einer eigenverantwortlichen und einer abwehrenden Haltung zu. Die eigenverantwortliche Haltung ist dadurch geprägt, dass eigene Verantwortlichkeiten und Aufgaben dynamisch besprochen werden. Diese Haltung wurde im Landkreis A und in der Stadt C vorgefunden.³⁶ Die Kommunen können alternativ zur Ost/West-Systematik entlang der dynamischen oder reaktiven Verortungen angeordnet werden, tabellarisch wird dies entsprechend dargestellt:

³⁶ Melanie Eichler, Ursula Dallinger, Ralf Och und Birgit Pfau-Effinger kommen in der Analyse lokaler Altenpflege zu sehr ähnlichen Ergebnissen betreffend den Einfluss, den schwach oder stark ausgeprägte Netzwerkstrukturen relevanter AkteurInnen auf die jeweilige lokale Ausgestaltung von Altenpflege haben (Eichler u. a. 2007: S. 101). Birgit Riedel zeigt ebenfalls, dass gute Zusammenarbeit im Governance-System eine Bedingung für lokale Kinderbetreuungspolitik ist (Riedel 2009: S. 77).

Tabelle 7.2: Anordnung 1: Kommunen A und C

Kommune	Verortung	Kontextualisierung	axiomatische Vorstellungen	besonders legitimierte Handlungen
A	Proaktiv	als Argument für u3-Betreuung	Zweiernährermodell individuelle Freiheitsrechte	eigene Agenda setzen
C	Proaktiv	als Argument für u3-Betreuung	hochqualifizierte Mütter unterstützen	eigene Agenda setzen

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Landkreis A und in der Stadt C führen proaktive Haltungen, dynamische und eigenverantwortliche Handlungen zu einer dynamischen lokalen Kinderbetreuungspolitik. In beiden Kommunen wird der lokale Kontext als Argument für den Ausbau der lokalen u3-Betreuung herangezogen. Die Bilder der Begründung der lokalen Politik führen ebenfalls zu einem positiven Blick auf Kinderbetreuung.

Die zweite Anordnung von Kommune B und D zeigt ein anderes Bild (vgl. Tabelle 7.3): Gemeinsam ist ihnen eine reaktive Haltung zur Kinderbetreuung. Unter Verweis auf die Verantwortung anderer wird in beiden Kommunen eine wenig dynamische Kinderbetreuungspolitik verfolgt.

Die axiomatischen und kausalen Vorstellungen der AkteurInnen zur Kinderbetreuung stellen eine Bedingung für die jeweilige Verortung in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft dar. Vorstellungen, die die Relevanz von institutionalisierter Kinderbetreuung unterstreichen, fördern eine eigenverantwortliche dynamische Verortung. Demgegenüber führen Vorstellungen, die die Legitimität öffentlicher Kinderbetreuung in Frage stellen, zu wenig dynamisch bis reaktiven Verortungen.

Tabelle 7.3: Anordnung 2: Kommunen B und D

Kommune	Verortung	Kontextualisierung	axiomatische Vorstellungen	besonders legitimierte Handlungen
B	Reaktiv	als Argument für u3-Betreuung mit Bedauern	Ungebrochen positiver Bezug zur DDR Tradition	Ausbau ist erreicht
D	Reaktiv	als Argument gegen u3-Betreuung	Mutter-Kind-Beziehung schützen	u3-Betreuung umgehen

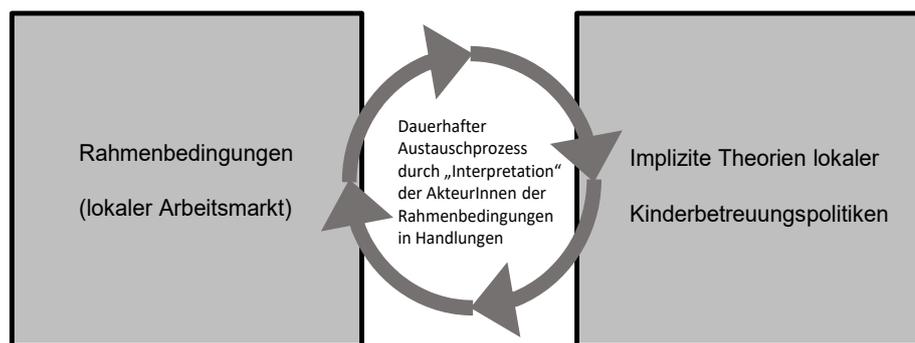
Quelle: Eigene Darstellung.

Besonders aufschlussreich und diskussionswürdig ist, wie die AkteurInnen die lokalen Rahmenbedingungen im Zuge der Implementation des KiföG interpretieren. In Abbildung 7.2 wird die zweite Kategorie „Kontextualisierung“ ausgeführt. Die jeweilige Kontextualisierung im Zuge der Implementation des KiföG legitimiert die eigene Dynamik in der Gestaltung der lokalen Kinderbetreuungspolitik. Die entsprechenden Deutungen „u3-Betreuung für erwerbstätige Mütter mit pädagogischer Vielfalt“, „u3-Betreuung für erwerbstätige Mütter unter staatlicher Aufsicht“, „u3-Betreuung für hochqualifizierte erwerbstätige Mütter“ und „u3-Betreuung als Hilfe für dysfunktionale Familien“ müssen in ihrem Kontext betrachtet werden. Ein wesentlicher Referenzpunkt interpretativer Forschung und impliziter Theorien besteht darin, dass Deutungen nur in ihren jeweiligen Kontexten Sinn ergeben (Münch 2016: S. 117). Warum Themen und Phänomene (wie) relevant werden, wird allein unter Bezug auf den betreffenden Kontext verständlich. Problematisierungen müssen an den jeweiligen Kontext anschlussfähig sein (Barbehön & Münch 2014: S. 150). Implizite Theorien sind an ihren entsprechenden Kontext gebunden (siehe Theoriekapitel). Die Analyse lokaler Kinderbetreuungspolitiken zeigt, dass die AkteurInnen den lokalen Arbeitsmarkt als Bedingung von u3-Betreuung thematisieren. Freilich sind es nicht die objektiven Daten selbst, sondern vielmehr das Verständnis letzterer, die die Basis gesellschaftlichen Handelns bilden (Hofmann 1993: S. 22). Die lokalen Rahmenbedingungen wie Arbeitsmarkt, Bildung und Migration sind zwar Bedingungsfaktoren, zugleich aber auch Produkt der Interpretation auf Basis der impliziten Theorien der AkteurInnen. Die lokalen Rahmenbedingungen der Kinderbetreuung werden aus Sicht der AkteurInnen in der Kategorie „Kontextualisierung“ der impliziten Theorien von der Forscherin gebündelt. Der Begriff Kontextualisierung und nicht etwa Kontext wurde verwendet, um die Interpretationsleistung der AkteurInnen zu unterstreichen. Die Kategorie Kontextualisierung ist für das Verständnis lokaler Kinderbetreuungspolitik äußerst relevant. Die Analyse zeigte, dass Begründungen für oder gegen Kinderbetreuung entlang lokaler Arbeitsmarktlagen vorgenommen werden. Indem die lokalen AkteurInnen die lokalen Rahmenbedingungen interpretieren, erfährt der lokale Arbeitsmarkt (als Bedingung zur [Des-]Integration von Müttern) Legitimation.

Die Analyse verdeutlicht, dass normative Vorstellungen zur Müttererwerbstätigkeit stark an den lokalen Arbeitsmarkt angelehnt sind. Das Verhältnis zwischen Erwerbsintegration von Müttern und deren Klassenzugehörigkeit hat eine lokalspezifische Konsequenz: Die Kommune, die einen Arbeitsmarkt für hochqualifizierte Mütter aufweist, will tradierte

Vorstellungen von Familie aufbrechen. Jene mit einem ausgeprägten Arbeitsmarkt im Niedriglohnbereich erklärt die Notwendigkeit von Müttern in der Familie. Welche Vorstellungen von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft an junge Familien herangetragen werden, hängt stark von der lokalen wirtschaftlichen Situation ab. Zwischen den lokalen Rahmenbedingungen, insbesondere dem Arbeitsmarkt und den impliziten Theorien lokaler AkteurInnen, besteht eine andauernde Wechselwirkung (siehe Abbildung 7.3):

Abbildung 7.3: Wechselwirkungen zwischen lokalen Rahmenbedingungen und impliziten Theorien lokaler AkteurInnen



Quelle: Eigene Darstellung.

Erst die Interpretation der Rahmenbedingungen durch die AkteurInnen leitet diese in zweckvolles Handeln über. Implizite Theorien sind notwendiger Bestandteil von (politischem) Handeln, denn allen Handlungszusammenhängen wohnt die Möglichkeit zur *Mehrdeutigkeit* inne. Handlungszusammenhänge – hier die Rahmenbedingungen – sind demzufolge stets deutungsbedürftig (Hofmann 1993: S. 241). Implizite Theorien strukturieren zweckvolle Handlungszusammenhänge, indem sie diesen *Sinn* geben, daher sind implizite Theorien auch an ihre jeweiligen Handlungszusammenhänge gebunden. In ihrem entsprechenden Kontext legitimieren die impliziten Theorien die Art und Weise der Intervention im jeweiligen Gegenstandsbereich und können so innerhalb des spezifischen Kontextes Deutungsmacht entfalten. Unter Rückgriff auf implizite Theorien wird danach gestrebt, eine widersprüchliche Welt eindeutig zu interpretieren, weshalb implizite Theorien zum Anspruch auf Allgemeingültigkeit tendieren. Implizite Theorien sind nur bedingt der Reflexion zugänglich und streben bei einer Konfrontation mit Kritik nach innerer Konsistenz, womit ihre Beständigkeit unterstützt wird (Hofmann 1993: S. 242). Im Landkreis A und in der Stadt C wird u3-Betreuung über die Erwerbstätigkeit von Müttern positiv begründet, während sie im Landkreis B zwar auch aus wirtschaftlichen Bedingungen heraus erklärt, allerdings negativ interpretiert wird, insbesondere wegen des niedrigen

Lohnniveaus. In der Stadt C hingegen wird u3-Betreuung mit Skepsis betrachtet, während der lokale Arbeitsmarkt nicht auf die Erwerbsintegration von Müttern abzielt. Die Überlegungen zur Kontextualisierung lassen auf eine lokale Pfadabhängigkeit der Kinderbetreuungspolitik schließen, in dem Sinne, dass gegenwärtige Kinderbetreuungspolitik nur mit Bezug auf lokale Traditionen zu verstehen ist (Letablier & Jönsson 2003: S. 86). Damit können die vorliegenden Befunde an Birgit Pfau-Effingers Befunde anschließen (siehe Kapitel 2 und Pfau-Effinger 2005).

Entsprechend der Forschungsfrage, inwiefern die Varianz lokaler Kinderbetreuungsquoten mit Ideen erklärt werden kann, und der darauf aufbauenden These, dass die axiomatischen Vorstellungen der lokalen AkteurInnen zum Politikfeld lokale Kinderbetreuung für diese Erklärung relevant sind und eine Forschungslücke darstellen, ist die Analysekategorie „axiomatische und kausale Vorstellungen der InterviewpartnerInnen“ (vgl. auch Abbildung 7.2) besonders spannend. Da die Deutungsthese empirisch bestätigt werden konnte (vgl. Kapitel 6), ist das Verhältnis zwischen den axiomatischen Vorstellungen und den besonders legitimierten Handlungen klar: Die besonders legitimierten Handlungen werden als konkreter Ausdruck der axiomatischen Vorstellungen verstanden. Dementsprechend sind sie an die jeweiligen Vorstellungen gebunden (vgl. grau unterlegter Kasten in Abb. 7.2).

In Abbildung 7.2 führt ein gestrichelter Pfeil von den beiden Kategorien axiomatische und kausale Begründungen für den Umgang mit dem KiföG und den besonders legitimierten Handlungen (als dunkelgrau hinterlegter Kasten) zu den Rahmenbedingungen. Damit wird ein in der Regel unterschätzter Sachverhalt angedeutet: Die Handlungen und Vorstellungen von heute bilden die Rahmenbedingungen von morgen.

7.1.3 Zwei Ebenen impliziter Theorien

Peter L. Berger und Thomas Luckmann stellen die Frage: „Wie ist es möglich, daß subjektiv gemeinter Sinn zu objektiver Faktizität wird?“ (Berger & Luckmann 2013: S. 20). Sie untersuchen, wie soziale Welt zwar einerseits in sozialen Praktiken von Menschen hergestellt, aber gleichzeitig von diesen als objektiv, äußerlich und quasi naturgegeben wahrgenommen wird (Münch 2016: S. 8). Übertragen auf das Konzept impliziter Theorien ist zu fragen, wie implizite Theorien auf individueller und gleichzeitig auf struktureller Ebene denkbar sind – dann kann die lokale Dominanz impliziter Theorien erklärt werden.

Die These zur Erklärung der Dominanz lautet, dass implizite Theorien einen Doppelcharakter aufweisen: Erstens treten sie als implizite Theorien als individuelle Kognition der lokalen AkteurInnen auf. Zweitens treten sie *gleichzeitig* als ideelle kognitive Struktur auf, entsprechend Matthias Leonhard Maiers Systematisierung werden sie als lokale Normen bezeichnet (siehe Tabelle 7.4).

Tabelle 7.4: Vier Aspekte von Ideen in der Politikforschung

	Kognition	Diskurs
Strukturen	Paradigmen, Normen (hier: lokale Normen)	Diskursive Elemente
AkteurInnen	Überzeugungen (Beliefs) (hier: implizite Theorien lokaler AkteurInnen)	Rhetorik, Argumente

Quelle: (Maier 2003, S. 63), eigene Weiterentwicklung.

Es wurde in den vier analysierten Kommunen jeweils eine nach Allgemeingültigkeit strebende implizite Theorie zur lokalen Kinderbetreuung vorgefunden, welche von allen AkteurInnen der lokalen Implementation des KiföG geteilt wurde. Daher konnte die Ausgangsthese des ACF, dass AkteurInnen eines Politikfeldes sich anhand ihrer Kernüberzeugungen in Koalitionen organisieren, für diese Studie nicht bestätigt werden. Vermutet wird, dass das lokale Politikfeld Kinderbetreuung kein anderes Deutungswissen zulässt. Es werden lediglich AkteurInnen in das Politikfeld aufgenommen, die den axiomatischen Vorstellungen der impliziten Theorien zum Politikfeld zustimmen. In dieser Lesart könnten die impliziten Theorien in ihrem strukturellen Charakter Außenstehenden als mächtige ausschließende Strukturen begegnen. Zumindest geben implizite Theorien zum Politikfeld Orientierungswissen für die Interpretation der lokalen Rahmenbedingungen sowie für die Definition der Handlungsziele. Die lokalen impliziten Theorien zum Politikfeld erlangen in ihrer Dominanz Wirkungsmacht und können zu Schließungseffekten führen (Schließungsthese). Den einzelnen AkteurInnen treten die impliziten Theorien der jeweiligen Anderen als kognitive Struktur gegenüber. Im zweidimensionalen Ideenkonzept (siehe Theoriekapitel) hängt die Verortung der impliziten Theorien von der Untersuchungsebene ab – entweder als individuelle Interpretationsleistung einzelner AkteurInnen oder als Norm: Auf der einen Seite entwickeln AkteurInnen implizite Theorien

als Kompass ihrer Handlungen, auf der anderen Seite treten ihnen die impliziten Theorien der jeweils übergeordneten Ebene (siehe Tabelle 7.5) als lokale Normen gegenüber und erlangen daher lokale Dominanz.

Den Eltern treten die impliziten Theorien der lokalen AkteurInnen als Normen des Verhältnisses zwischen Mutterschaftskonzept und Erwerbsintegration von Müttern (Normen der Mutterschaftskonzepte) gegenüber, wie unter 7.3 ausgeführt wird.

Tabelle 7.5: Implizite Theorien zwischen AkteurInnen (A) und Struktur (S)

		Internationales System (S), Lissabon-Strategie
	Staat/ Gesellschaft (S), verdinglicht im KiföG	Staat/ Gesellschaft (A), verdinglicht im KiföG
Kommunale AkteurInnen der KB (S)	Kommunale AkteurInnen der KB (A)	
NutzerInnen von KB (A)		

Quelle: Maier (2003, S. 57), eigene Weiterentwicklung.

In Kapitel 4 wurden Maiers Überlegungen zu Ideen zwischen Strukturen und AkteurInnen erläutert. Da implizite Theorien wie beschrieben als Normen auf struktureller Ebene vorhanden sind, wird anschließend Maiers Systematisierung für die vorliegende Forschung weiterentwickelt. Ob implizite Theorien auf der Strukturebene als Normen oder auf der AkteurInnenebene als Kognition vorzufinden sind, hängt von der Untersuchungsebene ab. Die Ebenen, auf welchen Kinderbetreuung gestaltet wird (siehe Kapitel 3), werden hier grafisch dargestellt, um zu verdeutlichen, wie sie für die jeweilige unten stehende Ebene als normative Struktur zu verorten sind. Wie bindend diese Normen sind, kann hier nicht weiterverfolgt werden.

7.1.4 Zwischenfazit: implizite Theorien als Analyseinstrument

Politik aus den Ideen einzelner ExpertInnen heraus zu erklären, ist für die Politikwissenschaft ein eher ungewöhnlicher Ansatz. Der interpretative Zugang hat sich für die Fragestellung dieser Studie als gegenstandsangemessen erwiesen. Zur Erklärung der lokalen Varianz hat die Analyse impliziter Theorien einen aufschlussreichen Beitrag geleistet. Der qualitative Vergleich wurde zu einem günstigen Zeitraum vorgenommen, da die neuen Vorgaben des KiföG 2008 alle Kommunen zwang, eine eigene Haltung zur

Implementation des Gesetzes einzunehmen und damit die jeweiligen lokalen impliziten Theorien deutlich zu Tage traten. Das Konzept implizite Theorien ist ein innovativer Beitrag zur interpretativen Policy-Forschung. Ob die hier vorgenommenen Konkretisierungen des Konzeptes implizite Theorien ausschließlich für die lokale Kinderbetreuungspolitik plausibel sind oder verallgemeinert werden können, muss vorerst offenbleiben.

Ob interpretative Forschungsansätze als Zugang für die Politikwissenschaft fruchtbar sind, hängt davon ab, inwiefern ihre Ergebnisse an Fragen und Themen der Politikwissenschaft anschlussfähig sind. Die vorliegende Studie leistet dazu einen Beitrag, indem unter 7.2. die Ergebnisse des qualitativen Vergleichs in die feministische Wohlfahrtsstaatsforschung eingeordnet werden und unter 7.3. das gesellschaftsanalytische Potential der betreffenden Forschungsergebnisse aufgezeigt wird.

7.2 Lokale Variationen der Defamilisierung

Anhand der analysierten impliziten Theorien lassen sich in den untersuchten Kommunen *lokal eigenständige familialistische Profile* herausarbeiten. Der deutsche Wohlfahrtsstaat befindet sich durch das Elterngeld von 2007 und das KiföG von 2008 in Leitners Analyse am Wendepunkt vom expliziten zum optionalen Familialismus, da beide Instrumente defamilisierend wirken, also die Familien von ihren Betreuungsaufgaben entlasten. Hier setzt die vorliegende Arbeit an. Die Analyse der impliziten Theorien der vier Vergleichskommunen zeigt, dass es innerhalb des deutschen Wohlfahrtsstaates auf lokaler Ebene unterschiedliche defamilialistische Profile gibt. Sie bestehen aus den Eigenschaften, die die lokalen AkteurInnen der lokalen Kinderbetreuungspolitik zuschreiben. Diese lokalen Profile bedingen die lokal unterschiedliche Implementation des KiföG und können zur Erklärung der Varianz in der Betreuungsquote beitragen.

Die Fallanalysen verdeutlichen, dass die Unterschiede zwischen den zwei Westkommunen sich anders gestalten als jene der beiden Ostkommunen. Der Befund reiht sich in schon bestehende Forschung ein: Die Westkommunen unterscheiden sich insbesondere in divergierenden Vorstellungen von Familie oder Öffentlichkeit als Ort der Betreuung von Kindern und bringen damit stark voneinander abweichende Kinderbetreuungsquoten hervor. Die Ostkommunen haben eine nicht hinterfragte Vorstellung öffentlicher Kinderbetreuung, hier stehen Unterschiede in der Vorstellung zur Art der Betreuung im Vordergrund. Während im Landkreis A der Gedanke der Selbstbestimmung zu pädagogischer Vielfalt führt, ist im

Landkreis B eine autoritäre Gesellschaftsvorstellung prägend für das staatliche Angebot an Betreuung.

In der Forschung ist die ostdeutsche Familienpolitik für ihren defamilisierenden Charakter bekannt. Die vorliegende Analyse bestätigt diesen Befund. Der Defamilialismus wird von den AkteurInnen der Ostkommunen zum einen als Emanzipation der Frauen gegenüber dem Westen verteidigt – da dies dort wohl nicht so sei –, als Vorwurf an den Westen. Allerdings wird der Defamilialismus gleichzeitig stark mit der Notwendigkeit der Erwerbstätigkeit beider Eltern wegen des sehr niedrigen Lohnniveaus begründet. Da bei einigen Interviews in jenen Passagen ein Bedauern mitschwingt, kann dies als ein Merkmal fehlender familisierender Familienpolitik verstanden werden.

Neu sind die zwei lokal unterschiedlichen defamilialistischen Profile im Verständnis der Gestaltung von Kinderbetreuung: Im Landkreis A kann von einem liberal defamilisierenden Profil in der Kinderbetreuungspolitik gesprochen werden. Im Landkreis B wurde ein hierarchisch orientiertes defamilisierendes Profil in der Kinderbetreuungspolitik vorgefunden.

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

7.2.1 Landkreis A: liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuung

Die anschließenden Aspekte charakterisieren das kinderbetreuungspolitische Profil des Landkreises A: proaktiv ausbauend, reflexiver Bezug zur DDR-Vergangenheit des Landkreises, Vielfalt in der Pädagogik, aufgeschlossen gegenüber Neuem, Bezug zum Zweiernährermodell, stark defamilisierend.

Proaktiv ist der Landkreis A in der Verortung der lokalen AkteurInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft. Die interviewten AkteurInnen streben in der lokalen Gestaltung der Kinderbetreuung nach Eigenverantwortlichkeit und Verhandlungsfähigkeit der beteiligten AkteurInnen. Eine pluralistische Interessensaushandlung drückt sich in den Interviews beispielhaft so aus:

„[...] erst mal ist es die Art und Weise, wie wir es gemeinsam tun, also zu sagen – immer gleich vorwegzunehmen, so und so geht es, das ist eigentlich nicht meine

Art. Ich würde gerne mit den Leuten erst mal genau die Situation anhören.“
(SB, A: Abs. 695)

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

„Die Inanspruchnahme, die Eltern wollen immer mehr Krippenplätze. Das wird wieder zur Selbstverständlichkeit, dass Kinder mit dem ersten Lebensjahr in die Krippe gehen. Wie wir's ja schon vor vielen Jahren zu DDR-Zeiten schon hatten. Und ich vermute auch, wenn dieser Rechtsanspruch dann da ist, werden es noch mehr in Anspruch nehmen, und wenn es nur stundenweise Betreuung ist.“ (SB, A: Abs. 152)

Im Landkreis A findet eine kritische Diskussion statt über die als gesellschaftlich eingleisig empfundene DDR-Betreuungskultur.

„Da war die Kommune [in der DDR] in der Regel Träger. Und nach der Wende ist diese Vielfalt entstanden. Also, es war eben sehr eingleisig, auch gesellschaftlich. Und mit der Wende war die Möglichkeit da, dort ein bisschen Multifunktionalität reinzubringen.“ (J, A: Abs. 410)

Die axiomatischen Vorstellungen der lokalen AkteurInnen des Landkreises A offenbaren eine Verankerung im Zweiernährermodell, zu welcher sich exemplarisch entsprechend geäußert wird:

„Um es jetzt mal vorsichtig auszudrücken: Die waren beide in der Spur. Haben beide gearbeitet und Kinder betreut. Die Betreuung war klar, weil Kita schon da war. So. Und das war mental schon immer so.“ (J, A: Abs. 362)

In den axiomatischen Vorstellungen zur Kinderbetreuung wird auf die Vielfalt der pädagogischen Möglichkeiten Bezug genommen, die interviewte TrägervertreterIn dazu:

„Gerade dieses ‚mache selbst!‘, ‚tu es‘, wie Montessori gesagt hat. Ich helfe dir, es selbst zu tun. Das hat doch eine Bedeutung, es selbst zu tun, selbst zum Erfolg zu kommen. Das ist in der Krippe die Grundlage, im Kindergarten dann noch mehr.“
(T, A: Abs. 940)

Das Verhältnis zu Westkommunen wird in diesem Deutungsmuster lokaler Kinderbetreuung als Bereicherung diskutiert, da West- ebenso wie Ostkommunen durch ihre unterschiedlichen Traditionen der Betreuungskulturen voneinander lernen können:

„Da gibt's ja immer mal wieder Anregungen und Ähnliches dann auch mit aufzugreifen, sofern das sinnvoll machbar ist. Und da sind wir also nicht zu geschlossen. Also Kinderbetreuung, da lässt sich sehr, sehr viel eigentlich auch noch machen, und wir gucken einfach.“ (D, A: Abs. 483)

Besonders legitimiert werden im Landkreis A der Ausbau der u3-Betreuung weit über die Vorgaben des KiföG hinaus auf Betreuungsquoten zwischen 70 % und 100 % (SB, A: Abs. 815) und zwar mit pädagogischer Vielfalt, die zwischen den lokalen AkteurInnen der Kinderbetreuung im Dialog entwickelt wird.

7.2.2 Landkreis B: zentralistische und stark defamilisierende Kinderbetreuung

Folgende Aspekte charakterisieren das kinderbetreuungspolitische Profil des Landkreises B: wenig dynamisch, ungebrochen positiver Bezug zur DDR-Vergangenheit des Landkreises, Kinderbetreuung unter staatlicher Aufsicht, Skepsis gegenüber Neuem, Bezug zum Zweiernährermodell, stark defamilisierend.

Die Verortung der lokalen AkteurInnen innerhalb der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft geschieht im Landkreis B wenig dynamisch. Die Umsetzung der Vorgaben der jeweiligen Vorgesetzten wird als zentrale lokale Handlungsmotivation der Gestaltung von Kinderbetreuung thematisiert. Folgende Passage spiegelt diese Argumentation wider:

„[...] mehr Richtung Verwaltung. Natürlich mit der entsprechenden gehobenen Verantwortung. Die Dinge, die seitens der LandrätIn gewünscht werden, in der Kinder- und Jugendpolitik dann vorlagenmäßig vorzubereiten. Und über den Jugendhilfeausschuss oder über die anderen Ausschüsse dann einzubringen. Letztlich werden gedanklich, inhaltlich die Beschlüsse nach Vorgabe der Grundlinie der LandrätIn dann hier aufbereitet und auch so auf den Weg gebracht. Das ist also eigentlich eine Reflexion schon dessen, was die LandrätIn wünscht und in welche Richtung sie das [bewegt] haben möchte.“ (D, B: Abs. 34)

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

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

„Das alte Land DDR hat eigentlich diese Kitas, und das ist heute zwar manchmal ein Problem, weil die sehr groß waren, diese sogenannten Plattenbauten. [...] Das heißt, diese Plattenbauten waren eigentlich nach modernsten damaligen Erkenntnissen

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

Die axiomatischen Vorstellungen zur Kinderbetreuung zeigen auch im Landkreis B eine tiefe Verwurzelung im Zweiernährermodell, freilich ist der Bezug darauf eher ambivalent. Daher wird Kinderbetreuung mit der wirtschaftlichen Notwendigkeit der Erwerbsarbeit beider Elternteile begründet. Eine u3-Betreuung wird als „Gebot des sozialen Ausgleichs“ bezeichnet. Eltern, die wegen des niedrigen Lohnniveaus beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen und auf u3-Betreuung angewiesen sind, sollen sich diese wenigstens leisten können:

„Es ist ein Relikt aus der früheren DDR-Zeit [...] und es ganz normal war, dass Eltern, beide Eltern, also auf Arbeit gegangen sind. Und unter dem besonderen Aspekt, dass die Einkommen hier noch teilweise weit, weit unter dem Bundesniveau sind, müssen im Grunde auch beide Eltern arbeiten gehen. Und vor diesem Hintergrund ist eigentlich diese Regelung, dass diejenigen, wenn sie schon arbeiten gehen und relativ wenig verdienen, sich den Platz auch leisten können. Das ist einfach auch ein Gebot des sozialen Ausgleiches.“ (J, B: Abs. 22)

Wirtschaftliche Beweggründe der Müttererwerbstätigkeit werden als zentrale Begründung für den Ausbau der u3-Betreuung gesehen. Dieser Umstand löst ein gewisses Bedauern aus. Hinsichtlich der Gestaltung lokaler Kinderbetreuung wird ein zentralistisches Moment deutlich, welches Kinderbetreuung unter staatliche Aufsicht stellt.

„Man ist an diesen Stellen noch der Meinung, das muss alles irgendwo unter staatlicher Aufsicht sein. [Tagesmütter werden] generell abgelehnt, und ich weiß auch vom Jugendamt her, dass sich gerade hier in unserer Stadt, dass man sich dort da dagegenstellt. Es ist in anderen Teilen im Bundesland eigentlich völlig normal, aber nicht hier.“ (T, B: Abs. 394)

Der Landkreis B zeigt defamilisierende Kinderbetreuung mit wenig dynamischem Handeln in Bezug auf die Gestaltung der Kinderbetreuung auf. Besonders legitimierte Handlungen bewegen sich weder im Bereich Quantität noch im Bereich Qualität lokaler Kinderbetreuung. Beispielfhaft deutlich wird dies, wenn die JugendamtsleiterIn auf die Frage nach der Bedeutung des neuen Rechtsanspruchs antwortet:

„Da sitz ich da und werde sagen, was machen wir denn heute Neues, da fällt mir vielleicht was anderes ein.“ (J, B: Abs. 686)

Besonders legitimierte Handlungen zielen eher darauf ab, auf den Mangel an Geldern zu reagieren und eigene, kostengünstige Ideen zu entwickeln wie zum Beispiel ein Kindergartenprogramm auf dem Dorffest.

7.2.3 Stadt C: liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuung

Folgende Aspekte charakterisieren das kinderbetreuungspolitische Profil der Stadt C: proaktiver Ausbau, Trägervielfalt als Leitvorstellung, neuer Bezug zum Zweiernährermodell als gesellschaftlicher Wandel, stark defamilisierend.

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

„Die OberbürgermeisterIn hat mit ihrem Amtsantritt die sogenannte – so hieß es und heißt es – Familienoffensive ausgerufen und hat gesagt, ab jetzt bauen wir richtig groß aus. Aber auch schon davor hat ihre VorgängerIn [...] angefangen, in die Kleinkindbetreuung sehr intensiv zu investieren, [...] also, das ist auch eine tradierte Geschichte.“ (J, C: Abs. 77)

Die AkteurInnen der Stadt C belegen die Relevanz von Kinderbetreuung mit dem lokalen Kontext. Der Kita-Ausbau wird aus wirtschaftlichen Gründen legitimiert. So erklärt die JugendamtsleiterIn:

„[Die Stadt C] wächst vor allem durch Zuzug von Fachkräften, und wir wollen für junge Familien attraktiv sein. In Bewerbungsgesprächen fragen Eltern erst nach der Kinderbetreuung und dann nach dem Gehalt.“ (B, C: Abs. 234)

Der positive Blick auf den lokalen Kontext bezieht sich in erster Linie auf Fachkräfte. Der Bezug auf hochqualifizierte Mütter und deren Recht auf Teilhabe an Erwerbstätigkeit wird hier zur zentralen Vorstellung von Kinderbetreuung.

„Wir wissen, wir haben sich verändernde gesellschaftliche Bedingungen. Junge Frauen, die super ausgebildet sind, die alle in den Arbeitsmarkt wollen. Ja, und wir können uns als Gesellschaft dieser Entwicklung nicht verschließen. Ja, und meinen, dass wir über ein Betreuungsgeld zum Beispiel, sei es doch mal erwähnt, ne, die Frauen zu Hause halten können, das ist einfach völlig, eine völlig veraltete Denkweise, und die jungen Frauen wollen das auch nicht, die wollen unterstützt werden und die wollen Kinder haben, und das ist auch richtig so, und dabei sollten wir ihnen helfen.“ (J, C: Abs. 348)

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

7.2.4 Stadt D: zentralistische und familisierende Kinderbetreuung

Die anschließenden Aspekte charakterisieren das kinderbetreuungspolitische Profil der Stadt D: Umgehung des Betreuungsausbaus, Bezug zur traditionellen Familie, Distanz zur u3-Betreuung, wenig de- bzw. refamiliarisierend

Bereits die Verortung der ExpertInnen in der Trias Politik – Verwaltung – Trägerschaft belegt die wenig dynamische Gestaltung des Kita-Ausbaus in der Stadt D. Die BürgermeisterIn spricht vom „Ausbau, so wie wir es brauchen“ (B, D: Abs. 38). Damit wird angedeutet, dass in der Stadt D etwas anderes benötigt werde als in den Anforderungen des KiföG vorgegeben. Außerdem spricht sie sich von jeglicher Verantwortung durch den Rekurs auf einen blockierenden Gemeinderat frei:

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

In der Stadt D wird der lokale Kontext als Problem für den Kita-Ausbau angeführt. So bestehe eine Konkurrenz zwischen dem Ausbau der Kinderbetreuung für u3 und der Bereitstellung von ausreichend Hortplätzen:

„Ja, [...] es gibt deutliche Schwierigkeiten. Dadurch, dass wir Horte auflösen mussten, umwandeln mussten in Betreuungsnetze für unter Dreijährige. Weil die Hortplätze auch teilweise in den Kindertagesstätten angesiedelt waren. Und jetzt haben wir dadurch einen Fehlbedarf bei den älteren Kindern. Jetzt haben wir mehr Angebote bei den Kleineren, es fehlt bei den Größeren, letztlich beißt sich die Katze in den Schwanz.“ (B, D: Abs. 76)

Der hier angesprochene Ausbau der u3-Kinderbetreuung spiegelte sich zum Zeitpunkt des Interviews allerdings nur in einer 10 %-Betreuungsquote wider.

Die axiomatischen und kausalen Vorstellungen zur Kinderbetreuung der lokalen AkteurInnen entwerfen ein distanziertes Bild der u3-Betreuung. So würden Eltern ihre Kinder nur in u3-Betreuung geben, da ihnen eine gesellschaftspolitische Verunsicherung signalisiere, dass ihre Kinder dort besser als in der Familie aufgehoben wären:

„Im Moment habe ich die Wahrnehmung, dass gesellschaftspolitisch auch eine Verunsicherung transportiert wird. Die wird ganz breit, fast gestreut. Eine

Verunsicherung: ‚Ah, ich muss jetzt mein Kind in die Kindertageseinrichtung bringen‘. Und das trifft auch Familien, die durchaus auch ein Interesse hätten, vom Herzen her, vom Können her, von den Ressourcen her, ihr Kind zu Hause in der Zeit auch noch aufwachsen zu lassen. Und ihnen Angebote zu machen. Ich möchte auf gar keinen Fall den Schluss ziehen, dass die Familie das immer schlechter macht als die Bildungseinrichtung. Und wenn die Eltern aber da das Signal bekommen, ihr Kind ist dort besser aufgehoben, dann trifft das ein paar Familien. Das ist so. Oder auch wenn ich an Kindeswohlgefährdung denke, Drogenkonsum, Arbeitslosigkeit und so weiter, dann mag das in bestimmten Situationen stimmen, aber ich möchte das nicht pauschal behaupten.“ (T, D: Abs. 167-210)

Als legitimer Grund für u3-Betreuung wird das Kindeswohl angeführt. Viele Familien seien durchaus in der Lage, ihre Kinder selbst zu erziehen, weshalb sie keine u3-Betreuung bräuchten. Diese sei hingegen geeignet für Familien mit Problemen wie Drogenkonsum oder Arbeitslosigkeit. Gemäß jener Argumentation ist es nur folgerichtig, dass der Ausbau von u3-Betreuung über Tagesmütter organisiert wird, werden letztere doch in der Stadt D vom Kinderschutzbund angeboten. Letzterer übernimmt Aufgaben wie andere Wohlfahrtsverbände auch, verfolgt aber als Schwerpunkt den Schutz von Kindern vor Gewalt, Kinderarmut und die Umsetzung der Kinderrechte in Deutschland.³⁷ Mit der Ansiedlung der u3-Betreuung beim Kinderschutzbund wird die Adressierung der u3-Betreuung an benachteiligte Kinder verstärkt.

7.2.5 Wie defamilisierend ist der Kita-Ausbau?

Wie defamilisierend der Kita-Ausbau ist, muss für die analysierten Kommunen unterschiedlich beantwortet werden. Die eingangs angeführte Deutungsthese, dass AkteurInnen ihre jeweiligen Handlungen entlang ihrer Deutungen entwickeln, kann in allen Vergleichskommunen bestätigt werden. Auch der Schließungseffekt gegenüber Vorstellungen und Handlungen, die den lokalen Vorstellungen nicht entsprechen, erscheint plausibel, um die lokale Dominanz impliziter Theorien zu erklären. Die kinderbetreuungspolitischen Profile konnten entlang lokaler Konstruktionen (operationalisiert in den impliziten Theorien) nachgewiesen werden. Die lokal eigenständigen (de-)familialistischen Profile wirken gestaltend auf die lokale Kinderbetreuung. Im lokalen Kontrast treten die unterschiedlichen Eigenschaften der Kinderbetreuungspolitik deutlich hervor. Zwei Ebenen können aus dem Fallvergleich

³⁷ Siehe den Internetauftritt des Kinderschutzbundes unter <http://www.dksb.de/> [zuletzt geprüft am 2017-03-06].

abstrahiert werden: erstens die Ebene der Quantität von Kinderbetreuung, die den Grad der defamilisierenden Wirkung von u3-Betreuung bestimmt, und zweitens die Ebene der Qualität von Kinderbetreuung, deren Ausdruck hier die Trägervielfalt darstellt (vgl. Tabelle 7.6).

Tabelle 7.6: Lokale Profile der Kinderbetreuungspolitik

		Defamilisierung	
		Stark	Schwach
Trägervielfalt	Groß	Liberales defamilialistisches Profil (Landkreis A und Stadt C)	Liberales familialistisches Profil (Im Sample nicht vorhanden)
	Gering	Zentralistisches defamilialistisches Profil (Landkreis B)	Zentralistisches familialistisches Profil (Stadt D)

Quelle: Eigene Darstellung.

a) Quantität von Kinderbetreuung: starke oder schwache Defamilisierung

Für die Unterschiede in der Kinderbetreuungsquote spielen die axiomatischen Vorstellungen zur Familie eine Rolle: Sind die lokal dominanten axiomatischen Vorstellungen zur Familie mit dem Zweiernährermodell verknüpft, gibt es auch relativ hohe Betreuungsquoten. Die Kommune mit der mit Abstand niedrigsten Kinderbetreuungsquote ist als einzige dem traditionellen Familienverständnis mit der Mutter als Hausfrau verbunden.

Zur Erklärung der unterschiedlichen Betreuungsquoten erscheinen historische Pfade (DDR oder BRD) als besonders relevant.

b) Qualität von Kinderbetreuung: Wahlfreiheit durch Trägervielfalt

Für die Wahlmöglichkeit der Eltern bezüglich der Trägerschaft von Kinderbetreuung auf lokaler Ebene (und damit einhergehend auch unterschiedlichen Angeboten) legen die Analysen der Vergleichskommunen einen Zusammenhang zwischen der Vorstellung von Gesellschaft als zentralistisch oder als liberal der relevanten AkteurInnen und der lokalen Trägervielfalt nahe. Die beiden Kommunen des Samples, die insbesondere in der Arbeitsweise zentralistische Vorstellungen zum Ausdruck brachten, bieten den Eltern wenig Wahlmöglichkeiten: Der Landkreis B sieht Kinderbetreuung vor allem als eigene Aufgabe an und ist anderen Trägern von Kinderbetreuung gegenüber eher skeptisch. In der Stadt C

gibt die Stadt vor, dass ein nötiger Ausbau von u3-Betreuung über Tagesmütter, die vom Kinderschutzbund zur Verfügung gestellt werden, abgedeckt wird.

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

Unterschiede in den lokalen defamilialistischen Profilen erscheinen für die AdressatInnen der Kinderbetreuung, die Familien, besonders relevant. Die defamilialistischen Profile ermöglichen lokal unterschiedliche Zugänge zur u3-Betreuung durch den Umfang des Betreuungsangebots und die Wahlmöglichkeiten der Betreuungsformen: Im Landkreis A soll jede Familie u3-Betreuung in Anspruch nehmen und unter unterschiedlichen pädagogischen Konzepten der Einrichtungen von u3-Betreuung wählen können. Anders im Landkreis B, wo der Zugang zu u3-Betreuung zwar einfach ist, aber zu einem hohen Maße die von der Kommune angebotenen Einrichtungen genutzt werden müssen. In der Stadt C ist die Frage nach der pädagogischen Vielfalt eine Frage des Geldes, Familien mit wenig finanziellen Ressourcen sind gezwungen, auf staatliche Einrichtungen zurückzugreifen. In der Stadt D hingegen ist u3-Betreuung so marginal ausgebaut, dass ein Betreuungsplatz für Familien einen Glücksfall bedeutet. Allerdings können Familien, wenn sie über die soziale Stigmatisierung der Betreuung durch Tagesmütter unter Federführung des Kinderschutzbundes hinwegsehen, diese in Anspruch nehmen.

Qualitative Ergebnisse, wie sie hier erhoben worden sind, gehen in der Analyse eher in die Tiefe als in die Weite. Die vorliegenden Forschungsergebnisse erheben nicht den Anspruch auf Allgemeingültigkeit, sondern haben das Ziel, den Forschungsgegenstand in der jeweiligen speziellen Eigenheit darzustellen. Die in den Vergleichskommunen herausgearbeiteten familialistischen Profile können keine Aussagen über familialistische Profile der insgesamt 319 Kommunen der BRD geben. Dennoch können mit ihnen Kriterien entwickelt werden, um im Anschluss mit einem quantitativ orientierten Verfahren die familialistischen Profile aller Kommunen zu typologisieren.

7.3 Bewertung des Kita-Ausbaus

Bisher wurde klar, dass die Frage, ob der u3-Ausbau einen Paradigmenwechsel darstellt, lokal beantwortet werden muss. Aber wie ist er gesellschaftspolitisch zu bewerten?

Das Theorem der doppelten Vergesellschaftung besagt, dass die Familie die wesentliche Institution der Verortung von Frauen ist. Diese werden für das psychische und physische Wohl der Mitglieder einer Familie verantwortlich gemacht. Haben Frauen eine „Doppelorientierung“ und gehen der Erwerbsarbeit nach, müssen sie sowohl Familie und Erwerbsleben verbinden. Sie sind mit dem Problem der Vereinbarkeit konfrontiert. Becker-Schmidt betont, dass dies freilich keinesfalls ein Frauenproblem ist, sondern ein „gesellschaftliches Dilemma“ darstellt, welches mit der Trennung von Familien- und Erwerbsarbeit entstand und daher nur gesellschaftlich gelöst werden kann (Becker-Schmidt 2010: S. 66).

Die empirische Analyse zeigte, dass u3-Kinderbetreuung in allen verglichenen Kommunen ausschließlich an Mütter adressiert ist, daher wird im Weiteren die lokale Vergesellschaftung von Müttern besprochen.^{38,39} Der u3-Ausbau müsste die doppelte Vergesellschaftung der Betreuenden und der zu betreuenden Individuen verändern. Es werden lokal unterschiedliche Verortungen von Müttern auf dem Kontinuum von Privatsphäre und Erwerbssphäre von den lokalen AkteurInnen implizit angedacht. Eine radikale Veränderung in den Geschlechterverhältnissen muss an dieser Verortung von Frauen etwas verändern. Die lokalen Normen „weiblicher“ Vergesellschaftung deuten unterschiedliche Anordnungen der Normen von Mutterschaftskonzepten und „weiblicher“ Erwerbsbiografien an.⁴⁰ Es werden lokal unterschiedliche Vergesellschaftungsmodi für Mütter „nahegelegt“. Ausschlaggebend dafür sind die „Wünsche“ des lokalen Arbeitsmarktes, wie diese von den AkteurInnen gedeutet werden (siehe Kapitel 7.3).

In den analysierten Kommunen verändert der u3-Ausbau die Mechanismen der doppelten Vergesellschaftung nicht. Lokal wurden in den impliziten Theorien unterschiedliche Vergesellschaftungsmodi für Mütter als Norm bereitgestellt. Die Möglichkeiten von Müttern, ihre doppelte Vergesellschaftung in der Privat- und in der Erwerbssphäre

³⁸ Der Autorin ist bewusst, dass es Paare gibt, die ihre Familien- und Erwerbsarbeit egalitär aufteilen. Diese stellen allerdings nicht die Norm dar, sondern müssen im Alltag dauerhaft gegen die Traditionalisierungsfallen, die Rüling (2007) herausgearbeitet hat, antreten. Und wie hier ergänzt wird, ihre Normen partnerschaftlicher Familien auch gegen mögliche lokale Normen durchsetzen.

³⁹ Die Vergesellschaftung der Kinder stellt meiner Meinung nach eine pädagogische Frage dar, die in dieser Studie nicht behandelt wird.

⁴⁰ Astrid Baerwolf schlägt in ihrer Ethnografie vor, Mutterschaftskonzepte und weibliche Arbeitsbiografien als komplexe und aufeinander bezogene Diskurse und Praktiken zu denken (Baerwolf 2014: S. 19). In Anlehnung an Baerwolf werden hier lokale Normen von Mutterschaftskonzepten in ihrer Konstruktion über Verortungen von Müttern in der Erwerbssphäre diskutiert.

eigensinnig auszutarieren, werden daher von den impliziten Theorien lokaler AkteurInnen als „lokale Norm des Mutterschaftskonzeptes“ beeinflusst.

7.3.1 Lokale doppelte Vergesellschaftungsmodi von Müttern mit u3-Kindern

Die im Weiteren vorgestellten doppelten Vergesellschaftungsmodi von Müttern (vgl. Tabelle 7.7) müssen nicht für sämtliche Mütter einer Kommune Gültigkeit haben, es geht vielmehr darum, die unterschiedlichen Varianten von doppelter Vergesellschaftung in ihrer lokalen Eigenheit aufzuzeigen.

Tabelle 7.7: Lokale Vergesellschaftungsmodi von Müttern mit u3-Kindern

Kommune	Vergesellschaftung in der Erwerbssphäre	Vergesellschaftung in der Privatsphäre
A	Erwerbsintegration von Müttern Kritik an mangelnder betrieblicher Verantwortung	Reflexion über Begrenzung betrieblicher Wünsche an Familien Kritik an fehlender ausgleichender Sozialpolitik für die Arbeit in der Privatsphäre
B	Erwerbsintegration als alleinerziehende Mütter unter der Woche, da Väter „Wochenpendler“ sind	Privatsphäre als Leerstelle
C	„Humanvermögen“ Hochqualifizierter soll verwertet werden u3-Betreuung für Hochqualifizierte, Familie für Geringverdienende	einseitige Fixierung auf Emanzipation in der Erwerbssphäre verunmöglicht Thematisierung von Privatsphäre für hochqualifizierte Mütter Mütter, die vom Arbeitsmarkt nicht benötigt werden (Geringverdienende), können sich u3-Betreuung finanziell nicht leisten
D	Erwerbsintegration junger Mütter nicht erwünscht	durch begleitende Maßnahmen unterstützt (wie Krabbelgruppen u. a.)

Quelle: Eigene Darstellung.

Motive zur Gestaltung der u3-Betreuung sind in den untersuchten Kommunen ausschließlich mit der Erwerbsintegration von Müttern verknüpft. Die Deutungen zur Erwerbsintegration von Müttern sind indes unterschiedlich, entweder zielen sie auf deren Begrenzung (Stadt D) oder deren Unterstützung (Landkreis A und B sowie Stadt C) ab. Die drei Argumentationen der u3-Betreuung zur Unterstützung der Müttererwerbstätigkeit lassen sich weiter

unterscheiden: Während im Landkreis B Mütter aus wirtschaftlicher Notwendigkeit heraus erwerbstätig sind, gehen die hochqualifizierten Mütter der Stadt C aus Eigeninteresse einer Berufstätigkeit nach. Hochqualifizierten Müttern soll der frühe Erwerbseinstieg ermöglicht werden. Die interviewten AkteurInnen des Landkreises A verfolgen beide Argumentationslinien: Die Mütter sind aus wirtschaftlichen Gründen, aber auch als Akt der privaten Emanzipation erwerbstätig. In der Stadt D hingegen wird u3-Betreuung an dysfunktionale Familien adressiert.

Die Analyse zeigt, dass in den unterschiedlichen lokalen Kinderbetreuungspolitiken unterschiedliche gesellschaftliche Orte für Mütter anvisiert werden: Diese Anweisungen an den „richtigen“ Ort für Mütter sind in den impliziten Theorien deutlich „nachlesbar“. Sie unterscheiden sich nach Art der Erwerbsintegration der Mütter:

1) Erwerbsintegration mit Verantwortung: für Begrenzung

Mütter werden hier in der Erwerbssphäre wie in der Privatsphäre verortet. Die daraus resultierende doppelte Vergesellschaftung ist den lokalen AkteurInnen bewusst. Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf insbesondere für Mütter zu fördern, werden lokal Maßnahmen ergriffen: Es wird kritisch hinterfragt, ob Kinderbetreuung stets die Lösung ist. Dabei wird klar die Verantwortung der Betriebe artikuliert.

2) Verschärfte Erwerbsintegration: als Alleinerziehende unter der Woche

Die Bedingungen der doppelten Vergesellschaftung von Müttern scheinen im Landkreis B durch lokale Zwänge des Arbeitsmarktes überaus prekär zu verlaufen: Die AkteurInnen berichten, dass Väter wegen des niedrigen Lohnniveaus gezwungen sind, unter der Woche in andere Regionen zu pendeln, sodass die Mütter montags bis freitags alleinerziehend und erwerbstätig sind.

3) Erwerbsintegration von hochqualifizierten Müttern

Die u3-Betreuung in der Stadt C richtet sich dezidiert an hochqualifizierte Mütter. Ihr „Humankapital“ soll dem Arbeitsmarkt nicht vorenthalten werden. Hochqualifizierte Mütter werden früh in die Erwerbsarbeit integriert, die weibliche Arbeit in der Privatsphäre stellt dabei einen blinden Fleck dar. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die angesprochenen hochqualifizierten Mütter jene Problematik finanziell lösen: Die Annahme der Forscherin ist, dass dies zur Ausweitung der Global Care Chain (Hochschild 2000) führen wird.

4) Verortung von Müttern in den Familien

Die AkteurInnen der Kinderbetreuung in der Stadt D halten u3-Betreuung lokal für nicht nötig. Damit wird als Ort der Mütter die Familie in der Privatsphäre betrachtet.

Implizit wird in allen Kommunen davon ausgegangen, dass die Mütter bei mangelnder Kinderbetreuung die Familienarbeit im Privaten übernehmen, während die Väter der Erwerbsarbeit nachgehen; den Vorstellungen von partnerschaftlicher Elternschaft werden diese Deutungen nicht gerecht. Die hohe Akzeptanz der sogenannten Vätermomente bei den interviewten AkteurInnen lassen jedoch einen beginnenden Wandel vermuten, falls Erwerbsintegration der Väter daraufhin angepasst werden kann.

Kinderbetreuung ohne die Erwerbstätigkeit von Müttern ist in allen Kommunen nachrangig bis nicht legitim. Eine u3-Betreuung wird für Mütter als schmerzhafter Prozess des Abgebens gedeutet. Auch daher ist es kaum vorstellbar, dass Mütter sich u3-Kinderbetreuung wünschen, um neben ihrer Mutterrolle oder der Erwerbsarbeit anderen Formen der gesellschaftlichen Teilhabe nachgehen zu können. Ohne die Legitimation durch Erwerbsarbeit ist u3-Betreuung von allen interviewten AkteurInnen schlicht nicht denkbar. In einigen Interviewpassagen klingt an, dass u3-Betreuung für die Kinder bedauerlich sei. Die Fremdbetreuung ist daher bei einer Erwerbstätigkeit beider Eltern legitim, wenn sie dazu gezwungen werden.

Es überrascht folglich nicht, dass die lokale Quote der Inanspruchnahme von Harz IV einen Einfluss auf die lokale Gestaltung von u3-Kinderbetreuung der Kommunen hat: Kommunen mit hoher Arbeitslosigkeit haben weniger Einnahmen über Steuern und gleichzeitig hohe Ausgaben, da sie zusätzlich noch Harz IV auszahlen und die Kosten für die Kinderbetreuung übernehmen. Der Landkreis D erklärt dies als besonders widrigen Punkt für die Gestaltung von Kinderbetreuung. Damit erscheint es als relativ klar, dass u3-Betreuung für die Kinder ein Privileg (oder Verlust) für berufstätige Mütter bleibt. Für die Bildung und soziale Integration von Kindern beginnt die statusreproduzierende Bildungsbenachteiligung also schon vor dem Eintritt in den Kindergarten.

Der u3-Ausbau sollte die doppelte Vergesellschaftung von Frauen hin zur Erwerbssphäre verstärken. Doch nicht für alle Frauen: Denn die doppelte Vergesellschaftung von Frauen vollzieht sich immer über die Achsen Ethnie und Klasse (siehe Kapitel 2, Stand der Forschung). Dies kann die empirische Analyse der vorliegenden Studie bestätigen:

In der Kommune D wird das mangelnde Angebot an Kinderbetreuung mit Vorurteilen über rückständige Familienbilder von MigrantInnen begründet. Zusätzlich werden migrantische Kinder als „Problem“ für den Kita-Alltag thematisiert.

Im lokalen Vergleich wird die klassenspezifische doppelte Vergesellschaftung von Müttern besonders deutlich. Die explizite Ausrichtung von u3-Betreuung auf hochqualifizierte

Mütter bei relativ hohen Kita-Gebühren lässt erwarten, dass niedrigqualifizierte Eltern sich u3-Betreuung in der Kommune C nicht leisten können.

Der Paradigmenwechsel der nachhaltigen Familienpolitik verstärkt höchstens die lokale, ohnehin angedachte Verortung von Müttern.

7.3.2 Anmerkungen zur Leerstelle Vergesellschaftung in der Privatsphäre

Becker-Schmidt theoretisiert die Privatsphäre als soziale Agentur, die in gesellschaftliche Austauschprozesse eingegliedert ist (Becker-Schmidt 2007: S. 251). Diese Betrachtung der Privatsphäre ermöglicht es, zusätzlich zur Vergesellschaftung der Mütter in den Arbeitsmarkt und das Beschäftigungssystem, die Vergesellschaftung von Müttern in Familien mitzudenken, um den derzeitigen Paradigmenwechsel in der Familienpolitik zu bewerten. Die sonst verborgen bleibende geschlechtliche Arbeitsteilung, die in der Familie beginnt und sich in Arbeitsmarkt, Erwerbsleben und sozialen Sicherungssystemen fortsetzt, kann so thematisiert werden. Lokale Kinderbetreuungspolitiken können damit in Bezug auf größere gesellschaftliche Kontexte reflektiert werden. Die vorliegende Arbeit hat im Stand der Forschung dargelegt, wie die lokalen Kinderbetreuungspolitiken in Sozial- und Familienpolitik eingebettet sind, die insbesondere dem „Aktivierungsparadigma“ verhaftet sind. Weder in der Literatur noch in den Interviews wurden Veränderungen in Familien-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik in Zusammenhang zu Arbeiten in der Privatsphäre gesetzt, sie stellt eine Leerstelle dar. Eine Ausnahme bildet die Stadt D, in der aus einem traditionellen Familienverständnis den erwerbstätigen Frauen familiärer Verfall vorgeworfen wird. Arbeiten in der Privatsphäre werden in der Gestaltung und Legitimation der Kinderbetreuungspolitik tendenziell ausgeblendet.⁴¹ Allerdings hat der u3-Ausbau Konsequenzen für die Arbeiten, die meist von Frauen in der Privatsphäre verrichtet werden. Bei weniger Zeit in der Privatsphäre bleiben den Frauen trotzdem die gleichen Aufgaben im Privaten zugeordnet. Die Privatsphäre als Arbeitsstätte wird in ihren Eigenheiten unter Bezugnahme auf Becker-Schmidt vorgestellt. Frauen pflegen ihre Familien mit enormem persönlichen Einsatz, hoher Eigenverantwortlichkeit und einer Vielzahl von Kompetenzen.

⁴¹ Die Vermutung ist, dass die konservative Besetzung dieser negativen Beurteilung eine an Emanzipation interessierte Kritik erschwert. Denn: Wenn Frauen ihrer doppelten Vergesellschaftung nicht „gewachsen“ sind, haben ihre Aufgaben in der Privatsphäre Vorrang – so die konservative dominante Denkfigur. Daher kann Becker-Schmidt nur dringlich zugestimmt werden, dass Vereinbarkeit ein gesellschaftliches Problem darstellt, das eben auch nur kollektiv gelöst werden kann.

Jenes Engagement halten Frauen auch bei Berufstätigkeit aufrecht. Zur Erhaltung des Familienbetriebes braucht es eine hohe eigene Motivation und selbstgesteuerte Lernprozesse. Für diese Leistungsbereitschaft der Frauen für die Familien gibt es aber weiterhin keine gesellschaftliche Anerkennung – da sie ja verschleiert bleibt. Der derzeitige Ausbau der Kinderbetreuung verschärft dieses Verhältnis, weil sie den Anschein erweckt, Frauen durch Kinderbetreuung zu entlasten. Dabei kann in Bezug auf Arbeiten in der Privatsphäre das Gegenteil festgestellt werden: Die ohnehin kaum sichtbaren privaten Arbeiten verlieren weiter an Ansehen und müssen parallel zur Erwerbsarbeit in noch weniger Zeit erbracht werden. Die psychosoziale Arbeit in und an Familien sowie die Bedingungen für Tätigkeiten im Haushalt unterliegen Rationalisierungszwängen, die durch den u3-Ausbau zusätzlich verstärkt werden. Muttersein stellt keine Alternative mehr zur Erwerbsarbeit dar und büßt daher auch seine sozialpolitische Stützung ein (Henninger, Wimbauer & Dombrowski 2008: S. 123). Dies ist zutiefst problematisch, weil im derzeitigen post-fordistischen Kapitalismus eine Verschärfung der Ausbeutungsverhältnisse stattfindet, die durch diese Verdeckung nicht bemerkt werden kann: Bei weniger Zeit im Privaten müssen Frauen die gleichen Aufgaben im Privaten erledigen. Zusätzlich werden kulturelle Standards an Haushaltung und Kindererziehung erhöht. Außerdem werden die Kräfte der Frauen durch ansteigende Ansprüche der Berufswelt weiter aufgezehrt. Die Versachlichung des Familienlebens durch rationale Planung des Tagesablaufs und Zeitkalkulationen im Umgang mit Angehörigen erhöhen sich bei den Zwängen der Arbeitswelt und setzen Frauen auch hier noch mehr unter Druck. Das hat unter Umständen eine zweifache Überforderung zur Folge, in Becker-Schmidts Worten kann dies die „Subjektpotentiale“ von Frauen lädieren (Becker-Schmidt 2007: S. 257), was sich wiederum auf die Reproduktionschancen derer auswirkt, die von ihnen versorgt werden. Die Arbeiten am Subjekt im Privaten erfordern von Frauen „emotionale Lebendigkeit“, die bei den beschriebenen Belastungen in Gefahr ist. Wenn die Wiederherstellung der „Arbeits- und Lebenskraft“ weitestgehend Privatsache ist, hängt das Einlösen dieser Aufgabe in erster Linie vom häuslichen Ambiente ab. Letzteres ist entscheidend, wie Kinder sozialisiert werden und ob Familienmitglieder die draußen verausgabte Vitalität hier wieder auftanken können (Becker-Schmidt 2007, S. 258). Subjektive Energie wird im Privaten aufgeladen und in der Erwerbsarbeit veräußert. Hausfrauen erhalten für diese Arbeit am Subjekt weiterhin keine Anerkennung und müssen auch aufgrund der neuen Kinderbetreuung gleichzeitig Arbeitskraft für die Arbeitswelt sein. Das Positiv-Emotionale

(Anhänglichkeiten bei Becker-Schmidt) wird einseitig ausgebeutet (Rudolph & Brand 2014: S. 90). Und trotzdem halten Frauen an dem Wunsch zur Erwerbstätigkeit mehr denn je fest, da sie nach wie vor die grundsätzliche Bedingung jeglicher Emanzipation ist.

Diese Ausführungen machen demgemäß doch mehr als nachdenklich: Es ist Aufgabe der Zukunft, Kinderbetreuungspolitik so zu gestalten, dass die Lebens- und Arbeitskraft aller Mitglieder einer Familie weiterhin reproduziert werden kann, ohne sie zu lädieren – und dass ökonomische Selbstständigkeit als Emanzipationsvoraussetzung durchgesetzt und ohne elementare Beeinträchtigungen gelebt werden kann.

7.3.3 Zusammenfassung

Abschließend kann festgehalten werden, dass die geschlechtlich konnotierten Hierarchisierungen zwischen den Geschlechtern⁴² weiterbestehen werden, solange der Ausbau der Kinderbetreuung nicht mit Frauenförderung in der Personalpolitik, einem generellen Umdenken auf betrieblicher Ebene und geschlechteregalitärer Aufteilung von Arbeiten in der Privatsphäre verbunden wird. Die derzeitige Familien-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik modernisiert zwar die Erwerbsintegration von Müttern, aber die Regulierung, Anerkennung und Entlastung von Arbeiten in der Privatsphäre, die Anreize zur egalitären Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern setzen, stecken auf wohlfahrtsstaatlicher Ebene noch in den Kinderschuhen.

Der u3-Ausbau verschärft in der derzeitigen Form die negative Seite der doppelten Vergesellschaftung, da die Vergesellschaftung in der Familie weiterhin einen blinden Fleck in der Arbeitsmarkt-, Sozial- und Familienpolitik darstellt. Hinsichtlich dessen muss der Ausbau der Kinderbetreuung auch im Zusammenhang mit der Entgrenzung der Arbeit diskutiert werden (Zimmer & Rüttgers 2014a: S. 13) (kritisch zur komplexen Entgrenzung von Arbeit siehe Jürgens [2009]).

Die Grammatik der sozialen Ungleichheit im Geschlechterverhältnis, die in der Zuschreibung der sozialen Geschlechter zu Öffentlich/Privat begründet liegt, wird mit einem Paradigmenwechsel in der Familienpolitik (noch) nicht verändert.

⁴² Becker-Schmidt hat das Konzept „doppelte Relationalität im Geschlechterverhältnis“ entwickelt, um die hierarchische Relation im Verhältnis Frau/Mann und daraus resultierend in der Relation Arbeitsmarkt/Familie zu theoretisieren (Becker-Schmidt 2010: S. 72).

Die empirische Analyse zeigte, dass Kinderbetreuung in Deutschland kein universelles Recht ist, sondern stark von der jeweiligen Arbeitsmarktpositionierung⁴³ der Eltern abgeleitet wird. Die Interviews mit den lokalen AkteurInnen haben veranschaulicht, dass es einen gesamtgesellschaftlichen Sinnbezug auf Kinderbetreuung über den Bezug auf den Arbeitsmarkt gibt. Dies wird daran deutlich, dass zwar ein genereller Rechtsanspruch besteht, welcher aber lediglich Halbtagsplätze im Umfang von vier Stunden betrifft (Bothfeld 2005: S. 55), obwohl diese langsam zu einem Minderheitenangebot werden (Rauschenbach 2014a: S. 8). Zusätzlich hat bei einem Angebotsmangel an Betreuungsplätzen (also in der Regel) die Betreuung von Kindern erwerbstätiger Eltern immer Vorrang. Das Recht auf Betreuung und die Qualität von Betreuung leiten sich für die Eltern ebenso wie für die Kinder vom Erwerbsstatus der Eltern ab. Die soziale Vererbung der gesellschaftlichen Positionierung von den Eltern auf die Kinder wird aufgrund der derzeitigen Politik der Kleinkindbetreuung verschärft. Dass sogenannte „Hartz-IV-Kinder“ (schon allein die Klassifizierung!) nur einen Anspruch auf Halbtagsbetreuung haben, und damit zum Beispiel nicht mit ihren Kindergartenkindern Mittagessen dürfen, ist ein sozialer Skandal. Der Zugang zu öffentlicher Kinderbetreuung muss als wesentlicher Teil der Vergesellschaftung betrachtet werden, insbesondere für Mütter und Kinder, da Väter bei fehlender Kinderbetreuung selbstverständlich in der Erwerbssphäre verortet werden.

Die Fokussierung der nachhaltigen Familienpolitik auf die Wirtschaft und deren Bedürfnisse an Familienpolitik verläuft bisher einseitig: Die Familienpolitik stellt Kinderbetreuung zur Verfügung, damit das Adult-Worker-Modell realisiert werden kann; gleichzeitig muss in Zukunft die Arbeit in der Privatsphäre ebenfalls auf die gesellschaftliche Agenda gesetzt werden.

Es folgt das Fazit zu dieser Studie, indem die Ergebnisse in ihrer Bedeutung für die Politikwissenschaft abschließend abstrahiert und gebündelt werden.

⁴³ Die doppelte Relationalität auf dem Arbeitsmarkt dürfte klar sein und kann hier nur erwähnt werden.

8. Abschließende Zusammenfassung und Ausblick

Die Ausgangsfrage der vorliegenden Studie war, ob der radikale Wandel hin zur „nachhaltigen Familienpolitik“ auf Bundesebene auch auf lokaler Ebene stattfindet. Denn der Kinderbetreuungsausbau – ein wesentliches Element der neuen Familienpolitik – ist als kommunales Handlungsfeld zu betrachten. Die lokale Varianz in den Kinderbetreuungsquoten stellt einen generellen lokalen Paradigmenwechsel der Familienpolitik demnach in Frage. Die Forschungsthese ist, dass die Deutungen lokaler AkteurInnen dahingehend einen Beitrag leisten, die lokale Varianz – und damit die Frage nach dem familienpolitischen Paradigmenwechsel – zu erklären. Zur Bearbeitung der Forschungsfrage wurde wie folgt vorgegangen.

Es wurde gezeigt, wie die Politikwissenschaft den Wandel hin zur nachhaltigen Familienpolitik bisher thematisiert und analysiert (Kapitel 2). Die aktuelle Forschung legt ihren Schwerpunkt auf die Analyse von Ideen zur Erklärung des radikalen Wandels der Bundesfamilienpolitik. Die hier vorgenommene Aufarbeitung des Forschungsstandes führte zu Überlegungen, welche folgende vier Eckpfeiler dieser Studie bilden:

1) Analyserahmen Ideen

Erstens wurde deutlich, dass eine Analyse der Familienpolitik unter dem Blickwinkel von Ideen für die anschließende Analyse als besonders geeignet erscheint. Der analytische Rahmen der Arbeit wurde daher in Kapitel 4 unter Bezug auf Ideen als Analyseinstrument entwickelt.

2) Analyse-Ebene lokale Kinderbetreuungspolitik

Zweitens verdeutlichte der Stand der Forschung, dass lokale Kinderbetreuungspolitik für die Politikwissenschaft ein Forschungsdesiderat darstellt. Das Politikfeld lokale Kinderbetreuung wurde demzufolge in einer ersten explorativen Feldphase anhand der Informationen von ExpertInneninterviews zunächst systematisch dargelegt (Kapitel 3). Diesbezüglich wurde die Kompetenzverteilung im föderalen System für die Gestaltung der Kinderbetreuung erörtert. Es wurde veranschaulicht, dass von einer Eigenständigkeit der kommunalen Ebene in der Kinderbetreuungspolitik ausgegangen werden kann, da sie sowohl die Pflicht wie auch das Recht hat, über die konkrete Umsetzung des u3-Ausbaus zu entscheiden. Ein wesentliches Ergebnis der ersten explorativen Feldphase war die Ermittlung der zentralen AkteurInnengruppe, welche die lokale Kinderbetreuungspolitik

gestaltet. Als zentrale AkteurInnen wurden BürgermeisterInnen/DezernentInnen, die Jugendamtsleitung, die AbteilungsleiterInnen im Jugendamt mit der Zuständigkeit für Kinderbetreuung und die TrägerInnen der lokalen Kinderbetreuung identifiziert. Diese gestalten gemeinsam in Ausschüssen und mithilfe von Verordnungen die lokale Kinderbetreuungspolitik.

3) Qualitativ vergleichendes Design der Studie

Drittens wurde klar, dass die Erforschung der lokalen Varianz der Kinderbetreuungsquote ein Forschungsdesign sinnvoll macht, das auf minimale Kontraste in bekannten Einflussfaktoren der lokalen Kinderbetreuungspolitik und maximale Kontraste in der Kinderbetreuungsquote setzt, um die Aussagekraft des Einflusses von Ideen als Erklärungsfaktor für die lokale Varianz der Kinderbetreuungsquote zu erhöhen. Während der zweiten Forschungsphase wurden daher die Kommunen A, B, C und D im quantitativen Vergleich aller deutschen Kreise auf die Samplingkriterien ermittelt (Kapitel 5).

4) ExpertInneninterviews in den Vergleichskommunen

In der dritten Forschungsphase wurde die lokale Kinderbetreuungspolitik unter Bezug auf die Deutungen relevanter AkteurInnen analysiert. Dafür wurden ExpertInneninterviews erhoben.

8.1 Ergebnisse der Studie

Im vierten Kapitel, der theoretischen Herleitung von Ideen als Analyseinstrument, war anfänglich eine kausalanalytische Ausrichtung des analytischen Rahmens der Studie angedacht. Ideen sollten in einem Modell als ein Erklärungsfaktor unter anderem zur Erläuterung der lokalen Varianz in der Kinderbetreuungsquote herangezogen werden. Zunächst schien der Advocacy-Koalitionenansatz (Advocacy Coalition Framework, ACF) von Paul A. Sabatier und Kollegen für diese Analyse besonders erklärungsstark. Demnach wäre die Varianz der lokalen Kinderbetreuungsquoten ein Produkt lokal unterschiedlicher Überzeugungssysteme relevanter AkteurInnen, die im Aushandlungsprozess konfligierender Advocacy-Koalitionen der Überzeugungen in konkrete politische Inhalte münden. Die entsprechenden Analysen des erhobenen Interviewmaterials zeigten jedoch, dass in allen vier Kommunen keine Advocacy-Koalitionen divergierender Überzeugungen vorgefunden wurden. Ein erster Befund war hingegen, dass die axiomatischen Vorstellungen der lokalen AkteurInnen zum Politikfeld überraschenderweise von allen AkteurInnen einer Kommune

geteilt wurden. Diese Ergebnisse erforderten eine eingehendere Untersuchung; und für einen zweiten Befund erwies sich hinsichtlich dessen die Methode des qualitativen Vergleichs als ausgesprochen fruchtbar. Eine erste vergleichende Analyse des Interviewmaterials zeigte, dass die Ideen der lokalen AkteurInnen lokal zwar von ihnen geteilt werden, sich zwischen den vier untersuchten Kommunen aber stark unterscheiden. Die These, dass die Deutungen der AkteurInnen als Handlungsorientierung dienen, konnte bereits zu einem recht frühen Zeitpunkt der Analyse bestätigt werden. Zur vertieften Analyse dieser handlungsleitenden Deutungen wurde der analytische Rahmen hin zur interpretativ-hermeneutischen Ausrichtung neu justiert. Es ging in der Analyse des Interviewmaterials im weiteren Verlauf der Forschung also nicht mehr darum, wie lokale Kinderbetreuungspolitik funktioniert, sondern wie und wieso Kinderbetreuung begründet, legitimiert und problematisiert wird und wer die GewinnerInnen und VerliererInnen jener lokalen Themenkonstruktion sind. Weiter stand im Fokus der Analyse das Herausstellen der Kontingenz von lokalen Kinderbetreuungspolitiken; zudem wird die Vorstellung von Politik als rationale Problemlösungsinstanz angezweifelt. Lokale Wahrheiten werden in Frage gestellt, indem der qualitative Vergleich alternative Deutungen aufzeigt. Es geht darum, die Kontingenz sozialer Realitäten zu verdeutlichen und zu einer Denaturalisierung von scheinbar Selbstverständlichem beizutragen (Münch 2016, S. 140). Empirisch wurde die neue Ausrichtung auf das interpretative Paradigma in Kapitel 6 dargelegt.

8.2 Implizite Theorien im empirischen Vergleich

An dieser Stelle sollen die impliziten Theorien am Beispiel der vier empirisch untersuchten Kommunen noch einmal abschließend dargestellt und zusammengefasst werden. Die AkteurInnen des Landkreises A, einer der beiden Ostkommunen der Studie, betonten eine proaktive Arbeitsweise. Ersichtlich wird dies daran, dass sie mit nötigen Betreuungsquoten von bis zu 100 % rechnen und gegenüber einer Trägervielfalt sowie der damit verbundenen Bandbreite in der Pädagogik offen sind. Die Bilder und Vorstellungen zur Begründung von Kinderbetreuung gehen auch aufgrund der langjährigen Tradition der DDR-Betreuungskultur gestützt vom Zweiernährermodell aus. Reflektionen zum Systemwechsel von der DDR zur BRD werden in der Kommune A durchaus kontrovers diskutiert. So wird auf die flächendeckende Kinderbetreuung in der DDR positiv Bezug genommen, während gleichzeitig die damals fehlenden freien Wahlmöglichkeiten für Familien problematisiert

werden. Die Vorstellungen, auf welche sich die AkteurInnen für die Gestaltung der Arbeitsprozesse beziehen, werden von der Autorin als Wert der individuellen Freiheit benannt. Nur im Landkreis A wird die Tendenz zur Entgrenzung von Arbeit kritisch angesprochen. Dieser soll nicht mit einem größeren Angebot an Kinderbetreuung begegnet werden, sondern vielmehr mit alternativen Lösungsmöglichkeiten wie etwa der Veränderung von Arbeitszeiten.

Auch im Landkreis B, der zweiten Ostkommune des Samples, wird die u3-Betreuung in Bezug zur *Longue durée* der Betreuungskultur der DDR gesetzt. Die Kinderbetreuungsquoten liegen hier ebenfalls über den angedachten Vorgaben des KiföG von 35 %. Ein Handlungsbedarf wird im Landkreis B für den Ausbau der Kinderbetreuung daher nicht gesehen. Die Arbeitsweise der AkteurInnen untereinander ist zentralistisch organisiert: Das Umsetzen der Vorgaben von Vorgesetzten wird als primäres Handlungsziel genannt. Ähnlich wie im Landkreis A gehen die AkteurInnen auch im Landkreis B bei ihren Vorstellungen zur Kinderbetreuung vom Zweiernährermodell aus. Allerdings sind die Bezüge zum Systemwechsel von der DDR zur BRD hier ausschließlich problematisierend. Kinderbetreuung wird insbesondere seitens der Kommune angeboten und kaum von freien Trägern; sie ist von einem Denken geprägt, das staatliche Aufsicht als erstrebenswert sieht. In der Stadt C, der ersten Westkommune dieser Studie, wird der Wandel hin zu Vorstellungen des Zweiernährermodells in der Begründung lokaler Kinderbetreuung aktuell vollzogen. Laut den AkteurInnen ist der Wechsel weg von einer Auffassung der traditionellen Familien hin zu Vorstellungen beider erwerbstätiger Eltern schon seit mindestens zehn Jahren im Gange. Auch besitzt die Kinderbetreuung hohe Priorität und wird von den AkteurInnen demgemäß als „Chefsache“ bezeichnet. Der dynamische Ausbau in der Stadt C wird unter Verweis auf den Bedarf des lokalen Arbeitsmarktes an jungen, hochqualifizierten Müttern begründet.

In der Stadt D, der zweiten Westkommune im Sample, wird der Ausbau der Kinderbetreuung hingegen sehr schleppend betrieben. Die Vorstellungen der AkteurInnen zu Eltern und Kindern sowie deren Erwerbs- und Privatleben sind überwiegend von einem traditionellen Familienbild geprägt. Eine mögliche Veränderung dieser Familienform wird als Verfall thematisiert. Dem gesetzlich vorgegebenen Ausbau wollen die AkteurInnen mit einem noch zu entwickelnden Übergangsszenario begegnen. Letzteres soll den Kommunen mit mangelnden Platzangeboten für u3-Betreuung unter anderem mehr Zeit zum Ausbau gewähren.

8.3 Implizite Theorien in ihrer Handlungsrelevanz

Die Fallanalysen in Kapitel 6 haben systematisch und detailliert dargelegt, wie die lokalen AkteurInnen ihre Strategien des Kinderbetreuungsausbaus aus ihren wirklichkeitsstiftenden Bildern entwickeln. Das KiföG wird entlang der lokal dominanten impliziten Theorien lokal übersetzt. Die vergleichende Analyse der impliziten Theorien in den Kommunen A, B, C und D zeigte, auf welche Weise Interpretationen der AkteurInnen den Status ontologischer Axiome innehaben.

Dass keine Koalitionsbildung konfligierender Überzeugungen vorgefunden wurde, kann damit erklärt werden, dass die lokalen AkteurInnen gemeinsam eine ganz eigene Policy-Realität formen. Letztere folgt demgemäß eigenen Logiken sowie Legitimationen, und daher entwickeln die AkteurInnen gemeinsam lokale Kriterien des Maßstabs vom Erfolg ihrer Politik (siehe Kapitel 4). Die These ist, dass die Dominanz der lokalen impliziten Theorien zu lokalen Schließungseffekten gegenüber AkteurInnen führt, deren implizite Theorien nicht zu jenen der lokalen AkteurInnen passen. Bewährt haben sich die vier Analysedimensionen impliziter Theorien, anhand derer die lokale Konstruktion sozialer Wirklichkeit im Vergleich mit der Kontingenz lokaler Kinderbetreuungspolitiken verdeutlicht werden kann. Diese vier Analysekatoren wurden bezüglich ihrer Verhältnisse untereinander diskutiert und konnten somit die Innenkomplexität impliziter Theorien für die lokale Kinderbetreuungspolitik verdeutlichen (Kapitel 7.1.). Als besonders relevant wurde hier die Beziehung zwischen impliziten Theorien und Rahmenbedingungen beschrieben, die sich in einem stetigen Wechselverhältnis befinden. Von großer Bedeutung erwies sich zudem der lokale Arbeitsmarkt als Rahmenbedingung für die lokale Kinderbetreuungspolitik.

Die These zur Erklärung der vorgefundenen lokalen Dominanz impliziter Theorien ist, dass sie bei lokaler Dominanz einen Doppelcharakter aufweisen: Sie treten als Kognition individueller AkteurInnen und gleichzeitig als ideelle kognitive Struktur auf. In Anlehnung an Matthias Leonhard Maier werden sie auch als lokale Normen bezeichnet. Den Eltern treten sie etwa als lokale Normen des Verhältnisses zwischen Mutterschaftskonzept und Erwerbsintegration von Müttern entgegen, wie in Kapitel 7.3 ausgeführt wurde. Wie bindend jene Normen letztendlich sind, kann an dieser Stelle nicht weiterverfolgt werden.

Deutlich wurde, dass lokale Kinderbetreuungspolitik sich nicht als bloße Antwort auf Problemlagen begreifen lässt, sie ist stets ein Produkt impliziter Theorien, die nur in ihrem jeweiligen Kontext Wirkungsmacht entfalten. Parallel zum Bedeutungsaufschwung von

Bundesfamilienpolitik gewinnen auch die lokale Familienpolitik und als ein besonders relevantes Handlungsfeld die lokale Kinderbetreuungspolitik stärker an Bedeutung. Dies ist noch nicht unbedingt mit einer Aufwertung und öffentlichen Anerkennung der lokalen Kinderbetreuungspolitik als gesellschaftlich sehr bedeutsamem Handlungsfeld verbunden. Die Bundesfamilienpolitik wird auf der lokalen Ebene nicht eins zu eins umgesetzt. Für die Kinderbetreuungspolitik ist die Ebene der Implementation als eigenständiges Forschungsfeld besonders relevant. Denn die lokale Ebene besitzt wesentlich mehr Gestaltungsmacht, als ihr tatsächlich bewusst ist – ein Ergebnis dieser Studie, welches in Kapitel 7.1 aufgezeigt wurde. Gerade wenn der Rechtsanspruch auf u3-Betreuung, wie bisher geschehen, (noch) sehr selten eingeklagt wird, bleibt die Gestaltungsmacht den Kommunen überlassen. Die Studie verdeutlichte, dass lokale Kinderbetreuungspolitik einen enormen Bedeutungsgewinn erfahren hat und nach Meinung der Autorin noch weiterhin erfahren wird. Die Kinderbetreuungspolitik wird somit zunehmend politisiert. Im Zuge dessen werden die impliziten Theorien lokaler AkteurInnen ebenfalls relevanter, als dies bisher der Fall war. Kinderbetreuung – so wie sie Eltern brauchen – bedeutet für die lokalen AkteurInnen, in Zukunft Werte und Normen stärker zu berücksichtigen, die nicht ihren eigenen entsprechen. Diskussionswürdig bleibt indes, ob es legitim ist, dass die lokale Ebene sich über die Bundesvorgaben hinwegsetzen kann.

Die Analyse impliziter Theorien war für die vorliegende Studie gegenstandsangemessen. Als Analyserahmen für die Politikwissenschaft kann das Analyseinstrument implizite Theorien empfohlen werden, wenn das Individuum Forschungsgegenstand ist: ein Blickwinkel, den die Politikwissenschaft selten einnimmt, da die Fragen des Fachs sich eher auf eine gesellschaftliche Makroperspektive richten. Für die vorliegende Studie war die Analyse impliziter Theorien trotzdem gewinnbringend, weil exakt diese individuelle Perspektive in ihrer Bedeutung für die Politikumsetzung die Fragestellung bildete. Politikwissenschaftlich attraktiv ist das Vorgehen, weil die individuelle Perspektive in ihrem Verweis auf die Strukturebene analysiert wurde – und hier Antworten auf die großen Fragen der Politikwissenschaft gibt. Oder wie es der vielzitierte Satz von Max Weber treffend ausdrückt: „Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung“ (Weber [Winkelmann, Hrsg.] 1980: S. 126).

Die Analyse impliziter Theorien ist für die Politikwissenschaft ein erkenntnisgewinnendes Analyseinstrument von Mikrophänomenen, das gegenstandsangemessen an den jeweiligen Forschungsgegenstand angepasst werden kann. Für die sich langsam entwickelnde Schule

interpretativer Policy-Forschung leistet das Konzept der impliziten Theorien einen innovativen Beitrag.

Politisches Handeln lässt sich nicht auf einen reinen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang zurückführen; vielmehr sorgen AkteurInnen mit ihren Interpretationsleistungen dafür, dass die gleiche Ursache bei ähnlichen Rahmenbedingungen zu ganz unterschiedlichen Wirkungen führen kann. Rahmenbedingungen werden von AkteurInnen nicht eins zu eins in die einzig rationale Handlungsoption umgesetzt, sondern sie werden anhand impliziter Theorien der AkteurInnen erst interpretiert und übersetzt. Normative Vorstellungen, wenig rationale Begründungen wie Parteilichkeit, Rassismus, Sexismus oder das Festhalten an Altbekanntem werden so in konkreten Handlungen relevant. Besonders wertvoll ist diese Studie, weil sie offenlegt, wie Ideen als implizite Theorien für die lokalen AkteurInnen handlungsleitend werden: Im qualitativen Vergleich zeigt sich, dass ähnliche Rahmenbedingungen von AkteurInnen verschieden interpretiert werden und damit den Unterschied machen. Die Analyse und Bewertung der impliziten Theorien in den Vergleichskommunen enden mit der für die Politikwissenschaft ungewöhnlichen Feststellung: Der Mensch macht den Unterschied.

8.4 Lokale Variationen der Defamilisierung

In Kapitel 7.2 wurde das Konzept des Familialismus, das grundlegend auf Gøsta Esping-Andersen zurückgeht, in der Weiterentwicklung von Sigrid Leitner auf die Fallanalysen übertragen und erweitert.

Auf nationalstaatlicher Ebene befindet sich Deutschland durch die Elterngeldreformen und die Einführung des KiföG 2008 auf dem Weg vom expliziten zum optionalen Familialismus, da beide Instrumente defamilisierend wirken. Sie entlasten die Familie von ihren Betreuungsaufgaben. Anhand der Analyse impliziter Theorien lokaler Kinderbetreuungspolitiken wurde in Kapitel 7.2 gezeigt, dass in den vier Vergleichskommunen vier unterschiedliche familialistische Profile, verstanden als die Eigenschaften, welche die lokalen AkteurInnen der Kinderbetreuungspolitik zuschreiben, typologisiert werden konnten. Die lokalen familialistischen Profile bedingen die lokale Implementation des KiföG – ob die nachhaltige Familienpolitik mit dem Instrument Kinderbetreuung einen Paradigmenwechsel darstellt, muss daher lokal beantwortet werden. Jene vier Profile der analysierten Kommunen stellen sich im Weiteren so dar: Im Landkreis

A kann von einem liberal defamilisierenden Profil in der Kinderbetreuungspolitik gesprochen werden. Wesentliche Eigenschaften sind: proaktiv, reflexiver Bezug zur DDR-Vergangenheit des Landkreises, Vielfalt in der Pädagogik, aufgeschlossen gegenüber Neuem, Bezug zum Zweiernährermodell, stark defamilisierend.

Im Landkreis B wurde in der Kinderbetreuungspolitik ein hierarchisch orientiertes Profil vorgefunden. Dieses ist durch folgende Merkmale gekennzeichnet: wenig dynamisch, ungebrochen positiver Bezug zur DDR-Vergangenheit des Landkreises, Kinderbetreuung unter staatlicher Aufsicht, Skepsis gegenüber Neuem, stark defamilisierend.

Stadt C weist eine liberale und stark defamilisierende Kinderbetreuung auf. Charakterisiert wird das kinderbetreuungspolitische Profil durch diese Aspekte: proaktiver Ausbau, Trägervielfalt als Leitvorstellung, neuer Bezug zum Zweiernährermodell als gesellschaftlicher Wandel, stark defamilisierend.

Stadt D ist von einer zentralistischen und familisierenden Kinderbetreuung geprägt. Das kinderbetreuungspolitische Profil kann anhand folgender Eigenschaften beschrieben werden: Umgehung des Betreuungsausbaus, Bezug zur traditionellen Familie, Distanz zur u3-Betreuung, wenig de- bzw. refamilisierend.

Wie defamilisierend der u3-Ausbau ist, muss für die vier analysierten Kommunen unterschiedlich beantwortet werden.

Bisher fehlt es an Forschung, welche die Umsetzung der Bundes- und Länderpolitik vergleichend auf der lokalen Ebene untersucht. Die Analyse subnationaler (sozialpolitischer) Schwerpunktsetzungen eröffnet der vergleichenden Politikwissenschaft ein neues Forschungsfeld mit neuen Möglichkeiten. Eine vergleichende subnationale Wohlfahrtsstaatsforschung kann ein differenziertes Bild hinsichtlich der Fragen der Implementation von Politik erstellen. Sie legt den Fokus wieder auf Fragen nach der Veränderung von politischen Zielen während der Umsetzung. Die Erforschung subnationaler lokaler Profile von Politik an der Nahtstelle zu nationalen Politikmustern erhöht die Erklärungskraft der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung. Gleichzeitig liegt darin ein erhebliches Potential für Politikberatung.

8.5 Bewertung des Kita-Ausbaus

Die Bewertung des u3-Ausbaus in Anlehnung an das Konzept der doppelten Vergesellschaftung von Regina Becker-Schmidt wurde in Kapitel 7.3 vorgenommen.

Es wurde gezeigt, dass sich die Mechanismen der doppelten Vergesellschaftung durch den Kinderbetreuungsausbau nicht grundlegend verändert haben. In den impliziten Theorien lokaler AkteurInnen werden aber unterschiedliche Vergesellschaftungsmodi für Mütter bereitgestellt. Die Möglichkeit von Müttern, ihre doppelte Vergesellschaftung in der Erwerbssphäre und der Privatsphäre eigenständig auszutarieren, wird von den impliziten Theorien lokaler AkteurInnen als „lokale Norm des Mutterschaftskonzeptes“ beeinflusst. Es konnten vier unterschiedliche Varianten von Vergesellschaftung in ihrer lokalen Eigenheit herausgearbeitet werden, welche unter dem Punkt 7.3.1 erörtert wurden. Folgende vier Vergesellschaftungsmodi wurden dargelegt: 1) Erwerbsintegration mit der Verantwortung zur Begrenzung, 2) verschärfte Erwerbsintegration als Alleinerziehende unter der Woche, 3) Erwerbsintegration von hochqualifizierten Müttern und 4) Verortung von Müttern in der Familie. Das alleinige Motiv zur Gestaltung von u3-Betreuung ist in sämtlichen untersuchten Kommunen die Erwerbsintegration von Müttern – und zwar als einzig legitimer Grund für u3-Betreuung.

Der u3-Ausbau sollte die doppelte Vergesellschaftung hin zur Erwerbssphäre verstärken, doch nicht für alle Frauen. Die empirischen Ergebnisse bestätigen, dass sich die doppelte Vergesellschaftung über die Achsen Ethnie und Klasse vollziehen: In der Kommune D wird die mangelnde Kinderbetreuung mit rückständigen Familienbildern von MigrantInnen begründet. Zusätzlich wurden migrantische Kinder als „Problem“ für den Kita-Alltag thematisiert. In der Kommune C zeigt sich das Klassenspezifische in der doppelten Vergesellschaftung von Müttern. Eine u3-Betreuung wird explizit an hochqualifizierte Frauen adressiert. Bei relativ hohen Kita-Gebühren ist zu erwarten, dass niedrigqualifizierte Familien sich u3-Betreuung nicht leisten können. Der Paradigmenwechsel verstärkt daher die lokal ohnehin angedachte doppelte Vergesellschaftung von Müttern.

Die Analyse der doppelten Vergesellschaftung von Müttern in den Vergleichskommunen führte außerdem zu der Erkenntnis, dass beim u3-Ausbau die weibliche Vergesellschaftung in der Privatsphäre bisher eine Leerstelle darstellt. In Kapitel 7.3.2 wurde gezeigt, dass die Vergesellschaftung von Frauen in der Privatsphäre mitgedacht werden muss, um den Paradigmenwechsel der nachhaltigen Familienpolitik zu bewerten. Der Ausbau der Kinderbetreuung verschärft die Arbeitsbedingungen der Frauen „an der Familie“ zusätzlich, da sie den Anschein erweckt, Frauen zu entlasten. Aber in Bezug auf die Arbeit im Privaten ist das Gegenteil der Fall, da dieselben Tätigkeiten nun in weniger Zeit erbracht werden müssen. Die gesellschaftliche Thematisierung der u3-Betreuung begünstigt zudem die

Verschleierung der von Frauen im Privaten erbrachten Arbeit an der Familie, da Kinderbetreuung ausnahmslos hinsichtlich der Ermöglichung von Erwerbsarbeit diskutiert wird. Hier fehlt eine gesellschaftliche Debatte, der es gelingt, in Sinne von ArbeitnehmerInnenrechten die Grenzen der strikten Unterwerfung von Familien unter die kapitalistische Verwertungslogik aufzuzeigen, ohne in konservative Familien- und Frauenbilder zu verfallen. Wie in Kapitel 7.3.2 gezeigt wurde, muss der Ausbau der Kinderbetreuung auch in Zusammenhang mit der Entgrenzung von Arbeit gesetzt werden. Ein sinnvolles Adult-Worker-Modell könnte nach Meinung der Autorin eine Vollzeittätigkeit von 30 Stunden Wochenarbeitszeit bedeuten. Dies ermöglicht erwerbstätigen Eltern, die Arbeit im Privaten in Zukunft partnerschaftlich und egalitär zu handhaben – das braucht Zeit. Zu bedenken ist, dass die Folgekosten für eine erschöpfte Gesellschaft ungleich höher wären und selbst unter Betrachtung der oben genannten kapitalistischen Verwertungslogik nicht zielführend sein können.

8.6 Ausblick

Die vorliegende Studie hat die lokale Kinderbetreuungspolitik anhand von Fallbeispielen analysiert und drei wissenschaftliche Forschungsfelder samt ihrer spezifischer Perspektiven hinsichtlich des Forschungsgegenstandes lokale Kinderbetreuungspolitik miteinander verknüpft: Die interpretative Policy-Forschung wurde mit der Analyse impliziter Theorien angewandt. Das Ergebnis ist ein empirisch dichter Blick auf die lokale Kinderbetreuungspolitik, der einen interpretativen Beitrag zur Erklärung der lokalen Varianz in der Kinderbetreuungsquote bietet: Lokale AkteurInnen interpretieren die Vorgaben des KiföG anhand ihrer impliziten Theorien. Diese lokalen Übersetzungsleistungen des KiföG seitens der lokalen AkteurInnen sind eng mit dem lokalen Arbeitsmarkt verbunden. Unter Bezug auf die axiomatischen Vorstellungen lokaler AkteurInnen und deren proaktive oder reaktive Arbeitsweisen wird die jeweilige Ausbaustrategie so verständlich.

Die lokale Dominanz impliziter Theorien führt dazu, dass Kinderbetreuungspolitik einer lokalen Eigenlogik unterliegt. Demgemäß konnten in einem nächsten Analyseschritt die jeweiligen lokalen kinderbetreuungspolitischen Profile in Bezug zur vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung gesetzt werden. Hier wurden die unterschiedlichen lokalen familialistischen Profile anhand der impliziten Theorien charakterisiert. Der abschließende Analyseschritt der Studie bestand darin, die Ergebnisse in Verbindung zur

ungleichheitssoziologischen Theorieschule zu stellen. Im Zentrum der Frage stand, welche gesamtgesellschaftliche Weichenstellung mit der nachhaltigen Familienpolitik ganz konkret vor Ort vorgenommen wird. Die Ergebnisse zeigten, dass Kinderbetreuungspolitik im Zusammenspiel von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik betrachtet und reguliert werden muss, denn ein emanzipatorischer Charakter des u3-Ausbaus konnte per se nicht festgestellt werden.

Die schwierige Gratwanderung kritischer Forschung hinsichtlich der Kinderbetreuungspolitik wird in Zukunft darin bestehen, zum einen den gesellschaftlichen Fortschritt des Ausbaus an Kinderbetreuung weiter voranzutreiben und zum anderen gleichermaßen die ebenfalls genau darin enthaltenen Risiken einer entgrenzten Arbeitsgesellschaft zu problematisieren und Lösungsansätze zu entwickeln. Nancy Fraser ruft in ihrem vielzitierten Aufsatz „Feminismus, Kapitalismus und die List der Geschichte“ dazu auf, in größeren Zusammenhängen zu denken. Da der Neoliberalismus sich der besten Ideen der Frauenbewegung bedient habe, sei es an der Zeit, die bevorstehende gesellschaftliche Transformation in Richtung Gerechtigkeit zu verändern – und zwar nicht nur in Geschlechtergerechtigkeit (Fraser 2009).

Die Analyse der impliziten Theorien zeigt deutlich, dass Kinderbetreuungspolitik nicht aus reiner Frauenfreundlichkeit heraus gestaltet und gefördert wird, sondern vielmehr das Ziel verfolgt, die kapitalistische Verwertungslogik stärker auf Familien und damit besonders auf Frauen auszudehnen. Auch aus einem weiteren, damit zusammenhängenden Grund ist Skepsis angebracht, denn die Arbeitsmarktaktivierung von Frauen ist keine stabile gesellschaftliche Größe: Diese kann bei wirtschaftlicher Notwendigkeit kurzfristig verändert oder gar umgekehrt werden. Betreffend die emanzipatorischen Bestrebungen der Kinderbetreuung für Mütter kann dieser Befund fatale Folgen haben: Je nach ökonomischer Lage können Müttern die Möglichkeiten der Kinderbetreuung auch schnell wieder entzogen werden – zum Beispiel bei finanziellen Engpässen im kommunalen Haushalt, da die Ziele und Wünsche von Müttern nicht das Ziel der Politik sind. Eine Gerechtigkeitsdebatte hinsichtlich Kinderbetreuung muss den Bezug auf deren statusreproduzierenden Charakter kritisieren und im sozialdemokratischen Sinn ein auch angewandtes universelles Recht auf Kinderbetreuung ohne den Bezug auf die Erwerbstätigkeit der Eltern fordern.

9. Literaturverzeichnis

- Ahrens, Regina 2017. Familienpolitik für junge Eltern zwischen Leitbild und Alltag – Elterngeld (Plus) und Kinderbetreuungs-Rechtsanspruch auf dem Prüfstand, in Gerlach, Irene (Hg.): *Elternschaft: Zwischen Autonomie und Unterstützung*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft), 249–263.
- Altgeld, Karin, Krüger, Tim & Menke, André 2009. *Von der Kindertageseinrichtung zum Dienstleistungszentrum: Ein internationaler Länderreport*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Aulenbacher, Brigitte (Hg.) 2007. *Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft: Forschung im Dialog*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Geschlecht und Gesellschaft, 40).
- Auth, Diana (Hg.) 2010. *Selektive Emanzipation: Analysen zur Gleichstellungs- und Familienpolitik*. Opladen: Budrich (Politik und Geschlecht, 21).
- Baerwolf, Astrid 2014. *Kinder, Kinder! Mutterschaft und Erwerbstätigkeit in Ostdeutschland: Eine Ethnografie im Generationenvergleich*. Göttingen: Wallstein (Göttinger Studien zur Generationsforschung, 14).
- Bahle, Thomas 2009. Public Child Care in Europe: Historical Trajectories and New Directions., in Scheiwe, Kirsten & Willekens, Harry (Hg.): *Child Care and Preschool Development in Europe: Institutional Perspectives*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 23–42.
- Bandelow, Nils C. 2009. Politisches Lernen: Begriffe und Ansätze im Vergleich, in Schubert, Klaus (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), 313–347.
- Barbehön, Marlon & Münch, Sybille 2014. Die Stadt als Sinnhorizont: Zur Kontextgebundenheit politischer Narrative, in Gardinger, Frank, Jarzebski, Sebastian & Yildiz, Taylan (Hg.): *Politische Narrative: Konzepte – Analysen – Forschungspraxis*: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 149–171.
- Barbehön, Marlon & Münch, Sybille (Hg.) 2017. *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik?* Wiesbaden: Springer VS (Stadtforchung aktuell).
- Becker, Ruth & Kortendiek, Beate (Hg.) 2010. *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Geschlecht und Gesellschaft, 35).
- Becker-Schmidt, Regina 1987. Die doppelte Vergesellschaftung – die doppelte Unterdrückung: Besonderheiten der Frauenforschung in den Sozialwissenschaften, in Unterkircher, Lilo W. (Hg.): *Die andere Hälfte der Gesellschaft*. Wien: ÖGB-Verlag, 10–25.
- Becker-Schmidt, Regina 2003. *Zur doppelten Vergesellschaftung von Frauen*. URL: http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/soz_eth/Geschlecht_als_Kategorie/Die_doppelte_Vergesellschaftung_von_Frauen/becker_schmidt_ohne.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-03].

- Becker-Schmidt, Regina 2007. Geschlechter- und Arbeitsverhältnisse in Bewegung, in Aulenbacher, Brigitte (Hg.): *Arbeit und Geschlecht im Umbruch der modernen Gesellschaft: Forschung im Dialog*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Geschlecht und Gesellschaft, 40), 250–268.
- Becker-Schmidt, Regina 2010. Doppelte Vergesellschaftung von Frauen: Divergenzen und Brückenschläge zwischen Privat- und Erwerbsleben, in Becker, Ruth & Kortendiek, Beate (Hg.): *Handbuch Frauen- und Geschlechterforschung: Theorie, Methoden, Empirie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Geschlecht und Gesellschaft, 35), 62–71.
- Beck-Gernsheim, Elisabeth 2007. Leyen-Feminismus. Kinder, Krippen und Kulturkampf. *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 856–860.
- Beck, Ulrich & Beck-Gernsheim, Elisabeth 1994. *Riskante Freiheiten: Individualisierung in modernen Gesellschaften*. 9. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 1816).
- Behning, Ute & Lepperhof, Julia 1997. Policy-Forschung revisited: Zum theoretischen, methodischen und methodologischen Gehalt von Policy-Analysen. *femina politica* (1), 52–60.
- Béland, Daniel & Cox, Robert H. (Hg.) 2011. *Ideas and politics in social science research*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Benford, Robert D. & Snow, David A. 2000. Framing processes and social movements: An overview and assessment. *Annual review of sociology*, 611–639.
- Benhabib, Seyla, u. a. (Hg.) 1993. *Der Streit um Differenz: Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag (ZeitSchriften fischer).
- Benz, A. & Seibel W. (Hg.) 1997. *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos.
- Berger, Peter A. & Kahlert, Heike (Hg.) 2006. *Der demographische Wandel: Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse*. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Politik der Geschlechterverhältnisse, 32).
- Berger, Peter L. & Luckmann, Thomas 2013. *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit: Eine Theorie der Wissenssoziologie*. 25. Aufl. Frankfurt am Main: Fischer-Taschenbuch-Verl (Fischer, 6623).
- Bertelsmann Stiftung 2005. *Aktion Demographischer Wandel. Kommunen und Regionen im Demographischen Wandel – Bürgermeisterbefragung*. Gütersloh. URL: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSSt/Presse/imported/downloads/xcms_bst_dms_15297__2.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2011. *Demographie konkret: kommunale Familienpolitik neu gestalten*. Gütersloh: Verl. Bertelsmann Stiftung.
- Bevir, M. & Rhodes, R. 2004. Interpreting British Governance. *The British Journal of Politics and International Relations* 6, 130–136.
- Blatter, Joachim K., Janning, Frank & Wagemann, Claudius 2007. *Qualitative Politikanalyse: Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik, 44).

- Bleses, Peter & Rose, Edgar 1998. *Deutungswandel der Sozialpolitik. Die Arbeitsmarkt- und Familien-Politik im parlamentarischen Diskurs*. Frankfurt am Main: Campus (Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, 8).
- Bleses, Peter & Seeleib-Kaiser, Martin 1999. Zum Wandel wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland: Zwischen Lohnarbeit und Familie. *Zeitschrift für Soziologie* (28), 114–135.
- Blome, Janina 2017. Öffentliche Kinderbetreuung in Deutschland – Suboptimale Lösung im Föderalismus?, in Gerlach, Irene (Hg.): *Elternschaft: Zwischen Autonomie und Unterstützung*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft), 197–225.
- Blum, Sonja 2012. *Familienpolitik als Reformprozess: Deutschland und Österreich im Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft, 3).
- Blum, Sonja 2017. Familienpolitik, in Reiter, Renate (Hg.): *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik), 297–340.
- Blum, Sonja & Schubert, Klaus 2011. *Politikfeldanalyse*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bock-Famulla, Kathrin & Große-Wöhrmann, Kerstin (Hg.) 2010. *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2009: Transparenz schaffen – Governance stärken*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bock-Famulla, Kathrin & Lange J. (Hg.) 2013. *Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (Hg.) 2009. *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. 3. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang 2009. Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisse, Wissensformen, Interaktion, in Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (Hg.): *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 61–98.
- Bogumil, Jörg (Hg.) 2006. *Politik und Verwaltung*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Politische Vierteljahresschrift / Sonderheft, 37).
- Bogumil, Jörg & Holtkamp, Lars 2016. *Kommunale Entscheidungsstrukturen in Ost- und Westdeutschland: Zwischen Konkordanz und Konkurrenzdemokratie*. Wiesbaden: Springer VS (Stadtforschung aktuell).
- Bogumil, Jörg & Jann, Werner 2009. *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage (Lehrbuch, 36).
- Böllert, Karin & Oelkers, Nina 2010. *Frauenpolitik in Familienhand? Neue Verhältnisse in Konkurrenz, Autonomie und Kooperation.*: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Born, Claudia, Krüger, Helga & Lorenz-Meyer, Dagmar 1996. *Der unentdeckte Wandel: Annäherungen an das Verhältnis von Struktur und Norm im weiblichen Lebenslauf*. Berlin: Ed. Sigma.

- Bothfeld, Silke 2005. *Vom Erziehungsurlaub zur Elternzeit: Politisches Lernen im Reformprozess*. Frankfurt am Main: Campus (Politik der Geschlechterverhältnisse, 28).
- Bromley, Daniel W. & Segerson, Kathleen (Hg.) 1992. *The social response to environmental risk. Policy Formulation in an Age of Uncertainty*. Boston: Kluwer Academics Publishers.
- Bujard, Martin & Schneider, Norbert F. 2013. Familienpolitik: Das „Gedöns“ und die Geschlechter. Deutschland braucht mehr Gleichberechtigung – sonst bleiben die Geburtenraten niedrig. *Zeit Online*. URL: <http://www.zeit.de/2013/30/familienpolitik-gleichberechtigung-geburtenrate> [zuletzt geprüft am 2018-01-15].
- Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.) 1993. *40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied: Luchterhand.
- Bundesministerium für Familie und Senioren 1995. *Fünfter Familienbericht. Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens*. (Drucksache). Bonn. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/12/075/1207560.pdf> [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) 2010. *Lokale Handlungsfelder nachhaltiger Familienpolitik*. URL: <https://www.bmfsfj.de/blob/94244/f66a53ba71acbbd5b3b2c6c8db209b79/lokal-e-handlungsfelder-nachhaltiger-familienpolitik-data.pdf> [zuletzt geprüft am 2017-05-02].
- Burton, Paul 2006. Modernising the policy process. Making policy research more significant? *Policy Studies* 27 (3), 173–195.
- Daly, Mary 2011. What Adult Worker Model?: A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics* 18 (1), 1–23.
- Deutscher Bundestag 2004. *Plenarprotokoll 15. Wahlperiode – 123. Sitzung. Stenografischer Bericht*. URL: <http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/15/15123.pdf> [zuletzt geprüft am 2017-05-03].
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. 2009. *Kinder- und Jugendhilferecht: Textausgabe*. 8. Aufl. Bönen/Westfalen: Eigenverlag des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. (38).
- Deutsches Jugendinstitut 2007. *Governance-Strategien und lokale Sozialpolitik*. München. URL: http://www.dji.de/bibs/330_7054_Governance_DJI07_web.pdf [zuletzt geprüft am 2014-05-19].
- Deutsches Jugendinstitut 2012. *Kinderbetreuung. Ausbau, Qualität und Herausforderungen der Frühherziehung* (98).
- Dunwoody, Sharon 1992. The media and public perceptions of risk: How journalists frame risk stories., in Bromley, Daniel W. & Segerson, Kathleen (Hg.): *The social response to environmental risk. Policy Formulation in an Age of Uncertainty*. Boston: Kluwer Academics Publishers, 75–100.

- Egle, Christoph & Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) 2010. *Die zweite Große Koalition: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Egner, Björn (Hg.) 2012. *Regieren: Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden: Springer VS.
- Eichler, Melanie, u. a. 2007. Governance und Wohlfahrtskultur – Überlegungen zu einem Vergleich lokaler Governance-Strukturen am Beispiel der Altenpflege, in Governance-Strategien und lokale Sozialpolitik (Hg.): *Deutsches Jugendinstitut e. V. Marburg*, S. 94–108.
- Entman, Robert 1993. Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of communication* 43 (4), 51–58.
- Esping-Andersen, Gøsta 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (Hg.) 1996a. *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*. London: Sage Publications.
- Esping-Andersen, Gøsta 1996b. Welfare states without work: The impasse of labour shedding and familialism in continental European social policy, in Esping-Andersen, Gøsta (Hg.): *Welfare states in transition. National adaptations in global economies*. London: Sage Publications, 66–87.
- Esping-Andersen, Gøsta 1999. *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Europäische Kommission 2013. *Barcelona-Ziele: Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit dem Ziel eines nachhaltigen und integrativen Wachstums*. Luxemburg. URL: http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/documents/130531_barcelona_de.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-03].
- European Commission/EALEA/Eurydice/Eurostat 2014. *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe*. Luxemburg.
- Evers, Adalbert 1978. Kritische Ansätze in der lokalen Politikforschung der Bundesrepublik Deutschland, in Kevenhörster, Paul (Hg.): *Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung: Referate d. Arbeitsgruppe Kommunalpolitik u. Politikwiss. anlässl. d. Kongresses d. Dt. Vereinigung für Polit. Wiss., Bonn 1977*. Berlin, Köln: Difu (Tagungsbericht/Dt. Inst. für Urbanistik), 53–86.
- Evers, Adalbert & Heinze, Rolf G. (Hg.) 2008. *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Evers, Adalbert, Heinze, Rolf G. & Olk, Thomas (Hg.) 2011. *Handbuch soziale Dienste*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Fischer, Frank 2003. *Reframing public policy. Discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer, Frank & Forester, John (Hg.) 1993. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press.

- Fischer, Frank & Gottweis, Herbert 2012a. Introduction. The Argumentative Turn Revisited, in Fischer, Frank & Gottweis, Herbert (Hg.): *The Argumentative Turn Revisited: Public policy as communicative practice*. London: Duke University Press, 1–27.
- Fischer, Frank & Gottweis, Herbert (Hg.) 2012b. *The Argumentative Turn Revisited: Public policy as communicative practice*. London: Duke University Press.
- Fix, Birgit 2001. *Familienpolitik und Religion: Deutschland, Belgien und Österreich und die Niederlande im Vergleich*: Westdeutscher Verlag.
- Fleckenstein, Timo 2011. The politics of ideas in welfare state transformation: Christian democracy and the reform of family policy in Germany. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 18 (4), 543–571.
- Flick, Uwe (Hg.) 2007. *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verl.
- Fraser, Nancy 1993. Pragmatismus, Feminismus und die linguistische Wende, in Benhabib, Seyla, u. a. (Hg.): *Der Streit um Differenz: Feminismus und Postmoderne in der Gegenwart*. Frankfurt am Main: Fischer Taschenbuch Verlag (ZeitSchriften fischer), 145–159.
- Fraser, Nancy 2009. Feminismus, Kapitalismus und die List der Geschichte. *Blätter für deutsche und internationale Politik* (8), 43–57.
- Fuchs, Herbert E. 1984. 10 Jahre Tagesmütter - ein Modell familienergänzender Kinderbetreuung hat sich durchgesetzt. *Sozialer Fortschritt* 33 (2), 31–32.
- Gardinger, Frank, Jarzebski, Sebastian & Yildiz, Taylan (Hg.) 2014. *Politische Narrative: Konzepte – Analysen – Forschungspraxis*: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Garz, Detlef & Kraimer, Klaus (Hg.) 1991. *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gather, Claudia, u. a. (Hg.) 1991. *Frauen-Alterssicherung: Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter*. Berlin: Ed. Sigma.
- Geertz, Clifford & Luchesi, Brigitte 1987. *Dichte Beschreibung: Beiträge zum Verstehen kultureller Systeme*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Suhrkamp-Taschenbuch Wissenschaft, 696).
- Gerhard, Ute & Wördemann, Karin (Hg.) 2003. *Erwerbstätige Mütter: Ein europäischer Vergleich*. München: Beck.
- Gerlach, Irene 2009. Wandel der Interessensvermittlung in der Familienpolitik, in Rheder, Britta, Winter, Thomas v. & Willems, Ulrich (Hg.): *Interessenvermittlung in Politikfeldern: Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 90–108.
- Gerlach, Irene 2010. *Familienpolitik*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften.
- Gerlach, Irene (Hg.) 2012a. *Betriebliche Familienpolitik: Kontexte, Messungen und Effekte*. Wiesbaden: Springer VS.

- Gerlach, Irene 2012b. Die Zukunft betrieblicher Familienpolitik aus politikwissenschaftlicher Perspektive, in Gerlach, Irene (Hg.): *Betriebliche Familienpolitik: Kontexte, Messungen und Effekte*. Wiesbaden: Springer VS, 269–275.
- Gerlach, Irene 2012c. Konturen und Zäsuren eines Politikfeldes: Familienpolitik, in Gerlach, Irene & Hehl, Susanne v. (Hg.): *Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik - Arbeitspapier Nr. 8* (FFP-Arbeitspapiere), 9–22.
- Gerlach, Irene 2017a. Einleitung: Wandel von Elternschaft als Herausforderung für familienpolitische Akteure und Eltern, in Gerlach, Irene (Hg.): *Elternschaft: Zwischen Autonomie und Unterstützung*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft), 9–19.
- Gerlach, Irene (Hg.) 2017b. *Elternschaft: Zwischen Autonomie und Unterstützung*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft).
- Gerlach, Irene & Hehl, Susanne v. 2012. *Staatsorganisatorische Herausforderungen in der Familienpolitik – Arbeitspapier Nr. 8*. Münster. URL: http://www.ffp.de/tl_files/dokumente/2012/arbeitspapier_ffp_2012_8.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Gerlach, Irene, Hehl, Susanne v. & Juncke, David 2010. Vom Nutzen aktiver Familienpolitik – Wie Kommunen sowie Kreise profitieren können, in Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.): *Lokale Handlungsfelder nachhaltiger Familienpolitik*, 15–18.
- Giddens, Anthony & Hutton, Will (Hg.) 2000. *On the edge: Living with global capitalism*. London: Jonathan Cape.
- Gitlin, Todd 1980. *The whole world is watching: mass media in the making and unmaking of the new left*. Berkeley: The University of California Press.
- Goffman, Erving 1977. *Rahmenanalyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Goldstein, Judith & Keohane, Robert O. (Hg.) 1993. *Ideas and foreign policy: Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press (Cornell studies in political economy).
- Greven, Michael 2009. Deutsche Policy-Forschung aus kritischer Perspektive, in Schubert, Klaus (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), 457–473.
- Grohs, Stephan & Reiter, Renate 2013. Kommunale Sozialpolitik in der Haushaltskrise: Handlungsfelder und Handlungsstrategien, in Haus, Michael & Kuhlmann, Sabine (Hg.): *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Wiesbaden: Springer VS, 196–214.
- Hall, Peter 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* 25 (3), 275–292.
- Hammer, Elisabeth & Österle, August 2003. Welfare state policy and informal long-term care giving in Austria: Old gender divisions and new stratification processes among women. *Journal of social policy* 32 (1), 37–53.

- Hans-Böckler-Stiftung 2014. *Doppelt belastet bis zur Erschöpfung: Wenn Frauen in Vollzeit arbeiten, sind sie häufiger erschöpft als Männer. Das gilt auch, wenn sie keine Kinder haben* (Böckler Impulse).
- Harden, Lars 2002. *Rahmen der Orientierung. Eine Längsschnittanalyse von Frames in der Philosophieberichterstattung deutscher Qualitätsmedien*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Harders, Cilja (Hg.) 2005. *Forschungsfeld Politik: Geschlechtskategoriale Einführung in die Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Politik und Geschlecht, 15).
- Häusermann, Silja 2006. Changing coalitions in social policy reforms: the politics of new social needs and demands. *Journal of European Social Policy* 16 (5), 5–21.
- Haus, Michael & Kuhlmann, Sabine (Hg.) 2013. *Lokale Politik und Verwaltung im Zeichen der Krise?* Wiesbaden: Springer VS.
- Hawkesworth, Mary 1994. Policy studies within a feminist frame. *Policy Sciences* (27), 97–118.
- Heinelt, Hubert 2013. Der Gegenstand politikwissenschaftlicher Auseinandersetzung mit Politik auf lokaler Ebene, in Mieg, Harald A. & Heyl, Christoph (Hg.): *Stadt: Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler, 186–197.
- Henninger, Annette 2005. Politik als Kopfgeburt? Nutzen und Grenzen des wissenspolitologischen Ansatzes für die Untersuchung von Geschlechterpolitik, in Harders, Cilja (Hg.): *Forschungsfeld Politik: Geschlechtskategoriale Einführung in die Sozialwissenschaften*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (Politik und Geschlecht, 15), 193–216.
- Henninger, Annette & von Wahl, Angelika 2010. Das Umspielen von Veto-Spielern.: Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaates unterminiert, in Egle, Christoph & Zohlhöfer, Reimut (Hg.): *Die zweite Große Koalition: Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 361–379.
- Henninger, Annette & von Wahl, Angelika 2014. Drei Schritte vor und zwei zurück?: Familien- und Gleichstellungspolitik 2009- 2013, in Zohlhöfer, Reimut & Saalfeld, Thomas (Hg.): *Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009-2013*. Wiesbaden: Springer VS, 451–468.
- Henninger, Annette, Wimbauer, Christine & Dombrowski, Rosine 2008. Geschlechtergleichheit oder „exklusive Emanzipation“?: Ungleichheitssoziologische Implikationen der aktuellen familienpolitischen Reformen. *Berliner Journal für Soziologie* 18 (1), 99–128. Online im Internet: URL: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11609-008-0006-7> [zuletzt geprüft am 2017-05-07].
- Héritier, Adrienne 1993. Einleitung. Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse: Krise und Neuorientierung*. Opladen: Westdt. Verlag (Politische Vierteljahresschrift/Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft, 24), 9–38.

- Hettlage, Robert & Lenz, Karl (Hg.) 1997. *Erving Goffman – ein soziologischer Klassiker der zweiten Generation*. Bern, Stuttgart: UTB für Wissenschaft.
- Hitzler, Ronald & Honer, Anne 1997a. Einleitung: Hermeneutik in der deutschsprachigen Soziologie heute, in Hitzler, Ronald & Honer, Anne (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik: Eine Einführung*. Opladen: Springer VS, 7–30.
- Hitzler, Ronald & Honer, Anne (Hg.) 1997b. *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik: Eine Einführung*. Opladen: Springer VS.
- Hochschild, Arlie R. 2000. Global Care Chains and Emotional Surplus Value, in Giddens, Anthony & Hutton, Will (Hg.): *On the edge: Living with global capitalism*. London: Jonathan Cape, 130–146.
- Hofmann, Jeanette 1993. *Implizite Theorien in der Politik: Interpretationsprobleme regionaler Technologiepolitik*. Opladen: Westdt. Verl. (Studien zur Sozialwissenschaft, 132).
- Hofmann, Jeanette 1995. Implicit theories in policy discourse: An inquiry into the interpretations of reality in German technology policy. *Policy Sciences* 28 (2), 127–148.
- Hoheisel, Miriam 2014. Die Bedeutung von Kinderbetreuung für Alleinerziehende als Familienernährer(innen): Umsetzung des Rechtsanspruchs – Erfahrungen aus der Praxis, in Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian (Hg.): *Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz – ein Jahr danach*. Münster, Westf: Waxmann, 103–115.
- Holland-Cunz, Barbara 1996. Komplexe Netze, konfliktreiche Prozesse: Gleichstellung aus policy-analytischer Perspektive, in Kulawik, Teresa & Sauer, Birgit (Hg.): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 158–175.
- Hollstein, Betina & Ulrich, Carsten 2003. Einheit trotz Vielfalt? Zum konstitutiven Kern qualitativer Sozialforschung. *Forum der deutschen Gesellschaft für Soziologie* 32 (4), 29–43.
- Hopf, Christel 1978. Die Pseudo-Exploration: Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung. *Zeitschrift für Soziologie* 7 (2), 97–115.
- Hötzel, Wolfgang 2009. Die Umsetzung familienpolitischer Konzepte im bundesdeutschen föderalen System, in Buttner, Peter (Hg.): *Familienpolitik auf dem Prüfstand*. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit (2), 30–40.
- Hüsken, Katrin 2011. *Kita vor Ort. Betreuungsatlas auf der Ebene der Jugendamtsbezirke 2010*. München. URL: http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/betreuungsatlas/Betreuungsatlas_komplett.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Institut für Demoskopie Allensbach 2013. *Akzeptanzanalyse II. Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für die Betreuung von Kindern und Altersvorsorge*. URL: http://www.ifd-allensbach.de/uploads/tx_studies/AKZII_Schlussbericht.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-06].

- Jahn, Detlef 2006. *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jensen, Carsten 2007. Institutions and the politics of childcare services. *Journal of European Social Policy* 19 (1), 7–18.
- Jung, Tina, u. a. (Hg.) 2014. *In Arbeit: Emanzipation. Feministischer Eigensinn in Wissenschaft und Praxis*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Jurczyk, Karin & Szymenderski, Peggy 2012. Belastungen durch Entgrenzung – Warum Care in Familien zur knappen Ressource wird, in Lutz, Ronald (Hg.): *Erschöpfte Familien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 89–105.
- Jürgens, Kerstin 2009. *Arbeits- und Lebenskraft. Reproduktion als eigensinnige Grenzziehung*. 2. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kapella, Olaf, u. a. (Hg.) 2009. *Die Vielfalt der Familie: Tagungsband zum 3. Europäischen Fachkongress Familienforschung, [12.-14. Juni 2008]*. Opladen: B. Budrich.
- Kardorff, Ernst v., Steinke, Ines & Flick, Uwe (Hg.) 2008. *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. 6. Aufl. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch-Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver 1994. Staat und Wohlfahrtsproduktion, in Derlien, Hans-Ulrich (Hg.): *Systemrationalität und Partialinteresse: Festschrift für Renate Mayntz*. Baden-Baden: Nomos, 357–380.
- Keil, Siegfried 1993. Elterliches Erziehungsrecht und ergänzende Erziehungshilfen im Wandel der letzten 40 Jahre, in Bundesministerium für Familie und Senioren (Hg.): *40 Jahre Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland*. Neuwied: Luchterhand, 117–134. URL: <http://d-nb.info/931526817/04> [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Keller, Reiner, u. a. (Hg.) 2005. *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse; Band 2: Forschungspraxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kelle, Udo 2008. Computergestützte Analyse qualitativer Daten, in Kardorff, Ernst v., Steinke, Ines & Flick, Uwe (Hg.): *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch-Verlag, 485–502.
- Kevenhörster, Paul (Hg.) 1978. *Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung: Referate d. Arbeitsgruppe Kommunalpolitik u. Politikwiss. anlässl. d. Kongresses d. Dt. Vereinigung für Polit. Wiss., Bonn 1977*. Berlin, Köln: Difu (Tagungsbericht/Dt. Inst. für Urbanistik).
- Kevenhörster, Paul 2015. *Politikwissenschaft Band 2: Ergebnisse und Wirkungen der Politik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Knijn, Trudie & Kremer, Monique 1997. Gender and the caring dimension of welfare states: toward inclusive citizenship. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 4 (3), 328–361.
- Knorr-Cetina, Karin 1989. Spielarten des Konstruktivismus: Einige Notizen und Anmerkungen. *Soziale Welt* 58 40 (1), 86–96.
- Kolbe, Wiebke 2002. *Elternschaft im Wohlfahrtsstaat: Schweden und die Bundesrepublik im Vergleich 1945-2000*. Frankfurt am Main: Campus Verlag (Geschichte und Geschlechter, 38).

- Krause, Peter & Ostner, Ilona (Hg.) 2010. *Leben in Ost- und Westdeutschland: eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990-2010*. Frankfurt am Main: Campus.
- Kremer, Monique 2007. *How welfare states care: Culture, gender and parenting in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kreyenfeld, Michaela, Spiess, Katharina & Wagner, Gert G. 2000. Kindertageseinrichtungen in Deutschland: ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen. *DIW Wochenbericht* 67 (18), 269–275.
- Kruse, Jan 2011. *Einführung in die qualitative Interviewforschung*. Freiburg: Verlag Institut für Soziologie.
- Kulawik, Teresa 2005. *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterregime im internationalen Vergleich*. Gender-politik-online. URL: http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/systemvergleich/_konomie_und_Sozialpolitik/Wohlfahrtsstaaten_und_Geschlechterregime_im_internationalen_Vergleich/index.html [zuletzt geprüft am 2018-01-15].
- Kulawik, Teresa & Sauer, Birgit (Hg.) 1996a. *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag.
- Kulawik, Teresa & Sauer, Birgit 1996b. Staatstätigkeit und Geschlechterverhältnisse. Eine Einführung, in Kulawik, Teresa & Sauer, Birgit (Hg.): *Der halbierte Staat. Grundlagen feministischer Politikwissenschaft*. Frankfurt am Main, New York: Campus Verlag, 9–44.
- Kurz-Scherf, Ingrid, u. a. (Hg.) 2006. *Reader Feministische Politik & Wissenschaft: Positionen, Perspektiven, Anregungen aus Geschichte und Gegenwart*. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag (Reihe Geschlecht zwischen Vergangenheit und Zukunft des Zentrums für Gender Studies und Feministische Zukunftsforschung der Philipps-Universität Marburg, 1).
- Landenberger, Margarete 1991. Familienpolitische Maßnahmen und ihre Wirkungen auf Arbeitsmarktchancen und soziale Sicherung von Frauen, in Gather, Claudia, u. a. (Hg.): *Frauen-Alterssicherung: Lebensläufe von Frauen und ihre Benachteiligung im Alter*. Berlin: Ed. Sigma, 83–105.
- Laß, Inga & Heddendorp, Henning 2017. Nur aufgeschlossen oder wirklich überzeugt? Konzeption und Rahmenbedingungen aktiver Vaterschaft, in Gerlach, Irene (Hg.): *Elternschaft: Zwischen Autonomie und Unterstützung*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft), 71–100.
- Leitner, Sigrid 2002. Frauen – Männer – Wohlfahrtsstaat: Drei Varianten für ein „Happy End“. *Konturen* 1 (4).
- Leitner, Sigrid 2008a. Ökonomische Funktionalität der Familienpolitik oder familienpolitische Funktionalisierung der Ökonomie?, in Evers, Adalbert & Heinze, Rolf G. (Hg.): *Sozialpolitik: Ökonomisierung und Entgrenzung*. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, 67–82.

- Leitner, Sigrid 2008b. „Paradigmenwechsel“ in der Familienpolitik: Warum wir eigentlich bekommen haben, was wir schon lange brauchen. *Zeitschrift für Sozialreform* 54 (2), 209–220.
- Leitner, Sigrid 2013. *Varianten von Familialismus: Eine historisch vergleichende Analyse der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitiken in kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten*. Berlin: Duncker & Humblot (Sozialpolitische Schriften, 91).
- Leitner, Sigrid, Ostner, Ilona & Schratzenstaller, Margit 2004a. Einleitung: Was kommt nach dem Ernährermodell? Sozialpolitik zwischen Re-Kommodifizierung und Re-Familialisierung, in Leitner, Sigrid, Ostner, Ilona & Schratzenstaller, Margit (Hg.): *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch: Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, 7), 9–27.
- Leitner, Sigrid, Ostner, Ilona & Schratzenstaller, Margit (Hg.) 2004b. *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch: Was kommt nach dem Ernährermodell?* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Jahrbuch für Europa- und Nordamerika-Studien, 7).
- Lessenich, Stephan 1996. Umbau, Abbau, Neubau? Der deutsche Sozialstaat im Wandel: Eine Provokation. *Leviathan* 24 (2), 208–221.
- Lessenich, Stephan 2003. *Dynamischer Immobilismus: Kontinuität und Wandel im deutschen Sozialmodell*. Frankfurt/Main, New York: Campus.
- Lessenich, Stephan & Ostner, Ilona 1995. Die institutionelle Dynamik, „dritter Weg“ – Zur Entwicklung der Familienpolitik in „katholischen“ Wohlfahrtsstaaten am Beispiel Deutschlands und Frankreichs. *Zeitschrift für Sozialreform* (41), 780–803.
- Letablier, Marie-Therese & Jönsson, Ingrid 2003. Kinderbetreuung und politische Handlungslogik, in Gerhard, Ute & Wördemann, Karin (Hg.): *Erwerbstätige Mütter: Ein europäischer Vergleich*. München: Beck, 85–108.
- Lewis, Jane 2001. The Decline of the Male Breadwinner Model: Implications for Work and Care. *Social Politics* (8), 152–169.
- Lucht, Silvia 2014. Der Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz für unter Dreijährige. Landesrechtliche Umsetzung im Vergleich, in Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian (Hg.): *Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz – ein Jahr danach*. Münster, Westf: Waxmann, 49–71.
- Lutz, Ronald & Frey, Corinna (Hg.) 2012. *Erschöpfte Familien*. Wiesbaden: Springer.
- Mahon, Rianne 2005. Rescaling Social Production: Childcare in Toronto/Canada and Stockholm/Sweden. *National Journal of Urban and Regional Research* 29 (2), 341–357.
- Maier, Matthias L. 2001. Sammelrezension: Ideen und Policies. *Politische Vierteljahresschrift* 42 (3), 523–548.
- Maier, Matthias L., u. a. (Hg.) 2003. *Politik als Lernprozess: Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich.

- Maier, Matthias L. 2003. Wissens- und ideenorientierte Ansätze in der Politikwissenschaft: Versuch einer systematischen Übersicht, in Maier, Matthias L., u. a. (Hg.): *Politik als Lernprozess: Wissenszentrierte Ansätze der Politikanalyse*. Opladen: Leske + Budrich, 25–77.
- Majone, Giandomenico 1980. Policies as Theories. *Omega* 8 (2), 151–162.
- Marcinkowski, Frank (Hg.) 2014a. *Framing als politischer Prozess: Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriftenreihe politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6).
- Marcinkowski, Frank 2014b. Framing als politischer Prozess: Eine Einleitung, in Marcinkowski, Frank (Hg.): *Framing als politischer Prozess: Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriftenreihe politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6), 7–16.
- Matthes, Jörg 2014. Zum Gehalt der Framing-Forschung: Eine kritische Bestandsaufnahme, in Marcinkowski, Frank (Hg.): *Framing als politischer Prozess: Beiträge zum Deutungskampf in der politischen Kommunikation*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft (Schriftenreihe politische Kommunikation und demokratische Öffentlichkeit, 6), 17–28.
- Mätzke, Margitta & Ostner, Ilona 2010. The Role of Old Ideas in the New German Family Policy Agenda. *German Policy Studies* 6 (3), 119–162.
- Mayring, Philipp 1988. *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 2. Auflage. Weinheim: Beltz.
- Metha, Jal 2011. The Varied Roles of Ideas in Politics: From „Whether“ to „How“, in Béland, Daniel & Cox, Robert H. (Hg.): *Ideas and politics in social science research*. Oxford, New York: Oxford University Press, 23–46.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike 1991. ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in Garz, Detlef & Kraimer, Klaus (Hg.): *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 71–93.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike 2009a. Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage, in Pickel, Susanne, u. a. (Hg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch), 465–479.
- Meuser, Michael & Nagel, Ulrike 2009b. Das Experteninterview. Vielfach erprobt wenig bedacht., in Bogner, Alexander, Littig, Beate & Menz, Wolfgang (Hg.): *Experteninterviews: Theorien, Methoden, Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 35–61.
- Mieg, Harald A. & Heyl, Christoph (Hg.) 2013. *Stadt: Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler.
- Mosimann, Andrea & Giger, Nathalie 2008. Zwischen Parteipolitik und gesellschaftlicher Notwendigkeit. Familienergänzende Kinderbetreuung auf kommunaler Ebene. *Soziale Welt* 58 (3), 227–246.

- Müller-Brandeck, Gisela 1996. *Die institutionelle Dimension der Umweltpolitik: Eine vergleichende Untersuchung zu Frankreich, Deutschland und der Europäischen Union*. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Münch, Sybille 2016. *Interpretative Policy-Analyse: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Münnich, Sascha 2010. *Interessen und Ideen: Die Entstehung der Arbeitslosenversicherung in Deutschland und den USA*. Frankfurt am Main: Campus-Verlag (Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, 70).
- Naßmacher, Hiltrud & Naßmacher, Karl-Heinz 2007. *Kommunalpolitik in Deutschland*. 2. Aufl., 1 Bd. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naumann, Ingela K. 2005. Child care and feminism in West Germany and Sweden in the 1960s and 1970s. *Journal of European Social Policy* 15 (1), 47–63.
- Nullmeier, Frank 1993. Wissen und Policyforschung: Wissenspolitologie und rhetorisch-dialektisches Handlungsmodell. *Politische Vierteljahresschrift* 24, 175–196.
- Nullmeier, Frank 1997. Interpretative Ansätze in der Politikwissenschaft, in Benz, A. & Seibel W. (Hg.): *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 101–144.
- Nullmeier, Frank 1999. Interpretative Politikanalyse in der Theorienkonkurrenz, in Reckwitz, Andreas (Hg.): *Interpretation, Konstruktion, Kultur: Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften*. Opladen [u. a.]: Westdt. Verl, 219–238.
- Nullmeier, Frank 2012. Interpretative Policy-Forschung und das Erklärungsproblem: Oder: Wie kann man diskursiven Wandel erklären?, in Egner, Björn (Hg.): *Regieren: Festschrift für Hubert Heinelt*. Wiesbaden: Springer VS, 37–56.
- Nullmeier, Frank & Rüb, Friedbert W. 1993. *Die Transformation der Sozialpolitik: Vom Sozialstaat zum Sicherheitsstaat*. Frankfurt/Main, New York: Campus (Theorie und Gesellschaft, 28).
- OECD 2011. *Doing better for Families*. URL: <http://www.oecd.org/els/soc/doingbetterforfamilies.htm> [zuletzt geprüft am 2017-04-19].
- Offe, Claus 1977. Die kritische Funktion der Sozialwissenschaft., in Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.): *Interaktion von Wissenschaft und Politik*. Frankfurt am Main: Campus, 321–331.
- Orloff, Ann S. 1993. Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. *American Sociological Review* 58, 303–328.
- Ostner, Ilona 1995. Arm ohne Ehemann? Sozialpolitische Regulierung von Lebenschancen für Frauen im internationalen Vergleich. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 36/37, 3–12.
- Ostner, Ilona 2006. Paradigmenwechsel in der (west)deutschen Familienpolitik, in Berger, Peter A. & Kahlert, Heike (Hg.): *Der demographische Wandel: Chancen für die Neuordnung der Geschlechterverhältnisse*. Frankfurt am Main: Campus-Verl. (Politik der Geschlechterverhältnisse, 32), 165–202.

- Pan, Zhongdang & Kosicki, Gerald M. 1993. Framing Analysis: An Approach to News Discourse. *Political Communication* 10 (1), 55–75.
- Peucker, Christian, u. a. 2010. *Kindertagesbetreuung unter der Lupe: Befunde zu Ansprüchen an eine Förderung von Kindern*. München: Verl. Deutsches Jugendinst. (DJI-Fachforum Bildung und Erziehung, 9).
- Pfau-Effinger, Birgit 2000. *Kultur und Frauenerwerbstätigkeit in Europa: Theorie und Empirie des internationalen Vergleichs*. Opladen: Leske + Budrich.
- Pfau-Effinger, Birgit 2005. *Wandel der Geschlechterkultur und Geschlechterpolitiken in konservativen Wohlfahrtsstaaten – Deutschland, Österreich und Schweiz*. URL: http://www.fu-berlin.de/sites/gpo/tagungen/Kulturelle_Hegemonie_und_Geschlecht_als_Herausforderung/Birgit_Pfau-Effinger___Wandel_der_Geschlechterkultur_und_Geschlechterpolitiken_in_konservativen_Wohlfahrtsstaaten_Deutschland_sterreich_und_Schweiz/wandel_geschl_pfau_effinger.pdf [zuletzt geprüft am 2017-04-30].
- Pfau-Effinger, Birgit 2009. Unterschiede in der Kinderbetreuung im Ländervergleich im Rahmen kultureller und familienpolitischer Kontextbedingungen., in Kapella, Olaf, u. a. (Hg.): *Die Vielfalt der Familie: Tagungsband zum 3. Europäischen Fachkongress Familienforschung, [12.-14. Juni 2008]*. Opladen: B. Budrich, 113–132.
- Pickel, Susanne, u. a. (Hg.) 2009. *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen*. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).
- Pothmann, Jens, Schilling, Matthias & Fendrich, Sandra 2014, 17. Jg. *Komdat kommentierte Daten der Kinder und Jugendhilfe*.
- Potthoff, Matthias 2012. *Medien-Frames und ihre Entstehung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Prigge, Rolf & Böhme, René 2014. *Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg: Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. Bremen: Kellner, Klaus (Soziale Stadtpolitik, 6).
- Rauschenbach, Thomas 2014a. *Kita "2020"- eine empirische Zwischenbilanz*. URL: http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/thema/2014/12/2014-11-Vortrag_T.RAUSCHENBACH.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-07].
- Rauschenbach, Thomas (Hg.) 2014b. *Kommentierte Daten der Kinder- und Jugendhilfe*. Dortmund: Informationsdienst der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik (KOMDAT, 17).
- Reckwitz, Andreas (Hg.) 1999. *Interpretation, Konstruktion, Kultur: Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften*. Opladen [u. a.]: Westdt. Verl.
- Reichertz, Jo 2013. *Gemeinsam interpretieren: Die Gruppeninterpretation als kommunikativer Prozess*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Rein, Martin & Schön, Donald 1993. Reframing Policy Discourse, in Fischer, Frank & Forester, John (Hg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham/London: Duke University Press, 145–166.
- Reiter, Renate (Hg.) 2017. *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Grundwissen Politik).
- Rheder, Britta, von Winter, Thomas & Willems, Ulrich (Hg.) 2009. *Interessenvermittlung in Politikfeldern: Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. URL: <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-531-91697-2> [zuletzt geprüft am 2010-08-17].
- Riedel, Birgit 2009. *Local Governance: Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. Explorative Studie in drei Kommunen und einem Landkreis*. München. URL: http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/783_11704_Local_Governance_Langfassung.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-18].
- Ristau, Malte 2005. Der ökonomische Charme der Familie. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 55 (23/24), 16–22.
- Rosenthal, Gabriele 2005. *Interpretative Sozialforschung: Eine Einführung*. 4. Aufl. Weinheim: Juventa-Verl (Grundlagentexte Soziologie).
- Rudolph, Clarissa & Brand, Ortrun 2014. Auf zu neuen Ufern?: Geschlechterleitbilder im Wandel. *WSI Mitteilungen* 67 (2), 89–96.
- Ruhl, Klaus-Jörg 1991. Die nationalsozialistische Familienpolitik (1933-1945). Ideologie – Maßnahmen – Bilanz. *Geschichte in Wissenschaft und Unterricht* 8 (42), 479–488.
- Rüling, Anneli 2007. *Jenseits der Traditionalisierungsfallen: Wie Eltern sich Familien- und Erwerbsarbeit teilen*. Frankfurt am Main: Campus (Reihe Politik der Geschlechterverhältnisse, 35).
- Rüling, Anneli 2008. *Paradigmatic shift in the political discourses on childcare for children under the age of three? A comparative study of recent political discourses in England and Germany*. Göttingen: Universität Göttingen.
- Rüling, Anneli 2010. Ausbau der frühkindlichen Betreuung in Deutschland und England: Ökonomisierung der Familienpolitik oder bildungspolitische Wende?, in Auth, Diana (Hg.): *Selektive Emanzipation: Analysen zur Gleichstellungs- und Familienpolitik*. Opladen: Budrich (Politik und Geschlecht, 21), 197–218.
- Rürup, Bert & Gruescu, Sandra 2005. Nachhaltige Familienpolitik. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (23/24), 3–6.
- Sabatier, Paul A. 1988. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences* 21 (2), 129–168.
- Sabatier, Paul A. 1993. Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.): *Policy-Analyse: Krise und Neuorientierung*. Opladen: Westdt. Verlag (Politische Vierteljahresschrift/Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft, 24), 116–148.

- Sabatier, Paul A. (Hg.) 2007. *Theories of the policy process*. 2. Aufl. Boulder, Colo: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. & Weible, Christopher M. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications, in Sabatier, Paul A. (Hg.): *Theories of the policy process*. Boulder, Colo: Westview Press, 189–220.
- Sainsbury, Diane 2004. *Gender and welfare state regimes*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Santen, Eric von & Seckinger, Mike 2008. *Auswahl der Ergebnisse zum Stand des Ausbaus der Kinderbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren: Repräsentative Stichprobenerhebung bei 180 Jugendämtern*. URL: http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/64_10862_AusbauU3_Langfassung.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Saretzki, Thomas 2009. Aufklärung, Beteiligung und Kritik: Die „argumentative Wende“ in der Policy-Analyse, in Schubert, Klaus (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft), 431–473.
- Scheiwe, Kirsten & Willekens, Harry (Hg.) 2009. *Child Care and Preschool Development in Europe: Institutional Perspectives: Institutional Perspectives*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Schmid, Josef 2010. *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich: Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Lehrbuch).
- Schmidt, Manfred G., u. a. (Hg.) 2007. *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt, Manfred G. & Ostheim, Tobias 2007. Einführung: Theorien der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung im Überblick, in Schmidt, Manfred G., u. a. (Hg.): *Der Wohlfahrtsstaat: Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 21–28.
- Schmitt, C. & Trape, H. 2010. Die Bedeutung von Geschlechterarrangements für Partnerschaftsdauer und Ehestabilität in Ost- und Westdeutschland, in Krause, Peter & Ostner, Ilona (Hg.): *Leben in Ost- und Westdeutschland: eine sozialwissenschaftliche Bilanz der deutschen Einheit 1990-2010*. Frankfurt am Main: Campus, 227–246.
- Schneider, Ann K. 2017. Unternehmen als treibende Kraft für mehr Partnerschaftlichkeit – Befunde zur Elternzeit aus einer repräsentativen Unternehmensbefragung, in Gerlach, Irene (Hg.): *Elternschaft: Zwischen Autonomie und Unterstützung*. Wiesbaden: Springer VS (Familie und Familienwissenschaft), 227–247.
- Schneider, Volker & Janning, Frank 2006. *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Schober, P. S. & Schmitt, C. 2013. Ausbau der Kinderbetreuung – Entlastung der Eltern erhöht Zufriedenheit. *DIW Wochenbericht* 80 (50), 3–11.

- Scholz, Anita & Müller, Sophie 2014. Der Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich., in Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian (Hg.): *Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz – ein Jahr danach*. Münster, Westf: Waxmann, 73–87.
- Schreier, Margrit 2012. *Qualitative content analysis in practice*. London, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Schröder, Gerhard 1998. Die Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder. Bonn.
- Schröder, Gerhard & Blair, Tony 1999. Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten: ein Vorschlag. *Blätter für deutsche und internationale Politik* 12, 887–896.
- Schubert, Klaus (Hg.) 2009. *Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0*. 2. Aufl. München: Oldenbourg (Lehr- und Handbücher der Politikwissenschaft). URL: <http://ebooks.ciando.com/book/index.cfm/bok%5Fid/26610> [zuletzt geprüft am 2017-05-02].
- Snow, David A. 1986. Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review* 51, 464-481.
- Sotirov, Metodi, Borrás, Lars & Winkel, Georg 2011. Dem Wandel auf der Spur – Theoretische Ansätze zur Analyse von Politikwandel und -stabilität mit Fokus auf das Beispiel waldbezogener EU-Naturschutzpolitik. *Allgemeine Forst- und Jagdzeitschrift* (11/12), 215–230.
- Spieß, Christa K. 2014. Elterngeld Plus: Der Kurs stimmt! *DIW Wochenbericht* 81 (15), 332.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2008. *Kinderbetreuung regional: Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009a. *Kindertagesbetreuung regional 2008: Ein Vergleich aller 429 Kreise in Deutschland: Ein Vergleich aller Kreise Deutschlands*. URL: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KitaRegionalKarten2008.html> [zuletzt geprüft am 2014-12-19].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009b. *Regionaldatenbank Deutschland: Bevölkerungsstand: Durchschnittliche Jahresbevölkerung nach Geschlecht – Jahresdurchschnitt – regionale Tiefe: Kreise und krfr. Städte*. URL: <http://www.regionalstatistik.de> [zuletzt geprüft am 2017-05-02].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009c. *Regionaldatenbank Deutschland: Arbeitslose nach ausgewählten Personengruppen sowie Arbeitslosenquote – Jahresdurchschnitt – regionale Tiefe: Kreise und kreisfreie Städte*. URL: <http://www.regionalstatistik.de> [zuletzt geprüft am 2017-05-02].
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010a. *Kinderbetreuung regional 2009: Ein Vergleich aller 413 Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010b. *Kreiszahlen: Ausgewählte Regionaldaten für Deutschland. Ausgabe 2009*. URL: https://www.destatis.de/GPStatistik/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00009100/Kreiszahlen_2009.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-02].

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011a. *Kindertagesbetreuung regional 2010: Ein Vergleich aller 412 Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2011b. *Kindertagesbetreuung regional 2011: Ein Vergleich aller 412 Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2012. *Kindertagesbetreuung regional 2012: Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2013. *Kindertagesbetreuung regional 2013: Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2015. *Kindertagesbetreuung regional 2014: Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland*.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2016. *Kindertagesbetreuung regional 2016: Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland*. URL: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertagesbetreuungRegional>.
- Steinke, Ines 2008. Gütekriterien qualitativer Sozialforschung, in Kardorff, Ernst v., Steinke, Ines & Flick, Uwe (Hg.): *Qualitative Forschung: Ein Handbuch*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch-Verlag, 319–332.
- Steinrücke, Margareta. Der Kampf um den sechs-Stunden-Tag *revisited*- Bilanz und Perspektiven aus der Praxis, in Jung, Tina, u. a. (Hg.) 2014. *In Arbeit: Emanzipation. Feministischer Eigensinn in Wissenschaft und Praxis*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 209-223.
- Stöbe-Blossey, Sybille 2011. Soziale Dienste zur frühkindlichen Bildung und Betreuung, in Evers, Adalbert, Heinze, Rolf G. & Olk, Thomas (Hg.): *Handbuch soziale Dienste*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 369–388.
- Strauss, Anselm & Corbin, Juliet 2010. *Grounded Theory: Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz.
- Strunz, Eva 2014. Der Betreuungsatlas 2013: Lokale Unterschiede in der Kindertagesbetreuung unter der Lupe. *KOMDAT* 17 (1&2).
- Szepansky, Gerda 1995. *Die stille Emanzipation. Frauen in der DDR*. Frankfurt a. Main, New York: Fischer Taschenbuch Verlag.
- Tankard, James W., u. a. 1991. *Media frames: Approaches to conceptualization and measurement*. Boston.
- Treibel, Annette 2000. *Einführung in soziologische Theorien der Gegenwart*. 5. Aufl. Opladen: Leske+Budrich (Einführungskurs Soziologie, 3).
- Unterkircher, Lilo W. (Hg.) 1987. *Die andere Hälfte der Gesellschaft*. Wien: ÖGB-Verlag.
- Veil, Mechthild 2003. *Wohlfahrtsstaatliche Konzepte, Kinderbetreuungskulturen und Geschlechterarrangements in Europa*. Berlin. URL: <http://web.fu-berlin.de/gpo/pdf/Veil/veil.pdf> [zuletzt geprüft am 2017-04-26].
- Vobruba, Georg 1990. *Strukturwandel der Sozialpolitik: Lohnarbeitszentrierte Sozialpolitik und soziale Grundsicherung*. Frankfurt am Main: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 1569).

- Vollmer, Julia 2010. Familienpolitik auf der kommunalen Agenda, in Große Starmann, Carsten (Hg.): *Demographie konkret – Kommunale Familienpolitik neu gestalten*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 66–73.
- Vornmoor, Astrid 2003. Geschlechterkonstruktionen in Leitbildern (west-)deutscher Familienpolitik von der Nachkriegszeit bis in die Gegenwart. *femina politica* 2003 (1), 17–25.
- Wagenaar, H. 2011. *Meaning in action: Interpretation and dialogue in policy analysis*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- wahlergebnisse.info 2017. *Kommunalwahlen*. URL: <http://www.wahlergebnisse.info/3000.php> [zuletzt geprüft am 2017-05-18].
- Waldschmidt, Anne 2005. Der Humangenetik-Diskurs der Experten: Erfahrungen mit dem Werkzeugkasten der Diskursanalyse., in Keller, Reiner, u. a. (Hg.): *Handbuch Sozialwissenschaftliche Diskursanalyse; Band 2: Forschungspraxis*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 147–168.
- Weber, Max & Winkelmann, Johannes H. (Hg.) 1980. *Wirtschaft und Gesellschaft – Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr.
- Wiesner, Reinhard & Kößler, Melanie 2014. *Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Durchsetzung des Rechtsanspruches auf einen Betreuungsplatz für unter 3-Jährige: Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts*. München. URL: http://www.dji.de/fileadmin/user_upload/dasdji/thema/2014/06/Expertise_Wiesner_Koessler_Rechtsprechung_2014.pdf [zuletzt geprüft am 2017-05-06].
- Windhoff-Héritier, Adrienne (Hg.) 1993. *Policy-Analyse: Krise und Neuorientierung*. Opladen: Westdt. Verlag (Politische Vierteljahresschrift/Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft, 24).
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Hg.) 1977. *Interaktion von Wissenschaft und Politik*. Frankfurt am Main: Campus.
- Wollmann, Hellmut 2013. Stadt im Blick der Kommunalwissenschaft, in Mieg, Harald A. & Heyl, Christoph (Hg.): *Stadt: Ein interdisziplinäres Handbuch*. Stuttgart, Weimar: J. B. Metzler, 174–184.
- Wunderlich, Holger 2014. *Familienpolitik vor Ort: Strukturen, Akteure und Interaktionen auf kommunaler Ebene*. Wiesbaden: Springer VS.
- Zetkin, Clara 2006. Arbeiterinnen- und Frauenfrage, in Kurz-Scherf, Ingrid, u. a. (Hg.): *Reader Feministische Politik & Wissenschaft: Positionen, Perspektiven, Anregungen aus Geschichte und Gegenwart*. Königstein/Taunus: Ulrike Helmer Verlag (Reihe Geschlecht zwischen Vergangenheit und Zukunft des Zentrums für Gender Studies und Feministische Zukunftsforschung der Philipps-Universität Marburg, 1), 48–52.
- Zimmermann, Karsten, Barbehön, Marlon & Münch, Sybille 2014. Eigenlogik der Städte: ein fachdisziplinärer Beitrag zur Diskussion. *Leviathan* 42, 163–173.

- Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian 2014a. Betreuungszeit als Hauptproblem. Ergebnisse einer Elternbefragung zur frühkindlichen Betreuung seit dem 1. August 2013, in Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian (Hg.): *Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz – ein Jahr danach*. Münster, Westf: Waxmann, 11–48.
- Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian 2014b. Betreuungszeiten als Hauptproblem. Ergebnisse einer Elternbefragung zur frühkindlichen Betreuung seit dem 1. August 2013, in Zimmer, Marco & Rüttgers, Christian (Hg.): *Der Rechtsanspruch auf einen Krippenplatz – ein Jahr danach*. Münster, Westf: Waxmann, S.11–48.
- Zohlnhöfer, Reimut & Saalfeld, Thomas (Hg.) 2014. *Politik im Schatten der Krise: Eine Bilanz der Regierung Merkel, 2009–2013*. Wiesbaden: Springer VS.

10. Anhang A

Gesprächsleitfaden:

Themenblock I

Erzählen Sie bitte mal:

1. Welche Aufgabe haben Sie, wenn es in der Kommune darum geht, die KB auszubauen?
2. Wo sehen Sie Spielraum für Eigengestaltung innerhalb Ihrer Tätigkeit?
 - Haben Sie sich das so vorgestellt, als Sie mit Ihrer Arbeit angefangen haben?
3. Mit wem kooperieren Sie?
 - Parteien Vereine, Verbände
 - Bündnisse, lokale Initiativen, Projekte

Themenblock II

4. Inwiefern gab es in der Arbeit mit Ihren KooperationspartnerInnen Diskussionen oder Konflikte, bitte schildern Sie einen.
5. Wo gab es persönliche Erfolge für Sie in Ihrer Arbeit?
6. Bitte erzählen Sie doch mal, was hatten Sie für eine Vorstellung von dem, was Sie in Ihrer Arbeit machen würden?
7. Wie werden die Wünsche von Eltern in der KB-Planung berücksichtigt?

Themenblock III

8. Wie schätzen Sie die Bereitschaft von Eltern ein, ihre Kinder in öffentliche Betreuung zu geben?
 - Und wie sehen Sie das persönlich?
9. Was halten Sie vom derzeitigen Ausbauprozess, der auf Bundesebene vorangetrieben wird?
 - Was wünschen Sie sich von der Landespolitik?
 - Was wünschen Sie sich von der Bundespolitik?
10. Haben wir etwas vergessen, was Sie gerne noch ansprechen möchten?
11. Wer ist für die politische Regulierung von Kinderbetreuung hier vor Ort noch wichtig? Könnten Sie mich weitervermitteln?

11. Anhang B

MAXQDA

19.05.2017

Codesystem

- Aufgaben im Trias
- lokale Kontextualisierung
 - kausale Annahmen
- axiomatische Vorstellungen zur KB
 - Image Jugendhilfe
- legitimierte Handlung
- Hauptkern fundamentale Einstellungen
 - Natur des Menschen
 - rel. Priorität von Werten
 - Verteilungsgerechtigkeit
 - Soziale Benachteiligung
 - Gerechtigkeit hinkriegen
 - Verteilung Funktionen Markt Staat Familien
 - Migrantinnen
 - Pädagogik
 - Betreuung
- Policy-Kern: Vorstellungen zum Policy-Feld
 - Betreuungsmaxime
 - Geschlechterrollenbilder
 - Kompetenzverteilung zwischen Ebenen der Regierung
 - Wünsche an das Land Reflexionsfläche Werte
 - Wünsche an den Bund als Reflexionsfläche
 - nach Vorgaben
 - Rechts
 - Reflexionsfläche Konflikt für Werte d. Akteurs
- sekundäre Aspekte Familienpolitische Handlungsstrategien
- Rahmenbedingungen u3-KB
 - Bedarfsplanung
 - Bedingungen für Erzieherinnen
 - Bundesebene
 - Rechtsanspruch
 - Klage
 - Landesebene
 - Bundesland Ost
 - Kommune A
 - Kommune B
 - Bundesland West
 - Kommune C
 - Kommune D
 - Policy-Subsystem
 - äußere Einflüsse
 - Bevölkerungsprognose
 - Zahlen Daten Fakten
 - Wie Eltern wahrgenommen werden
 - Qualität von KB
 - Elternbeiträge
 - Investitionskosten
 - Quantität KB
 - Trägerstruktur vor Ort
 - Vergleich der Kommunen

MAXQDA

19.05.2017

Was in verschiedenen Fällen gleich ist
Was in verschiedenen Kommunen gleich ist
Alleinerziehende
Ambivalenz Kind Arbeit Eltern
Kindeswohl(-gefährdung)
Bezug auf Lohnarbeit
Bedürfnisse Mütter
Vorgaben KVJS
Fachkräfte
Gemeinderat entscheidet
Was in einem Fall gleich ist
Betreuungszeit
Soziale Segregation
Migration
Akademikerstadt
Arbeitsgruppe Bedarfsplanung
Amt für Sport und Bildung
Richtlinien
Ähnliches
Transparenz
örtliche Vereinbarung

Reste

Sets