

## Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich: jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden

Dörfler, Sonja; Blum, Sonja

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dörfler, S., & Blum, S. (2014). *Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich: jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden*. (Working Paper / Österreichisches Institut für Familienforschung, 82). Wien: Österreichisches Institut für Familienforschung an der Universität Wien. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-417276>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Österreichisches Institut für Familienforschung  
Austrian Institute for Family Studies



universität  
wien

## Working Paper

Sonja Dörfler ▪ Sonja Blum ▪ Markus Kaindl

### Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich

Jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung  
in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden

Nr. 82 | 2014

Working Paper Nr. 82 | 2014

Österreichisches Institut für Familienforschung  
an der Universität Wien  
1010 Wien | Grillparzerstraße 7/9  
T: +43(0)1 4277 48901 | [info@oif.ac.at](mailto:info@oif.ac.at)  
[www.oif.ac.at](http://www.oif.ac.at)

## Working Paper

Sonja Dörfler ▪ Sonja Blum ▪ Markus Kaindl

# Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich

Jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung  
in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden

Nr. 82 | 2014

Mai 2014

Gefördert aus Mitteln des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die  
Familie & Beruf Management GmbH.



Das Österreichische Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) führt als unabhängiges wissenschaftliches Institut anwendungsorientierte Studien und Grundlagenforschung zur Struktur und Dynamik von Familien, Generationen, Geschlechtern und Partnerschaften durch. Die Kooperation mit internationalen Forschungseinrichtungen und die familienpolitische Beratung zählen dabei ebenso wie die umfangreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu den Hauptaufgaben des ÖIF.

## Inhalt

<b>1. Einleitung</b> .....	<b>8</b>
1.1 Forschungsfrage .....	8
1.2 Methodisches Vorgehen .....	8
<b>2. Länderreport Deutschland</b> .....	<b>9</b>
2.1 Der familienpolitische Hintergrund .....	9
2.2 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999.....	10
2.3 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000 .....	10
2.3.1 Reformen in der familialen Betreuungspolitik.....	11
2.3.1.1 Das Elterngeld: Pfadwechsel in der Familienpolitik.....	12
2.3.1.2 Das Betreuungsgeld: Teilweise Revision des Pfadwechsels .....	12
2.3.2 Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik .....	13
2.3.2.1 Das Tagesbetreuungsausbaugesetz.....	13
2.3.2.2 Das Kinderförderungsgesetz .....	13
2.4 Akteure, Institutionen, Instrumente.....	14
2.4.1 Betreuungsformen.....	14
2.4.1.1 Krippen, Kombi-Einrichtungen und Kindergärten .....	14
2.4.1.2 Kindertagespflege.....	14
2.4.2 Trägerschaft und Finanzierung .....	15
2.4.3 Betreuungspersonal .....	16
2.5 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000 .17	
2.5.1 Quantitativer Ausbau und regionale Varianz.....	17
2.5.2 Qualitative Indikatoren.....	20
2.5.3 Wirkungsanalysen .....	22
<b>3. Länderreport Frankreich</b> .....	<b>24</b>
3.1 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999.....	25
3.1.1 Einführung eines Erziehungsgelds (Allocation parentale d’éducation, APE).....	25
3.1.2 Mehr Förderung individueller Betreuungsformen ab den 1980er Jahren .....	26
3.1.3 Teilzeitkarenz und Erziehungsgeld für Zwei-Kind-Familien ab 1994 .....	28

<b>3.2 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000 .....</b>	<b>28</b>
3.2.1 Reformen in der familialen Kinderbetreuung.....	28
3.2.1.1 Einführung eines Vaterschaftsurlaubs 2002.....	29
3.2.1.2 Reform des Erziehungsgelds durch die Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen zur Kleinkindbeihilfe (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, PAJE) 2004.....	29
3.2.1.3 Karenz für Ein-Kind-Familien 2004.....	30
3.2.1.4 Anhebung des Teilzeitkarenzgelds 2004 .....	30
3.2.1.5 Neue Wahlmöglichkeit für Großfamilien beim Erziehungsgeld ab 2004 .....	30
3.2.2 Reformen in der außerfamilialen Kinderbetreuung .....	30
3.2.2.1 Reform der Betreuungsbeihilfen: Vereinfachung und Anhebung zugunsten niedriger Einkommensklassen 2004 .....	31
3.2.2.2 Steuernachlässe für die Einrichtung von Unternehmenskinderbetreuung (Le credit d'impots famille) ab 2004 .....	31
3.2.2.3 Plan Petite Enfance 2007-2012.....	31
3.2.2.4 Höhere Einkommensgrenzen bei der „Complément de libre choix du mode de garde“ für Alleinerziehende 2012 .....	33
<b>3.3 Akteure, Institutionen, Instrumente.....</b>	<b>33</b>
3.3.1 Betreuungsformen.....	33
3.3.1.1 Crèche (Krippe) .....	33
3.3.1.2 Jardins d' enfants (Kindergärten) .....	34
3.3.1.3 Tageseltern.....	35
3.3.1.4 Betreuer/innen im eigenen Haus .....	35
3.3.1.5 École maternelle .....	35
3.3.1.6 Halte Garderie .....	37
3.3.2 Trägerschaft und Finanzierung .....	37
3.3.2.1 Zulage zur Wahlfreiheit bei der Betreuung (Complément de libre choix du mode de garde) .....	38
3.3.2.2 Universeller Gutschein zur Anstellung von Dienstleistungspersonal (cheque emploi service universel, CESU).....	39
3.3.2.3 Steuerabschläge für Kinderbetreuungskosten .....	40
3.3.3 Betreuungspersonal .....	40
<b>3.4 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000 .40</b>	
3.4.1 Auswirkungen der zunehmenden Förderung individueller Betreuungsformen .....	41
3.4.2 Reform der Betreuungsbeihilfen (Complément de libre choix du mode de garde).....	41
3.4.3 Ausweitung der Wahlfreiheit?.....	42
3.4.4 Auswirkungen des Plan Petite Enfance .....	43
3.4.5 Wirkungsanalysen .....	44
<b>4. Länderreport Österreich .....</b>	<b>45</b>
<b>4.1 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999.....</b>	<b>46</b>
4.1.1 Frühe Einführung von Mutterschutz und Karenz.....	46
4.1.2 Vorschulische Betreuung als Instrument der Familienpolitik .....	47
4.1.3 Einführung der Väterkarenz 1990 mit Hindernissen .....	47
4.1.4 Kindergartenmilliarde in den 1990er Jahren .....	47

<b>4.2 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000 .....</b>	<b>48</b>
4.2.1 Reformen in der familialen Betreuungspolitik.....	48
4.2.1.1 Kinderbetreuungsgeld – ein Richtungswechsel 2002 .....	48
4.2.1.2 Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit für Eltern 2004 .....	48
4.2.1.3 Schaffung erwerbsorientierter Alternativen bei Kinderbetreuungsgeld 2008 und 2010	49
4.2.2 Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik .....	50
4.2.2.1 Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten für alle unter Zehnjährigen ab 2009 .....	50
4.2.2.2 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung mit Schwerpunkt unter 3-Jährige und Sprachförderung 2008-2010 .....	50
4.2.2.3 Einführung eines kostenlosen, verpflichtenden Kindergartenjahrs 2009 .....	52
4.2.2.4 Bundesweiter Bildungsrahmenplan für Kinder im Vorschulalter ab 2010 .....	52
4.2.2.5 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung mit Schwerpunkt unter 3-Jährige und Ausweitung der Öffnungszeiten 2011-2014.....	53
<b>4.3 Akteure, Institutionen, Instrumente.....</b>	<b>54</b>
4.3.1 Betreuungsformen.....	54
4.3.1.1 Kinderkrippen.....	54
4.3.1.2 Kindergärten .....	55
4.3.1.3 Alterserweiterte Gruppen.....	55
4.3.1.4 Kindergruppen .....	56
4.3.1.5 Tageseltern.....	56
4.3.2 Trägerschaft und Finanzierung .....	56
4.3.3 Betreuungspersonal .....	57
<b>4.4 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000 .58</b>	
4.4.1 Anstieg des Angebots und der Betreuungsquoten unter Dreijähriger als Auswirkung der 15a-Vereinbarung seit 2007 .....	59
4.4.2 Auswirkungen des verpflichtenden, kostenlosen Kindergartenjahrs.....	63
4.4.3 Wirkungsanalysen .....	64
<b>5. Länderreport Schweden .....</b>	<b>65</b>
<b>5.1 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999.....</b>	<b>65</b>
5.1.1 Wirtschaftswachstum und Betreuungsausbau in den 1960er und 70er Jahren .....	66
5.1.2 Einkommensabhängige Elternkarenz und Einführung der Elternteilzeit 1975 .....	67
5.1.3 Verpflichtendes Vorschuljahr für Sechsjährige Ende der 1970er Jahre .....	67
5.1.4 Steuerung des Betreuungsangebots der Gemeinden über zweckgebundene Subventionen des Staates ab den 1970er Jahren .....	68
5.1.5 Geburtenanstieg und Betreuungsboom in den 1980er Jahren .....	68
5.1.6 Wirtschaftskrise und einige Kurswechsel in den 1990er Jahren.....	69
<b>5.2 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000 .....</b>	<b>71</b>
5.2.1 Reformen in der familialen Kinderbetreuung.....	71
5.2.1.1 Verstärkte Förderung der Väterbeteiligung beim Elterngeld .....	71
5.2.1.2 Einführung des kommunalen Betreuungsgelds 2008 .....	72
5.2.2 Reformen in der außerfamilialen Kinderbetreuung .....	73
5.2.2.1 Die Vorschule für alle und Deckelung der Elternbeiträge in den 2000er Jahren .....	73
5.2.2.2 Qualität im Fokus – die Reform von 2005 .....	74
5.2.2.3 Ein neues Bildungsgesetz 2011 .....	74

<b>5.3 Akteure, Institutionen, Instrumente.....</b>	<b>76</b>
5.3.1    Betreuungsformen.....	76
5.3.1.1    Vorschule (Förskola).....	76
5.3.1.2    Offene Vorschule (Öppna Förskola).....	77
5.3.1.3    Pädagogische Betreuung/Tageseltern (Familije Daghem).....	77
5.3.2    Trägerschaft und Finanzierung.....	78
5.3.3    Betreuungspersonal.....	79
<b>5.4 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000 .79</b>	
5.4.1    Auswirkungen der Vorschule für alle und der Deckelung der Elternbeiträge 2001 und 2003.....	80
5.4.2    Auswirkungen der verpflichtenden Qualitätsberichte von 2005.....	82
5.4.3    Wirkungsanalysen.....	82
<b>6. Vergleich ausgewählter Eckdaten und verwandter Indikatoren der     Betreuungssysteme.....</b>	<b>84</b>
<b>6.1 Ausgaben für außerfamiliale Betreuung unter Sechsjähriger.....</b>	<b>84</b>
<b>6.2 Betreuungsquoten.....</b>	<b>86</b>
<b>6.3 Entwicklung der Gesamtfertilitätsraten.....</b>	<b>89</b>
<b>6.4 Erwerbsquote von Müttern unter Dreijähriger.....</b>	<b>89</b>
<b>7. Conclusio.....</b>	<b>91</b>
<b>7.1 Zusammenfassung.....</b>	<b>91</b>
<b>7.2 Fazit.....</b>	<b>94</b>
<b>8. Literaturverzeichnis.....</b>	<b>96</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Betreuungsplätze bei Tagesmüttern und Krippen, Plätze je 100 Kinder unter 3 Jahren in Frankreich von 1988 bis 1996 .....	27
Abbildung 2: Betreuungsangebot und deren Öffnungszeiten im Bundesländervergleich 2007/08 und 2012/13 .....	59
Abbildung 3: U3-Betreuungsquoten im Bundesländervergleich 2007/08 und 2012/13.....	60
Abbildung 4: Betreuungsquoten bei unter Dreijährigen 2007/08 und 2011/12 nach Bevölkerungsdichte in Österreich .....	61
Abbildung 5: Betreuungsquoten bei Drei- bis unter Sechsjährigen 2007/08 und 2011/12 nach Bevölkerungsdichte in Österreich .....	62
Abbildung 6: Anteil der Fünfjährigen mit nicht-deutscher Umgangssprache nach Bundesländern 2008/09 und 2011/12 in Österreich.....	63
Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl der außerfamilial betreuten Kinder nach Betreuungsform von 1975-2010 in Schweden .....	80
Abbildung 8: Durchschnittliche Zahl der Kinder pro Gruppe in Vorschulen und bei Tageseltern 2001-2010 in Schweden .....	81
Abbildung 9: Kinder pro Vollzeitbetreuer/in nach Betreuungsform, Schweden 2000-2010....	82
Abbildung 10: Vergleich der öffentlichen Ausgaben für außerfamiliale Kinderbetreuung für Kinder vor dem Schuleintritt in % des BIP, 2009 .....	84
Abbildung 11: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für außerfamiliale KB für Kinder vor dem Schuleintritt in % des BIP von 1999 bis 2009 im Vergleich .....	85
Abbildung 12: Anteil der Kinder in außerfamilialer Betreuung an allen Kindern der Altersgruppe im Vergleich, 2008.....	87
Abbildung 13: Anteil der Kinder in institutioneller Betreuung und in Betreuung bei Tageseltern an allen Kindern der Altersgruppe im Vergleich, 2010/11/12/13 .....	88
Abbildung 14: Vergleich der Erwerbsquoten, Karenz- und Mutterschutzquoten von Frauen mit unter 3-jährigem Kind, 2008.....	90



## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Träger von Kindertageseinrichtungen in Deutschland 2012 .....	15
Tabelle 2: Entwicklung der Betreuungsquoten für unter Dreijährige in % (2008-2013) .....	18
Tabelle 3: Betreuungsquoten in Deutschland nach Alter der Kinder, 2013 .....	19
Tabelle 4: Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen in Deutschland, 2012 .....	20
Tabelle 5: Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen in Deutschland, 2012 .....	21
Tabelle 6: Betreuungsquote unter Dreijähriger nach Betreuungsform in Frankreich, 2010 ...	33
Tabelle 7: Berechnungsgrundl. Complément de libre choix du mode de garde, 2013.....	38
Tabelle 8: Berechnungsgrundlage der Complément de libre choix du mode de garde je nach Arbeitgeber der Tageseltern, 2013 .....	39
Tabelle 9: Veränderung der Müttererwerbsquote und Betreuungsquote von Ein- und Zweijährigen in Frankreich von 2005 auf 2006 .....	42
Tabelle 10: Gesamtfertilitätsraten im Vergleich, 2007 und 2011 .....	89

## 1. Einleitung

Das vorliegende Working Paper sieht die Aktualisierung des im Juli 2007 erschienenen ÖIF-Working Papers Nr. 57 „Kinderbetreuungskulturen in Europa“ vor. Dafür sollen die derzeit vorherrschenden unterschiedlichen Kinderbetreuungskulturen für Kinder unter 6 Jahren in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden untersucht werden – vier Länder mit teilweise sehr unterschiedlichen Schwerpunkten in ihrer familienpolitischen Ausrichtung.

Ziel dieser Updates soll sein, die rezenten Entwicklungen der Kinderbetreuungspolitik in den jeweiligen Ländern und ihre Auswirkungen von 2000 bis heute im Detail zu beleuchten. Dabei wird ein kurzer historischer Überblick über die Entwicklung vorangestellt. Kernthema bleibt die außerfamiliäre Kinderbetreuung, ihre Reformen in den strukturellen Rahmenbedingungen und den öffentlichen Förderungen sowie deren Auswirkungen.

Zusätzlich werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Betreuung innerhalb der Familien – Karenz, Teilzeitrechte für Eltern, Geldleistungen zur familialen Betreuung etc. in ihrer Entwicklung und in ihrem aktuellen Status quo beleuchtet. Dabei werden die Begriffe „Elternkarenz“ oder „Karenz“ für Österreich, Schweden und Frankreich verwendet, während für Deutschland im Rahmen dieser Studie der dort übliche Begriff „Elternzeit“ für die vergleichbare politische Maßnahme verwendet wird. Es wird punktuell auch auf die Auswirkungen der verschiedenen Gesetzänderungen zur familialen Betreuung eingegangen.

Zusätzlich werden die Betreuungsquoten im Rahmen der vorschulischen Betreuung anhand möglichst vergleichbaren Sekundärdatenmaterials berechnet und die Ausgaben für vorschulische Betreuung anhand rezenter Vergleichsdaten jenen des Papers von 2007 gegenüber gestellt.

### 1.1 Forschungsfrage

Die zentrale Fragestellung dieser Studie ist jene nach der rezenten Entwicklung, den Auswirkungen und den Gemeinsamkeiten bzw. Unterschieden in den Systemen der außerfamiliären Betreuung von Kindern im vorschulischen Alter. Dabei werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen für familiäre Betreuung quasi als ergänzender Faktor in die Analyse miteinbezogen. Zudem sollen (Aus-)Wirkungen der Systeme analysiert werden.

### 1.2 Methodisches Vorgehen

Die Entwicklung der Betreuungssysteme wurde anhand der Reformen bezüglich der konkreten Ausgestaltung des Betreuungsangebots sowie der steuerlichen und monetären Förderungen für die Inanspruchnahme außerfamiliärer Kinderbetreuung dargestellt und analysiert.

Die Entwicklung der familialen Kinderbetreuung wurde anhand der Reformen bei monetären Leistungen für elterliche Betreuung und arbeitsrechtlichen Regelungen für Eltern dargestellt und analysiert. Hierfür wurden eine Literaturanalyse rezenter Studien und eine Analyse von Gesetzestexten zum Thema, die gegebenenfalls durch schriftliche und/oder telefonische Erhebungen bei nationalen Behörden ergänzt werden, durchgeführt.

Um die (Aus-)Wirkungen der Reformen zu analysieren, wurden Sekundärdatenauswertungen zu den Ausgaben für vorschulische Betreuung und zu aktuellen, vergleichbaren Betreuungsquoten vorgenommen, wobei für die Berechnung der Betreuungsquoten teilweise Daten durch direkte Kontaktaufnahme mit den zuständigen Stellen erhoben wurden.

## 2. Länderreport Deutschland

Im Folgenden wird kurz der familienpolitische Hintergrund im deutschen Wohlfahrtssystem skizziert (6.1), ehe spezifisch auf die historische Entwicklung der Betreuungspolitik eingegangen wird (6.2). In Kapitel 6.3 werden die z.T. sehr weitreichenden Reformen beschrieben, die in der deutschen Betreuungspolitik seit der Jahrtausendwende durchgeführt wurden. Kapitel 6.4 wendet sich im Detail den Institutionen, Akteuren und Instrumenten der außerfamilialen Kinderbetreuung zu, woraufhin Kapitel 6.5 abschließend einen Blick auf die Auswirkungen der dargestellten Reformen wirft.

### 2.1 Der familienpolitische Hintergrund

Als eine Dimension des deutschen Wohlfahrtssystems sieht sich die Familienpolitik von dessen grundlegenden Charakteristika geprägt bzw., durch Schnittmengen mit anderen Politikfeldern wie etwa der Rentenpolitik, beeinflusst. In der Literatur wird Deutschland klassischerweise als „konservativer Wohlfahrtsstaat“ (Esping-Andersen 1990) eingeordnet, der durch einen mittleren Grad an De-Kommodifizierung, statusbewahrende Sozialversicherungssysteme, Subsidiarität sowie die Förderung traditioneller Familienstrukturen gekennzeichnet ist. Seine institutionellen Wurzeln findet dieser Wohlfahrtsstaattypus – für den neben Deutschland auch Österreich ein Paradebeispiel darstellt – in den Bismarck'schen Sozialversicherungen: der Krankenversicherung (1883), Unfallversicherung (1884) und der gesetzlichen Rentenversicherung (1889). Vor allem innerhalb der vergangenen zehn Jahre und seit den Sozialstaatsreformen der rot-grünen Bundesregierung (1998-2005) werden jedoch für alle Politikfelder weitreichende Veränderungen konstatiert und wird eine Klassifizierung als „konservatives Wohlfahrtsstaatsmodell“ zunehmend kritisch gesehen.

Die deutsche Familienpolitik ist – im Unterschied zu den meisten anderen vergleichbaren Industrienationen – durch eine vergleichsweise frühe und explizite Institutionalisierung gekennzeichnet. Als Beginn dieser institutionalisierten Familienpolitik ist die Einrichtung des Bundesministeriums für Familienfragen während der Regierungsbildung 1953 zu bewerten (z.B. Wingen 1993: 8). Seither existierte in Deutschland durchwegs – mit allerdings wechselnder Ressortzuordnung – ein nominell für Familie zuständiges Ministerium; seit nunmehr 1994 als „Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend“ (BMFSFJ). Vor dem Hintergrund des grundrechtlichen Schutzes von Ehe und Familie (GG, Art. 6) sowie des allgemeinen Sozialstaatsprinzips ist die deutsche Familienpolitik in erster Linie durch Maßnahmen des Bundes geprägt (Gerlach 2010: 144). Die institutionellen Kompetenzen der Länder liegen v.a. im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung, sowie allgemein im gesamten Bereich des Bildungs- und Erziehungswesens (vgl. Kapitel 6.3).

Differenziert man zwischen verschiedenen familienpolitischen Steuerungsinstrumenten, so ist die deutsche Familienpolitik klassischerweise durch einen klaren Bias in Richtung finanzieller Transferleistungen und steuerlicher Leistungen gekennzeichnet, während Sachleistungen eine nachgeordnete Rolle zukommt (vgl. auch Kapitel 6.1.2). Dies wird u.a. darauf zurückgeführt, dass die deutsche Familienpolitik in ihrer Institutionalisierung stark durch das Subsidiaritätsprinzip geprägt worden ist (vgl. Blum 2012: 5): Geld- und Steuerleistungen entsprachen diesem Prinzip, Familien in ihrer Privatheit zu belassen und gleichzeitig finanziell zu befähigen, Wohlfahrtsleistungen füreinander zu erbringen (vgl. Bahle 1998: 22). Dies gilt z.B. für das 1954 eingeführte Kindergeld bzw. die steuerlichen Kinderfreibeträge. Insbesondere die horizontal umverteilenden Steuerleistungen zeugen auch von der hohen Bedeutung des Familienlastenausgleichs für die deutsche Familienpolitik, der ebenfalls die christdemokratischen Traditionen widerspiegelt (Bahle 1998).

## 2.2 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999

Die deutsche Betreuungspolitik ist insofern als „familialistisch“ bezeichnet worden (Esping-Andersen 1999; Ostner 2003), als dass sie lange Zeit primär unterstützende Maßnahmen für die familiäre Betreuung schuf. Vor dem Hintergrund der grundlegenden Charakteristika der deutschen Familienpolitik entwickelten sich v.a. die finanziellen Familienleistungen auf ein im internationalen Vergleich weit überdurchschnittliches Niveau (vgl. Tabelle/Kapitel). Demgegenüber blieb die außerfamiliäre Betreuungsinfrastruktur lange Zeit unterentwickelt.

Der (Halbtags-)Kindergärten als pädagogische Einrichtungen ab dem dritten Lebensjahr verfügt in Deutschland über eine lange Tradition. Nicht zuletzt wurde 1840 von Friedrich Fröbel im thüringischen Bad Blankenburg der erste Kindergarten gegründet. Wiederholt ist allerdings auf den spezifischen Dualismus des deutschen Bildungs- und Betreuungssystems hingewiesen worden (z.B. Gottschall/Hagemann 2002), der in den institutionellen Ursprüngen verankert ist und bis heute nachwirkt. So entstanden im Verlauf des 19. Jahrhunderts auf der einen Seite ganztägige Kindertagesheime, in denen Arbeiterkinder während der Erwerbstätigkeit ihrer Mütter betreut bzw. „verwahrt“ wurden (ibid. 12). Auf der anderen Seite entstanden pädagogisch motivierte Halbtagskindergärten, die vorrangig von Bürgerkindern besucht wurden (ibid.: 12). Seit den 1970er Jahren war der Kindergarten von zunehmender Bedeutung, wie sich auch an der Entwicklung der Betreuungsquoten widerspiegelt (vgl. Kapitel 6.4). Die oft kurzen Öffnungs- und häufigen Ferienzeiten der Kindergärten wiesen jedoch mit darauf hin, dass sie zu dieser Zeit noch immer primär als bildungspolitische und kaum als vereinbarungspolitische Maßnahme konzipiert waren (vgl. Kuller 2004: 15). Öffentliche Betreuungsangebote für unter Dreijährige existierten kaum (vgl. Kapitel 6.4).

Im Bereich der familialen Betreuungspolitik schuf die sozialliberale Regierungskoalition 1979 mit dem bezahlten Mutterschaftsurlaub eine vorerst auf erwerbstätige Mütter beschränkte Maßnahme, die im Anschluss zum Mutterschutz einen Karenzanspruch bis zum 6. Lebensmonat des Kindes bei Auszahlung einer Lohnersatzleistung vorsah. Mit der Einführung des Erziehungsurlaubs und Erziehungsgelds durch die christlich-liberale Regierungskoalition wurde diese Regelung 1986 durch eine prinzipiell beiden Elternteilen zur Verfügung stehende und von einer vorherigen Erwerbstätigkeit unabhängige Leistung ersetzt. Anfangs betrug der unter Kündigungsschutz stehende Erziehungsurlaub zehn Monate; er wurde bis 1992 sukzessive auf einem Zeitraum von drei Jahren pro Kind ausgeweitet. Das Erziehungsgeld wurde allerdings nur für maximal 24 Monate ausbezahlt, es lag bei 600 DM (später: 307 Euro) und konnte einkommensabhängig reduziert werden. Die Teilzeiterlaubnis lag eingangs bei nur 18 Wochenstunden, ab 1989 jedoch bei 19 Wochenstunden und somit in Höhe einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Parallel zu Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld wurde Mitte der 1980er Jahre das Kindererziehungszeitgesetz eingeführt, mit dem erstmals geleistete Erziehungszeiten äquivalent zu durch Erwerbsarbeit gesammelten Ansprüchen als Pflichtbeitragszeit in der Rentenversicherung angerechnet werden konnten.

## 2.3 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000

Vor dem Hintergrund dieser familienpolitischen Regelungen wurden etwa ab Beginn der 2000er Jahre verstärkt spezifische Problemlagen konstatiert, die durch die konkrete Ausgestaltung des Politikfelds zum Teil mit ausgelöst, zum Teil nicht in effektiver Art und Weise behandelt wurden. Hierzu gehörten u.a. die mangelhafte Vereinbarkeit von Beruf und Familie, damit in Zusammenhang stehend die niedrige Geburtenrate, sowie die v.a. durch die PISA-Studie der OECD diagnostizierten bildungspolitischen Probleme und die hohe soziale

Selektivität des deutschen Bildungssystems. In diesem Kontext spielten wissenschaftliche Untersuchungen, Evaluationen und international-vergleichende Analysen eine zunehmende Rolle für die deutsche Familienpolitik (vgl. Bäcker et al. 2013): Sie zeigten die zum Teil problematischen Anreiz- und Wirkungsweisen der familienpolitischen Instrumente auf und führten bei vielen familienpolitischen Akteuren zu veränderten Problemwahrnehmungen und entsprechenden Präferenzen (Blum 2012). Dies wird durch das folgende Zitat der SPD-Familienministerin Renate Schmidt (2002-2005) gut zum Ausdruck gebracht:

„In Deutschland geben wir pro Kopf für die Familienförderung fast auf den Euro genau so viel aus wie die Schweden. Aber: In Schweden ist die Geburtenrate höher, dort arbeiten mehr Frauen, die Kinderarmut ist geringer, und mehr Väter nehmen Elternzeit. Und nebenbei sind auch noch die Pisa-Ergebnisse besser.“ (SZ, 27.7.2004)

Mit dieser Begründung brachte die damalige Familienministerin die Einführung eines einkommensabhängigen Elterngelds und den Ausbau der Kindertagesbetreuung auf die politische Handlungsagenda.

Vor dem Hintergrund dieser spezifischen familienpolitischen Problemlagen und veränderten Problemwahrnehmungen werden im Folgenden die seit dem Jahr 2000 durchgeführten Reformen in der deutschen Betreuungspolitik nachgezeichnet. Insbesondere unter der Großen Koalition (2005-2009) und Familienministerin Ursula von der Leyen war die deutsche Familienpolitik durch eine hohe Dynamik und Reformintensität gekennzeichnet. Seitens der Forschung wurden die in dieser Zeit vorgenommenen familienpolitischen Änderungen als sehr weitreichend, vielfach sogar als Paradigmenwandel beurteilt (z.B. Blum 2012; Henninger et al. 2008; Gerlach 2006). Bei der Darstellungen der familienpolitischen Reformen seit dem Jahr 2000 wird im Folgenden primär auf Betreuungspolitiken (d.h. Karenzregelungen, Kindertagesbetreuung) fokussiert: Nicht nur sind diese Politiken Gegenstand der vorliegenden Studie. Darüber hinaus standen sie auch im Fokus der jüngeren familienpolitischen Reformvorhaben in Deutschland.

### **2.3.1 Reformen in der familialen Betreuungspolitik**

Die 2001 durchgeführte Reform des Erziehungsurlaubs-/Erziehungsgeldsystem durch die rot-grüne Regierungskoalition (1998-2005) hin zur sogenannten „Elternzeit“ behielt das alte System weitgehend bei, setzte jedoch in zweierlei Hinsicht neue, gleichstellungspolitische Akzente (Leitner 2006: 334). Zum einen wurde die Teilzeiterlaubnis während der Elternzeit von 19 auf 30 Wochenstunden ausgeweitet und parallel dazu ein Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit eingeführt. Dieser Rechtsanspruch gewährt allen Arbeitnehmern in Betrieben ab 15 Beschäftigten einen Anspruch auf Verkürzung der Arbeitszeit. Darüber hinaus konnten nun beide Eltern gleichzeitig in Elternzeit gehen, sich bis zu dreimal mit dem Bezug abwechseln, sowie ein Jahr des dreijährigen Erziehungsurlaubs später, nämlich bis zum achten Geburtstag des Kindes in Anspruch nehmen. Zudem wurde mit der Reform eine sogenannte Budget-Variante des Erziehungsgelds eingeführt, die gewisse Anreize für eine verkürzte Elternzeit setzte: Bei einem Bezug von zwölf anstelle von 24 Monaten wurde hierbei eine monatlich höhere Geldleistung von € 450 Euro ausgezahlt. Da die über den gesamten Bezugszeitraum ausgezahlte Geldleistung bei der Budget-Variante jedoch insgesamt niedriger war, blieben diese Anreize jedoch vorerst ambivalent (vgl. von Wahl 2006: 475).

### 2.3.1.1 *Das Elterngeld: Pfadwechsel in der Familienpolitik*

Einige Jahre später, mit der Einführung des Elterngelds zum 1. Januar 2007, wurde das vorherige System aus Elternzeit und Erziehungsgeld grundlegend reformiert. Die bisherige Pauschalleistung wurde hiermit durch eine Lohnersatzleistung von 67 Prozent des bisherigen Nettoeinkommens ersetzt, die ein Elternteil für maximal zwölf Monate beziehen kann. Mindestens zwei Monate müssen vom jeweils anderen Elternteil bezogen werden und verfallen sonst (12+2-Regelung). Die Maximaldauer der Elternzeit (vormals: Erziehungsurlaub) liegt allerdings nach wie vor bei drei Jahren. Das Elterngeld ist nach oben mit € 1.800 monatlich und nach unten durch ein Mindestelterngeld von € 300 monatlich gedeckelt, wobei letzteres auch an zuvor nicht erwerbstätige Eltern geleistet wird. Im Rahmen eines Sparpakets wurde das Mindestelterngeld allerdings für Bezieher des Langzeitarbeitslosengelds („Hartz IV“) gestrichen und zugleich die Einkommensersatzrate für Bezieher mit einem Nettoeinkommen über € 1.240 auf 65% abgesenkt (vgl. Blum/Erlar 2012). Die Teilzeiterlaubnis während des Elterngeldbezugs wurde bei 30 Wochenstunden belassen, wobei in diesem Fall nur 67 Prozent des entfallenen Teileinkommens bis zu einer Bemessungsgrenze von € 2.700 erstattet werden. Seitens der Forschung hat das Elterngeld eine hohe Aufmerksamkeit erfahren und wurde aufgrund seiner veränderten Anreizstrukturen in Richtung weiblicher Erwerbstätigkeit und geteilter Elternschaft als grundlegende Veränderung der deutschen Familienpolitik bewertet (z.B. Blum 2012; Henninger et al. 2008; Farahat et al. 2006). Auf der Outcome-Seite hat sich so auch die Väterbeteiligung seit Einführung des Elterngelds sukzessive erhöht: Von den rund 663.000 im Jahr 2011 geborenen Kindern bezogen 181.000 Väter Elterngeld, was einem Anteil von 27,3% entspricht – wobei die regionale Varianz bei der Väterbeteiligung von 17,5% im Saarland bis zu 35,6% in Bayern reichte (Statistisches Bundesamt 2013b). In den meisten Fällen (77%) bezogen die Väter allerdings nur für bis zu zwei Monate Elterngeld, während nur 7% der Väter für zwölf Monate Elterngeld in Anspruch nahmen (ibid.).

### 2.3.1.2 *Das Betreuungsgeld: Teilweise Revision des Pfadwechsels*

Zumindest teilweise kann die jüngste Reform in der familialen Betreuungspolitik, die Einführung des Betreuungsgelds zum August 2013, als Revision dieses von der Großen Koalition eingeschlagenen Reformpfads beschrieben werden (vgl. Bäcker et al. 2013: 19). Erstmals festgehalten war die Einführung einer monatlichen Geldleistung für diejenigen Eltern, „die ihre Kinder von ein bis drei Jahren nicht in Einrichtungen betreuen lassen wollen oder können“ (Deutscher Bundestag 2008), bereits im Kinderförderungsgesetz von 2008 (siehe Kapitel 6.2.2). Damals kam die vergleichsweise vage gehaltene Formulierung als Kompromisslösung zustande, bei der die CSU das Betreuungsgeld, die SPD hingegen den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz forderte, und Familienministerin von der Leyen (CDU) beides strategisch zusammenführte (vgl. Henninger/von Wahl 2010). Von Beginn an wurde das Betreuungsgeld politisch wie auch öffentlich höchst kontrovers diskutiert und lange Zeit blieb eine tatsächliche Einführung der zusätzlichen Geldleistung ungewiss. Im Februar 2013 jedoch wurde schließlich das Betreuungsgeldgesetz erlassen, wonach ab August 2013 alle Eltern, die ihre ein- und zweijährigen Kinder nicht in institutionellen Einrichtungen betreuen lassen, eine monatliche Geldleistung von € 100 bzw. € 150 ab August 2014 erhalten. Das Betreuungsgeldgesetz sieht eine Auszahlung in der Regel ab dem 15. Lebensmonat und für maximal 22 Monate vor. Wie mittlerweile auch das Elterngeld wird das Betreuungsgeld mit dem Arbeitslosengeld II verrechnet, um speziell für diese Gruppe keine zusätzlichen Anreize zu geben, „ihre Kinder zu Hause zu lassen und nicht in Betreuungseinrichtungen zu geben“ (Bäcker et al. 2013: 19).

### **2.3.2 Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik**

Das von der rot-grünen Bundesregierung beschlossene und zum 1. Januar 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) setzte den Betreuungsausbau für unter Drei-jährige erstmals nachhaltig auf die bundespolitische Agenda. Mit dem Gesetz wurde das „bedarfsgerechte Angebot“, das die Kommunen im Bereich der Kinderbetreuung bereit-zuhalten haben, inhaltlich spezifiziert: Für unter Dreijährige seien mindestens im Falle einer Erwerbstätigkeit oder Aus-/Weiterbildung der bzw. des Erziehungsberechtigten vorzuhalten sowie dann, wenn ohne die Betreuungsleistung eine dem Kindeswohl entsprechende Förderung nicht gewährleistet ist (TAG §24 Abs. 3). Daneben wurden v.a. Qualitätsmerkmale für Betreuungseinrichtungen formuliert (§22) und auf den Bereich der Kindertagespflege ausgedehnt (§23). In diesem Kontext trat zehn Monate nach dem TAG, zum 1. Oktober 2005, auch das damit in Zusammenhang stehende „Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe“ (KICK) in Kraft. Es konkretisierte den Förderauftrag der Betreuungseinrichtungen und enthielt „weit reichende Anforderungen an die (Weiter-)Entwicklung von verschiedenen Methoden und Instrumenten“ (Stöbe-Blossey 2011: 371), so z.B. zu den dort tätigen Fachkräften, welche die Kooperation mit anderen relevanten Institutionen sichern und einen guten Übergang der betreuten Kinder in die Grundschule vorbereiten sollen.

#### *2.3.2.1 Das Tagesbetreuungsausbaugesetz*

Mit dem TAG wurde das Ziel verfolgt, bis 2010 im Bereich unter Dreijähriger 230.000 neue Plätze zu schaffen, was dann einer bundesweit durchschnittlichen Betreuungsquote von 17 Prozent entsprochen hätte. Zum Erreichen der Ausbauziele würde der Bund den Ländern und Kommunen Finanzmittel zur Verfügung stellen. Dieser Bundeszuschuss erfolgte jedoch – im Gegensatz zum späteren Kinderförderungsgesetz (s.u.) – nicht direkt, sondern über die erwartete Entlastung der Kommunen durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe, von der jährlich € 1,5 Mrd. für den Betreuungsausbau genutzt werden sollten. Hauptstreitpunkt im politischen Entscheidungsprozess wurden vor diesem Hintergrund die verfügbaren Finanzmittel, da die kommunalen Spitzenverbände zum einen die Einsparungen durch Hartz IV deutlich niedriger und zum anderen die Kosten des Betreuungsausbaus deutlicher höher einschätzten (vgl. Blum 2012: 154 ff.). Aufgrund dieser vagen Finanzierungsregelungen und der eher verhaltenen Steuerungsmodi (z.B. Fehlen eines Rechtsanspruchs) kann das TAG v.a. als symbolischer, gleichwohl auch retrospektiv wichtiger Schritt des Bundes bewertet werden, den Ausbau der Kindertagesbetreuung voranzutreiben und in diesem klassischerweise den Ländern und Kommunen überlassenen Bereich Impulse zu setzen. Vor diesem Hintergrund urteilt z.B. Stöbe-Blossey (2011: 371), es habe sich nach Inkrafttreten des TAG relativ zügig gezeigt, dass der Betreuungsausbau sowie die „intendierte quantitative und qualitative Weiterentwicklung der Kindertagespflege hinter den Erwartungen zurückblieb“.

#### *2.3.2.2 Das Kinderförderungsgesetz*

2008 wurde der Betreuungsausbau für unter Dreijährige mit dem von der Großen Koalition verabschiedeten Kinderförderungsgesetz (KiföG) weiter vorangetrieben: Bis 2013 sollten im Bundesdurchschnitt für 35 Prozent der unter Dreijährigen Betreuungsplätze zur Verfügung stehen. In inhaltlicher Einstimmung mit dem Barcelona-Ziel und auf Grundlage einer vom Deutschen Jugendinstitut (DJI) durchgeführten Bedarfsanalyse wurde zu diesem Zeitpunkt angenommen, dass die gewünschte Betreuungsquote für Gesamtdeutschland 2013 bei dieser Zielmarke läge (DJI 2012: 9). Dementsprechend wurde davon ausgegangen, dass hiermit zumindest hypothetisch der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder von ein bis drei Jahren gedeckt sein könnte, den das KiföG gleichzeitig ab dem 1. August 2013

einführte. Insgesamt wurde für den Betreuungsausbau bis 2013 mit € 12 Mrd. kalkuliert. Über das Bundessondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ stellte der Bund den Ländern von 2008 bis 2013 insgesamt € 2,15 Mrd. an Investitionsmitteln zur Verfügung. Über eine Änderung im Finanzausgleichsgesetz entlastete der Bund die Länder in diesem Zeitraum außerdem um jährlich € 1,85 Mrd. bei der Finanzierung der Betriebskosten. Zudem einigten sich Bund und Länder auf eine dauerhafte Entlastung bei den Betriebskosten, indem der Bund sich ab 2014 mit jährlich € 770 Mio. an den Betriebskosten für Kinderbetreuungseinrichtungen beteiligen wird. Hierbei begriff die Bundesregierung die Kindertagespflege als wesentliches Element der Ausbaustrategie: Nach ihren Vorstellungen sollten 2013, am Ende der Ausbauphase, „knapp ein Viertel der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Kindertagespflege bereitstehen“ (Hüsken 2011: 20). Mit seinen angesichts der realen Betreuungssituation im Kindergartenjahr 2007/2008 (s.u.) ambitionierten Ausbauzielen, der Kostenbeteiligung des Bundes und dem in Aussicht gestellten Rechtsanspruch stellte das Kinderförderungsgesetz eine weitreichende Reform im Bereich der deutschen Betreuungspolitik dar. Insbesondere durch den zum August 2013 in Kraft tretenden Rechtsanspruch schuf es – gerade auch im Vergleich zum TAG – einen wesentlich höheren Handlungsdruck für die Kommunen, die Kindertagesbetreuung für unter Dreijährige signifikant auszubauen (vgl. Stöbe-Blossey 2011: 373).

## **2.4 Akteure, Institutionen, Instrumente**

Die gesetzlichen Grundlagen für die Kindertagesbetreuung in Deutschland bildet das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) bzw. das achte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII). Innerhalb dieses allgemeinen gesetzlichen Rahmens treffen jedoch die Bundesländer konkretere Ausführungen und liegt die letztliche Umsetzungsverantwortung „beim Träger der örtlichen Jugendhilfe –, meistens als Jugendamt bezeichnet – also bei der Kommune oder beim Kreis“ (Stöbe-Blossey 2011: 371-372).

### **2.4.1 *Betreuungsformen***

In Deutschland kann zwischen den folgenden vier Formen außerfamiliärer Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter unterschieden werden (vgl. auch im Folgenden Dörfler 2007: 25-26):

#### **2.4.1.1 *Krippen, Kombi-Einrichtungen und Kindergärten***

Während in Krippen ausschließlich Kinder bis zum dritten Lebensjahr betreut werden, stellen sogenannte Kombi-Einrichtungen altersgemischte institutionelle Betreuungseinrichtungen dar. Diese können wiederum in drei Unterformen differenziert werden, je nachdem, ob sie ausschließlich alterseinheitliche, ausschließlich altersgemischte oder beide Gruppenformen aufweisen (Dörfler 2007: 26). Es wurde ein übergreifender Trend hin zu altersgemischtem Erziehungskonzepten beobachtet (Statistisches Bundesamt 2004). Kindergärten sind grundsätzlich für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt vorgesehen, nehmen aber in einigen Bundesländern auch bereits Kinder ab zwei oder zweieinhalb Jahren auf.

#### **2.4.1.2 *Kindertagespflege***

Im Rahmen der Kindertagespflege werden Kinder aller Altersgruppen von Tagesmüttern/-vätern meist in deren Haushalt – oder seltener im Haushalt der Eltern – gemeinsam mit anderen Kindern betreut. Während hier noch vor einigen Jahren informelle Formen dominierten



(vgl. Dörfler 2007: 27) wurde die Kindertagespflege mit dem TAG und dem KiföG zu einem prinzipiell der institutionellen Kindertagesbetreuung gleichgestellten Modell aufgewertet und entsprechend finanziell gefördert.

### 2.4.2 Trägerschaft und Finanzierung

Das deutsche Kinderbetreuungssystem basiert auf einem Objektförderungsmodell bestimmter Anbietergruppen: Gefördert werden dabei freie bzw. gemeinnützige Träger (z.B. Wohlfahrtsverbände), nicht aber privatgewerbliche Anbieter von Kindertagesbetreuung. Insgesamt ist die Trägerlandschaft durch eine hohe Pluralität gekennzeichnet (vgl. Riedel 2009). So finden sich neben den öffentlichen, kommunalen Betreuungseinrichtungen v.a. solche in Trägerschaft der Kirchen oder der großen Wohlfahrtsverbänden. Daneben existieren jedoch auch von Elterninitiativen getragene Einrichtungen sowie, wenngleich noch verhältnismäßig selten, privatwirtschaftliche Anbieter (vgl. Stöbe-Blossey 2011: 372), z.B. des „pme familien-service“. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die Bedeutung dieser einzelnen Trägertypen bei Kindertageseinrichtungen im Jahr 2012.

**Tabelle 1: Träger von Kindertageseinrichtungen in Deutschland 2012**

Träger	Tageseinrichtungen für 0-3-Jährige	Tageseinrichtungen für 2-7-Jährige <sup>1</sup> (ohne Schulkinder)
<i>Öffentliche Träger</i>	16,6%	31,8%
<i>Freie Träger, davon...</i>	83,8%	68,2%
...AWO	4,5%	4,7%
...Dt. Paritätischer Wohlfahrts-verband	11,2%	9,7%
...DRK	1,6%	2,7%
...Diakonie / evangelische Träger	11,8%	29,0%
...Caritas / katholische Träger	9,8%	36,8%
...Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland	0,0%	0,1%
...sonstige Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts	0,3%	0,8%
...Jugendgruppen, -verbände, -ringe	0,1%	0,1%
...Sonstige juristische Personen, andere Vereinigungen	47,5%	15,1%
...Wirtschaftsunternehmen	13,3%	1,2%

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a: 12

Vergleicht man die Trägerlandschaft im „klassischen“ Feld der Kinderbetreuung für Kinder im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt mit dem erst in jüngerer Zeit nachhaltig institutionalisierten Feld der Kleinkindbetreuung, so fallen deutliche Unterschiede ins Auge. Zum einen befinden sich nur 16,25% der Einrichtungen für unter Dreijährige in öffentlicher Trägerschaft, während der Anteil bei den Kindergärten etwa doppelt so hoch liegt (31,8%). Aber auch die Rolle der einzelnen freien Träger unterscheidet sich. So spielen die Kirchen (bzw. Diakonie und Caritas) als Träger von Einrichtungen für 0-3-Jährige eine deutlich geringere Rolle (11,8% bzw. 9,8%) als bei den Einrichtungen ab dem dritten Lebensjahr (29% bzw. 36,8%). Eine wesentliche größere Rolle kommt dafür privaten Anbietern zu (12,3% gegen-

<sup>1</sup> Bei der Statistik der Kindertagesbetreuung wird nach Einrichtungen für Kinder von 0-3 Jahren, von 2 bis unter 8 Jahren (ohne Schulkinder), 5 bis unter 14 Jahren (nur Schulkinder) und Einrichtungen für Kinder aller Altersgruppen unterschieden (vgl. <https://www.destatis.de/DE/Meta/AbisZ/Kindertagesbetreuung.html>).

über nur 1,2%) sowie v.a. auch der Gruppe der sonstigen juristischen Personen zu. Letztere nehmen mit 47,5% der Einrichtungen für unter Dreijährige sogar eine deutlich wichtigere Rolle ein als alle Wohlfahrtsverbände zusammen, während sie auf dem Feld der über Dreijährigen lediglich rund 15% der Einrichtungen stellen. Auch Wirtschaftsunternehmen haben als Träger von Einrichtungen für unter Dreijährige eine höhere Bedeutung (13,3%), wobei dies zum einen betriebliche Tageseinrichtungen und zum anderen private Kinderbetreuungsanbieter umfasst.

Laut einer am Deutschen Jugendinstitut durchgeführten Studie lagen die Gesamtkosten für die Betreuung von Kindern zwischen 0 und 14 Jahren im Haushaltsjahr 2006 bei geschätzt etwa 14,1 Mrd. (Schilling 2008: 221). Nach eigenen Berechnungen und Schätzungen auf Grundlage der Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe kam die Studie weiterhin zu dem Ergebnis, dass von diesen Gesamtkosten etwa 78,9% durch öffentliche Mittel getragen seien. Der Eigenanteil der freien Träger wurde auf ca. 5%, die Elternbeiträge auf 14% und sonstige Einnahmen auf 1,8% geschätzt (Schilling 2008: 222). In einer aktuelleren Studie führte das Statistische Bundesamt (2012c) eine Erhebung zu den Einnahmen und Ausgaben von Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft durch. Nach den Ergebnissen dieser Studie finanzierten die freien Träger ihre Ausgaben zu 74% aus öffentlichen und zu 26% aus privaten Quellen. Von den privaten Mitteln decken die „privaten Haushalte bzw. die Eltern der Kinder [...] mit ihren Beiträgen 19% der Ausgaben ab“ (Statistisches Bundesamt 2012c: 15), während 7% von den Trägern selbst finanziert werden.

Die Höhe der Elternbeiträge variiert erheblich zwischen den Kommunen und Bundesländern, sowie auch zwischen einzelnen Einrichtungen – es mangelt allerdings an repräsentativen Daten hierzu (vgl. Kreyenfeld/Krapf 2010: 113). Das Kinderjugendhilfegesetz sieht in §90 eine soziale Staffelung der Elternbeiträge nach Einkommen vor. Aktuelle Daten liefert der „Kindergarten-Monitor 2010“, den etwa auch Goerres und Tepe (2013) für ihre Analyse der Determinanten der Kinderbetreuungskosten in Deutschland nutzten. Diese vom Institut der deutschen Wirtschaft (2010) durchgeführte Erhebung beinhaltet Daten zu den 100 bevölkerungsreichsten deutschen Städten und zu zwei Zeitpunkten (2007/08 und 2009/10); er bildet die Elternbeiträge für vier Modellfamilien ab. Die Daten zeigten die enorme Streuung der Elternbeiträge, die z.B. für die Modellfamilie mit mittlerem Einkommen und zwei Kindern zwischen einem kostenlosem Besuch und € 2.672 jährlich lagen (ibid.: 6). Gleichzeitig hätten die Elternbeiträge insgesamt zwischen den beiden Messzeitpunkten abgenommen, da eine wachsende Zahl von Kommunen „nicht nur das dritte, sondern auch schon das zweite und erste Kindergartenjahr komplett beitragsfrei“ stelle (ibid.). Laut einer DJI-Erhebung von 2008 (BMFSFJ 2008) liegen die Kosten für Kindertagespflege in den Jugendamtsbezirken meist entweder gleich hoch (43%) oder höher (43%) als diejenigen in Tageseinrichtungen. Nur bei 14% der Fälle war die Kindertagespflege günstiger als die Kindertageseinrichtung. In den westdeutschen Ländern bestanden dabei mehr Unterschiede zwischen beiden Betreuungsformen, während in Ostdeutschland die Kosten für die Eltern überwiegend (79%) gleich hoch lagen.

### **2.4.3 Betreuungspersonal**

Zum 1. März 2012 waren deutschlandweit rund 468.000 Personen in Betreuungseinrichtungen beschäftigt, wobei dies pädagogisches Personal, Leitungs- und Verwaltungspersonal umfasste (Statistisches Bundesamt 2012d: 23). Dies waren mehr als 102.000 Personen bzw. etwa 28% mehr als 2007 (ibid.), d.h. vor den vom Kinderförderungsgesetz angestoßenen Ausbauintiativen. Der Frauenanteil unter dem Personal in Kindertageseinrichtungen betrug dabei 96% und damit gegenüber den Vorjahren unverändert (ibid.: 24), auch wenn bereits

seit einigen Jahren ein höherer Anteil von männlichem Personal in der frühkindlichen Bildung und Betreuung gefördert wird – so etwa mit dem Bundesprogramm „Mehr Männer in Kitas“. Insgesamt 69% der Beschäftigten verfügten im März 2012 „über eine erfolgreich abgeschlossene Ausbildung zur Erzieherin (beziehungsweise zum Erzieher)“ (Statistisches Bundesamt 2012d: 26). Mit 12% stellten Kinderpfleger/-innen die zweitgrößte Gruppe, wohingegen lediglich 5% über einen Fachhochschul- oder Hochschulabschluss verfügten (ibid.). Vor diesem Hintergrund gab es seit 2007 keine Veränderungen bei der Struktur der Berufsbildungsabschlüsse des Betreuungspersonals, obgleich in Deutschland – wie in vielen anderen Ländern – verstärkt der Bedarf einer Akademisierung in der Kinderbetreuung diskutiert wird. Eine zunehmende Qualifizierung ist hingegen beim Personal in der Kindertagespflege zu beobachten (Statistisches Bundesamt 2012d: 28), wenngleich auf niedrigem Niveau.

## **2.5 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000**

Zu Beginn des Jahres 2013 war deutlich absehbar, dass sich der ab Sommer geltende Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr nicht würde erfüllen lassen bzw. auch nicht das anvisierte Ziel, für 35 Prozent der unter Dreijährigen Betreuungsplätze zu schaffen. Zu diesem Zeitpunkt fehlten deutschlandweit noch etwa 200.000 Betreuungsplätze (Bäcker et al. 2013: 21) – mit erheblichen regionalen Varianzen (siehe Kapitel 6.4.1). Nichtsdestotrotz ist seit Verabschiedung des Kinderförderungsgesetzes 2008 eine enorme Ausbaudynamik im Bereich der Betreuung unter Dreijähriger zu verzeichnen. Dieser Ausbau wird im Folgenden näher beschrieben; die Datengrundlage bildet dabei die Kinder- und Jugendhilfestatistik des Statistischen Bundesamts.

### **2.5.1 Quantitativer Ausbau und regionale Varianz**

Der Anteil der unter 3-jährigen Kinder, die in Deutschland außerfamilial betreut werden, weist zumindest in dreierlei Hinsicht eine erhebliche regionale Varianz auf: Erstens findet sich deutliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland, zweitens zwischen den Bundesländern, und drittens auch auf kommunaler Ebene. Interessanterweise sind diese regionalen Unterschiede durch den Betreuungsausbau der letzten Jahre nicht nachhaltig gesunken, sondern auch innerhalb des Ausbaus weiter bestehen geblieben. Besonders deutlich zeigt sich das an den Betreuungsquoten für das frühere Bundesgebiet im Vergleich zu den neuen Ländern (vgl. Tabelle 2): 2008 wiesen die westdeutschen Bundesländer mit einer durchschnittlichen Betreuungsquote unter Dreijähriger von 10% einen erheblichen Nachholbedarf im Vergleich zu den neuen Ländern (38,4%) auf.

Fünf Jahre später, zum 1. März 2013 lag die Betreuungsquote in Westdeutschland bei durchschnittlich 24,2%, was also einer Steigerung von 14,2 Prozentpunkten entsprach (auch im Folgenden: Statistisches Bundesamt 2013). Auch die ostdeutschen Bundesländer verzeichneten jedoch innerhalb dieses Zeitraums eine fast ebenso hohe Steigerung von 11,4 Prozentpunkten, sodass sie zum 1. März 2013 mit 49,8% eine nach wie vor mehr als doppelt so hohe Betreuungsquote unter Dreijähriger aufwiesen. Es zeigen sich also noch immer die deutlich unterschiedlichen Betreuungskulturen in Westdeutschland im Vergleich zur ehemaligen DDR. Zwar wurde die gut ausgebauten Betreuungslandschaft der ostdeutschen Bundesländer in den 1990er Jahren zum Teil zurückgebaut, blieb aber immer deutlich oberhalb des westdeutschen Niveaus. Unter den 16 Bundesländern wies Nordrhein-Westfalen 2013 mit 19,9% die niedrigste Betreuungsquote für unter Dreijährige auf, Sachsen-Anhalt mit 57,7% die höchste.

**Tabelle 2: Entwicklung der Betreuungsquoten für unter Dreijährige in % (2008-2013)**

<i>Bundesland</i>	<i>2008</i>	<i>2013</i>	<i>Veränderung in Prozentpunkten</i>
Baden-Württemberg	11,5	24,9	13,4
Bayern	11,7	24,8	13,1
Berlin	36,8	43,7	6,9
Brandenburg	38,9	53,6	14,7
Bremen	10,6	23,2	12,6
Hamburg	18,1	38,4	20,3
Hessen	11,6	25,7	14,1
Mecklenburg-Vorpommern	34,4	54,5	20,1
Niedersachsen	7,6	24,4	16,8
Nordrhein-Westfalen	7,1	19,9	12,8
Rheinland-Pfalz	13,8	28,8	15
Saarland	13,2	24,6	11,4
Sachsen	33	47,2	14,2
Sachsen-Anhalt	52,1	57,7	5,6
Schleswig-Holstein	7,3	26,3	19
Thüringen	37,5	51,4	13,9
<b>Deutschland</b>	<b>15,3</b>	<b>29,3</b>	<b>14</b>
Früheres Bundesgebiet	10	24,2	14,2
Neue Länder	38,4	49,8	11,4

Quelle: Statistisches Bundesamt 2008, 2013

Zum Stichtag 1. März 2013 befanden sich in Deutschland 596.289 Kinder unter drei Jahren in außerfamiliärer Betreuung; davon der weit überwiegende Teil (84,5%) in einer institutionellen Kindertageseinrichtung, während die Kindertagespflege einen Anteil von 15,5% aufwies (vgl. auch im Folgenden: Statistisches Bundesamt 2013: 59). Die Betreuung bei Tageseltern wird in erster Linie von Eltern unter 3-jähriger Kinder in Anspruch genommen. In Westdeutschland spielt sie eine wichtigere Rolle als in Ostdeutschland.

**Tabelle 3: Betreuungsquoten in Deutschland nach Alter der Kinder, 2013**

Bundesland	Betreuungsquoten von Kindern im Alter von ... bis unter ... Jahren (in %)		
	0-1	1-2	2-3
Baden-Württemberg	2,5	23,3	48,2
Bayern	2,4	26,1	45,8
Berlin	2,8	51,5	78,4
Brandenburg	5,7	69,0	83,8
Bremen	1,9	24,7	43,6
Hamburg	4,0	43,2	69,5
Hessen	2,8	26,2	47,5
Mecklenburg-Vorpommern	6,1	69,6	85,7
Niedersachsen	2,1	25,0	45,1
Nordrhein-Westfalen	1,8	17,0	40,2
Rheinland-Pfalz	1,7	16,3	65,9
Saarland	3,8	26,0	43,1
Sachsen	3,2	58,2	79,7
Sachsen-Anhalt	7,6	75,6	88,9
Schleswig-Holstein	2,5	29,0	46,4
Thüringen	3,2	59,4	90,6
<b>Deutschland</b>	<b>2,7</b>	<b>30,8</b>	<b>53,9</b>
Früheres Bundesgebiet	2,3	23,1	46,6
Neue Länder	4,3	61,5	83,2

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013

Ein Blick auf die Betreuungsquoten nach Stadt- und Landkreisen offenbart ein noch differenzierteres Bild und zeigt auch den Gestaltungsspielraum der Kommunen und Jugendämter auf (vgl. Hüsken 2011: 13). So weist etwa die baden-württembergische Universitätsstadt Heidelberg innerhalb Westdeutschlands mit 40,4% den höchsten Wert bei der Betreuungsquote unter Dreijähriger auf und liegt damit deutlich über dem in diesem Bundesland erzielten Durchschnittswert (Statistisches Bundesamt 2012b: 9). Auffällig ist, dass unter den zehn Stadt- bzw. Landkreisen mit der niedrigsten Betreuungsquote mit Wuppertal, Duisburg und Oberhausen einige westdeutsche Großstädte zu finden sind (ibid.). Dies zeigt, dass sich die Betreuungssituation im urbanen Raum nicht notwendig besser darstellt als im ländlichen Raum.

Gleichwohl existiert ein deutliches Stadt-Land-Gefälle beim Betreuungsangebot: Insgesamt schneiden in Westdeutschland „Großstädte und ihr prosperierendes Umland bei der Betreuung unter Dreijähriger am besten ab“ (Hüsken 2011: 13), vor allem Universitätsstädte. Hüsken (2011) untersuchte auf Grundlage statistischer Analysen die regionalen Einflussfaktoren auf die Betreuungsquote in den Kreisen und kam zu dem Schluss:

„In Westdeutschland bilden günstige Bedingungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt – eine hohe weibliche Erwerbsquote, niedrige Arbeitslosigkeit und wirtschaftlicher Wohlstand – die wichtigste Einflussgröße für eine hohe Betreuungsquote. Das Interesse an der Nutzung des weiblichen Erwerbspotenzials stellt offenbar einen wichtigen Motor für die Bereitstellung eines gut ausgebauten Kinderbetreuungssystems dar.“ (Hüsken 2011: 15)

Für die Unterschiede in den Betreuungsquoten der ostdeutschen Kreise hingegen zeigten dieselben Kenngrößen eine geringere Erklärungskraft und nur zwei einen eigenständigen signifikanten Einfluss: ein hoher Anteil weiblicher Erwerbstätiger, und die Zugehörigkeit zum ländlichen Umland im Vergleich zum ländlichen Raum (Hüsken 2011: 18).

### 2.5.2 Qualitative Indikatoren

Neben dem quantitativen Ausbau der Kinderbetreuung in Deutschland sind natürlich auch qualitative Aspekte – wie z.B. die Öffnungszeiten der Einrichtungen, Betreuungsschlüssel oder die Qualifikation des Personals – von Bedeutung. Insgesamt konstatieren etwa Tietze et al. (2012: 3), dass der Bedeutungszuwachs der Kindertagesbetreuung in Deutschland auch in qualitativer Hinsicht gelte: „In den letzten zehn Jahren haben alle Bundesländer Bildungspläne und Curricula für den vorschulischen Bereich entwickelt.“ Weiterhin wurden Sprachförderprogramme aufgelegt, die akademische Ausbildung pädagogischer Fachkräfte vorangetrieben, sowie das Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen verbessert (Tietze et al. 2012: 3).

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Öffnungszeiten von Betreuungseinrichtungen im Vorschulalter zum 1. März 2012. Insgesamt weisen Tageseinrichtungen für 0-3-Jährige wesentlich kürzere Öffnungszeiten auf als Tageseinrichtungen für Kinder ab drei Jahren oder für Kinder aller Altersgruppen. So öffnen 23,4% der Krippen später als 7:30 Uhr und schließen bereits vor 16:30 Uhr, während es bei den Kindergärten 15,2% und bei den altersgemischten Einrichtungen sogar nur 5,7% sind. Ähnlich spiegelt sich dies auch bei den nach Öffnungs- und Schließzeiten differenzierten Daten wider.

**Tabelle 4: Öffnungszeiten der Tageseinrichtungen in Deutschland, 2012**

Tageseinrichtungen mit Kindern im Alter von...	Mit einem Beginn der Öffnungszeit von			Mit einem Ende der Öffnungszeit von bis			Öffnungszeit beginnt später als 7:30 und endet vor 16:30
	vor 7:00	7:00 - 7:30	nach 7:30	vor 16:30	16:30 – 18:00	nach 18:00	
0-3	9,8	59,1	31,2	47,3	49,7	2,9	23,4
2-8 (ohne Schulkinder)	4,4	78,1	17,5	59,4	40,4	0,2	15,2
Mit Kindern aller Altersgruppen	33,4	57,2	9,5	26,7	71,2	2,2	5,7

Quelle: Statistisches Bundesamt 2012a: 14

Eine Übersicht zum Betreuungsschlüssel der Tageseinrichtungen in Deutschland bietet eine aktuelle Publikation des Statistischen Bundesamts (2013a). Auch hier zeigen sich wieder deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern. So reicht die Spannweite beim Betreuungsschlüssel in Einrichtungen für 0- bis 3-Jährige von 1:3,2 in Bremen – also im Schnitt einer Betreuungsperson für 3,2 Kinder – bis hin zu einem Schlüssel von 1:6,9 in Sachsen-Anhalt. Insgesamt weisen die neuen Bundesländer ein schlechteres Verhältnis von Betreuungspersonal zu betreuten Kindern auf als die alten Bundesländer.

**Tabelle 5: Personalschlüssel in Kindertageseinrichtungen in Deutschland, 2012**

	Gruppen mit Kindern im Alter von ... bis unter ... Jahren		
	0-3	0-8 (ohne Schulkinder)	2-8 (ohne Schulkinder)
	Personalschlüssel: 1:...		
Baden-Württemberg	3,5	5	8,3
Bayern	4	4,3	8,8
Berlin	x	x	x
Brandenburg	6,6	8,3	11,1
Bremen	3,2	3,2	7,6
Hamburg	5,7	6,6	9,3
Hessen	4,1	5	9,6
Mecklenburg-Vorpommern	6,1	8	14,2
Niedersachsen	4,2	5	8,6
Nordrhein-Westfalen	3,7	5	9
Rheinland-Pfalz	4	6,2	8,6
Saarland	3,6	5,7	9,8
Sachsen	6,6	8,2	13
Sachsen-Anhalt	6,9	8,4	11,8
Schleswig-Holstein	4	5	8,8
Thüringen	5,3	7,7	10,6
<b>Deutschland</b>	<b>4,8</b>	<b>5,2</b>	<b>9,3</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt 2013: 6

Dieser Trend setzt sich auch für die 2-8-Jährigen fort: In dieser Altersgruppe weist wiederum Bremen den niedrigsten Betreuungsschlüssel von 1:7,6 auf; Sachsen Anhalt bildet mit einem Schlüssel von 1:11,8 wiederum das Schlusslicht. In altersgemischten Gruppen, in denen Kinder im Alter von 0 bis 8 Jahren betreut werden, liegt der durchschnittliche Betreuungsschlüssel bundesweit bei 1:5,2, also nur unwesentlich höher als bei den 0- bis 3-Jährigen (1:4,8). Dies ist hierdurch zu erklären, dass zum Stichtag 1. März 2012 in dieser Gruppenart mehr als jedes zweite Kind unter drei Jahren alt war: „De facto handelt es sich hiermit somit vielfach um im Laufe des Kindergartenjahres gealterte Krippengruppen“ (Statistisches Bundesamt 2013: 7).

Ein Aspekt, der in jüngerer Zeit verstärkte Aufmerksamkeit erfahren hat ist die Nutzung von Bildungs- und Betreuungsangeboten durch Kinder mit Migrationshintergrund. Die Daten des Statistischen Bundesamts (2012a) zeigen hier ein deutliches Muster auf: So liegt die Betreuungsquote unter Dreijähriger bei Kindern ohne Migrationshintergrund bundesweit bei 33%, bei Kindern mit Migrationshintergrund hingegen lediglich bei 16%. Und auch bei den Kindern im Alter von drei Jahren bis zum Schuleintritt bestehen Unterschiede: Hier liegt die Betreuungsquote von Kindern mit Migrationshintergrund bundesweit bei 87%, gegenüber 96% bei Kindern ohne Migrationshintergrund. Zu ähnlichen Ergebnisse gelangte die sogenannte NU-BBEK-Studie, bei der insgesamt knapp 2.000 Kinder in verschiedenen institutionellen Betreuungssettings (z.B. Krippengruppe, Kindertagespflege, Familienbetreuung) untersucht wurden:

Kinder aus Familien mit (russischem und türkischem Migrationshintergrund wichen in ihrer Betreuungsgeschichte von Kindern ohne Migrationshintergrund ab: Die Familien mit Migrationshintergrund brachten ihre Kinder später in institutionelle Betreuung, nahmen weniger Stunden in Anspruch und nutzten Tagespflege so gut wie gar nicht. (Tietze et al. 2012: 6)

Dies war jedoch insbesondere bei den türkischen Familien weitgehend auf Strukturvariablen, wie z.B. Unterschiede in der Erwerbstätigkeit der Mütter zurückzuführen (Tietze et al. 2012: 6). Auch über alle Fälle hinweg betrachtet gelangten die Autoren zu dem Ergebnis, dass der Erwerbs- und Bildungsstatus der Mutter „den größten Teil an Varianz des Betreuungsumfangs erklärt“ (ibid.).

### **2.5.3 Wirkungsanalysen**

Den im letzten Abschnitt genannten Unterschieden, die sich bei der Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten zwischen Kindern mit und Kindern ohne Migrationshintergrund zeigen, wurde auch im Rahmen systematischerer Wirkungsanalysen nachgegangen. Allgemein existieren verschiedene Studien dazu, welche Kinder bei der Nutzung formeller Bildungs- und Betreuungsangebote überrepräsentiert sind und welche sozioökonomischen Faktoren (z.B. Einkommen, Bildungsstand) hierbei eine Rolle spielen. So zeigen etwa Coneus et al. (2007) auf, dass Kinder in Westdeutschland mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Betreuungseinrichtung besuchen, wenn ihre Mutter ihre Wochenarbeitszeit erhöht. Geier und Riedel (2008) heben neben familialen und sozioökonomischen Faktoren (v.a. Erwerbsstatus der Mutter, Haushaltseinkommen) auch die Bedeutung von Einstellungen und Erwartungen der Eltern hervor:

Als statistisch bedeutsame Motive stellen sich insbesondere Bildungserwartungen und die auf die kindliche Entwicklung bezogene Erwartung heraus, dass Kinder, die Betreuungseinrichtungen besuchen, früher selbstständig werden. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass Eltern etwa ab dem Zeitpunkt, da ihr Kind 2 Jahre alt ist, damit beginnen, bildungsrelevante Überlegungen in ihre Betreuungsentscheidungen einfließen zu lassen. (Geier/Riedel 2008: 23)

Gleichzeitig zeigten Geier und Riedel (2008) auch, dass sich die Bedeutung der unterschiedlichen Faktoren stark nach dem Alter der Kinder unterscheidet. Dies ist ebenfalls ein zentraler Befund einer aktuellen Studie von Schober und Spieß (2012), die auf Grundlage von SOEP-Daten bzw. der Sonderstudie FiD (Familien in Deutschland) untersuchten, wie sich die Nutzung formeller Bildungs- und Betreuungsangebote bei Kindern aus ressourcenarmen Familien im Vergleich zu Kindern aus anderen Familien darstellt. Sie konnten zeigen, dass in Westdeutschland insbesondere jüngere Kinder aus drei Gruppen beim Besuch von Betreuungseinrichtungen unterrepräsentiert sind: Kinder mit Migrationshintergrund, Kinder in Niedrigeinkommenshaushalten und Kinder von Müttern mit niedrigem Bildungsniveau (Schober/Spieß 2012: 21). Unter dreijährige Kinder, die bei einem alleinerziehenden Elternteil aufwachsen, besuchen nicht seltener eine Betreuungseinrichtung als Kinder aus anderen Familien.

In Ostdeutschland hingegen sind es v.a. Kinder von Alleinerziehenden sowie Kinder aus Familien, die Arbeitslosengeld-II beziehen, die bei der Nutzung formeller Bildung und Betreuung deutlich unterrepräsentiert sind (ibid.: 22). In einem zweiten Schritt verknüpften die Autorinnen diese Ergebnisse mit Kontrollvariablen, um überprüfen zu können, inwiefern z.B. eine unterschiedliche Nutzung tatsächlich auf den Migrationshintergrund oder aber auf ande-



re Variablen wie etwa den Erwerbsstatus zurückzuführen sind. Hierdurch konnten die Ergebnisse noch einmal verfeinert werden und wiesen z.B. Niedrigeinkommensbezieher in Westdeutschland bei Berücksichtigung anderer Variablen keine statistisch geringere Wahrscheinlichkeit mehr auf, Bildungs- und Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder zu nutzen (ibid.: 24). Zudem blieb die Unterrepräsentanz von Kindern mit Migrationshintergrund nur bei Familien, bei denen beide Elternteile einen Migrationshintergrund hatten bzw. Familien, bei denen zuhause überwiegend nicht Deutsch gesprochen wurde, bestehen, nicht aber bei nur einem Elternteil mit Migrationshintergrund.

Mit der deutlichen Ausweitung an Betreuungsangeboten sind in Deutschland zunehmend auch Fragen ins Blickfeld der Forschung gerückt, wie sich die Nutzung oder Nicht-Nutzung dieser Angebote auf die kognitive, emotionale und soziale Entwicklung von Kindern auswirkt. So hat z.B. Seyda (2009) auf Basis von SOEP-Daten den Einfluss des Kindergartenbesuchs auf den später besuchten Schultyp (Gymnasium, Realschule, Hauptschule) untersucht. Sie fokussierte dabei auf die Frage, welchen Effekt die Dauer der frühkindlichen Bildung und Betreuung hierbei aufweist. Gemessen wurde die Dauer des Kindergartenbesuchs in verschiedenen Spezifikationen, wobei diese Spezifikationen auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führten: Während eine reine Messung in Jahren des Kindergartenbesuchs keinen Einfluss auf die Wahl des Schultyps zeigt, findet sich ein solcher Zusammenhang bei anderen Spezifikationen. Zum Beispiel zeigt sich ein positiver Einfluss, wenn über die Dummy-Variable eines Kindergartenbesuchs von mehr als einem Jahr gemessen wird: „Hier führt die Erhöhung der Besuchsdauer auf mehr als 1 Jahr dazu, dass die Chance, das Gymnasium statt die Haupt- und Realschule zu besuchen, um den Faktor 1,7 steigt“ (Seyda 2009: 241). Weiterhin zeigt Seyda, dass es bei Kindern gering qualifizierter Mütter auch einen Unterschied macht, ab welchem Alter der Kindergartenbesuch erfolgt: Eine höhere Chance auf einen Gymnasial- oder Realschulbesuch zeigte sich nur bei einem Kindergarteneintrittsalter von drei oder vier Jahren, nicht mehr ab fünf oder sechs Jahren. Bei Kindern von hoch qualifizierten Müttern zeigte das Eintrittsalter keinen Effekt.

### 3. Länderreport Frankreich

Die französische Familienpolitik wird generell als die älteste, am meisten explizite Familienpolitik Europas angesehen. Die Familienthematik war ein wesentlicher Motor der Entstehung des französischen Sozialversicherungssystems, während diese Rolle in Deutschland und England eher die Themen Armut und die Situation der Arbeiterschaft einnahmen (Martin 2010:410).

Die französische Familienpolitik ist seit Jahrzehnten geprägt von einer pro-natalistischen Haltung. Frankreich erlebte zwischen der französischen Revolution und der Mitte des 20. Jahrhunderts einen starken Geburtenrückgang. Unter diesen Zeichen wurde eine explizite Familienpolitik schon Ende des 19. Jahrhunderts diskutiert und in den 1930er Jahren auch erstmals umgesetzt. Nach Ende des 2. Weltkriegs schließlich wurde die pro-natalistische Familienpolitik stark ausgebaut (Salles 2009:7).

Frankreich wird in unterschiedlichen Typologien der Wohlfahrtsstaaten als konservativ, kontinental, korporativ-etatistisch oder manchmal als christdemokratisch bezeichnet. Kennzeichen dafür sind hohe Ausgaben, Lohnsteuerfinanzierung und Abhängigkeit der meisten Leistungen von vorhergehenden Sozialversicherungsbeiträgen und Erwerbsstatus (Fagnani 2011:509). In den konservativen Wohlfahrtsstaaten ist die Erbringung sozialer Dienstleistungen geteilte Aufgabe von Frauen und dem Staat. Frankreich zeichnet sich seit Jahren durch eine hohe Geburtenrate, eine geringe Beteiligung der Väter an der Karenz und einem vielfältigen wie großzügigem Angebot an außerfamiliärer Kinderbetreuung aus. Von der Entwicklung seiner Familienpolitik unterscheidet sich Frankreich allerdings von Deutschland und Österreich, die ebenfalls zu den konservativen Wohlfahrtsstaaten zählt: In Frankreich setzte – ebenso wie in Belgien – schon Ende des 19. Jahrhunderts eine De-Familialisierung in der Familienpolitik ein, die vor allem auf die Bildung der Vorschulkinder abzielte. Erst ab den 1980er Jahren kam die Zielsetzung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerb für Frauen in der Betreuungspolitik hinzu (Leitner 2010:230f).

Ab den 1980er Jahren kann Frankreich als ein optional familialisierender, konservativer Wohlfahrtsstaat eingestuft werden, d.h. es besteht die Wahlmöglichkeit für Eigen- oder Fremdbetreuung der Kinder für diejenigen, die neben den familialisierenden Transferleistungen über weitere ökonomische Mittel zur Existenzsicherung verfügen, wie z.B.: das hohe Einkommen eines Partners. Es liegt bezüglich der Wahlmöglichkeit somit eine schichtspezifische Differenzierung vor (Leitner 2010:236). Pfau-Effinger (2009:245f) ordnet Frankreich in ihrer Analyse der Entwicklungspfade von Betreuungspolitik als eines jener Länder ein, in denen das Doppelversorgermodell mit außerfamiliärer Kinderbetreuung sozio-historisch betrachtet schon in den 1980er Jahren bestand. Das Modell von Frankreich, Schweden, Ost-Deutschland, Dänemark und Finnland beruhe auf der Idee, dass beide Elternteile grundsätzlich in Vollzeit erwerbstätig seien und Kinderbetreuung in der Verantwortung von Institutionen außerhalb der Familie liegt. In der historischen Entwicklung sei das Hausfrauenmodell mit dem männlichen Versorger eher schwach ausgeprägt bzw. historisch nur relativ kurz vorherrschend gewesen.

Martin (2010:412f) bezeichnet die Phase der französischen Familienpolitik von 1985 bis 2005 als jene der „Vereinbarkeit von Familie und Erwerb unter dem Schirm der Wahlfreiheitsideologie“. Unter dem Druck hoher Arbeitslosigkeit und Budgetrestriktionen wandelte sich die französische Familienpolitik zunehmend hin zu einem Attribut der Beschäftigungspolitik, konkret der weiblichen Arbeitsmarktpartizipation. Diese Phase kombiniere – so Martin – Individualismus in Form der Wahlmöglichkeit bei Beihilfen (für familiäre und außerfamiliäre

Betreuung) mit Selektion in Bezug auf eine zweigeteilte Betrachtung der mütterlichen Bedürfnisse (Zeit mit dem Kind verbringen vs. Erwerbstätigkeit).

Die französische Familienpolitik unterstützte in den letzten Jahren – auf sehr unterschiedliche Weise – sowohl einkommensschwächere Familien als auch Familien mit höheren Einkommen. Doppelverdiener mit niedrigen Einkommen werden durch einkommensabhängige Betreuungszuschüssen für Tageseltern und Subventionierung der Krippen unterstützt, während Familien mit höheren Einkommen durch steuerliche Vorteile profitieren. Die jüngsten Reformen zielten aufgrund dieses U-förmigen Unterstützungssystems insbesondere darauf ab, Familien mit mittleren Einkommen zu entlasten (Salles 2009:9).

### **3.1 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999**

Bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts bestand das republikanische Ziel allen Kindern durch Bildung möglichst früh gleiche Chancen zu ermöglichen. Dies führte 1881 zur Einführung der école maternelle, der französischen Vorschule, in der Kinder aus sozial schwächeren Milieus gezielt gefördert werden sollten. Sie bildete die Nachfolgeform der bereits 1829 eingeführten „salles d’asyle“. Bei ihrer Einführung war sie an Kinder zwischen 2 und 7 Jahren aus der Arbeiterschicht gerichtet, deren Eltern beide erwerbstätig sein mussten. Diese französische Vorschule war von Anfang an dem französischen Bildungsministerium unterstellt und damit auch Teil des Bildungssystems (vg. Salles 2009:7 und Dörfler 2007:31).

In der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts war die Familienpolitik in Frankreich nach einer sozialhistorischen Analyse von Pfau-Effinger (2004:381) nicht am Modell der Hausfrauenehe orientiert. Es herrschte zwar ein patriarchales Konzept von Familie vor, allerdings war die Erwerbstätigkeit von Müttern im Gegensatz zu Deutschland oder den Niederlanden gesellschaftlich akzeptiert.

Die Vollzeit-Erwerbsquote von Frauen stieg nach dem 2. Weltkrieg kontinuierlich an. Dennoch unterstützte nach dem 2. Weltkrieg die französische Familienpolitik erstmals unter den Einflüssen der katholischen Familienverbände bis in die 1960er Jahre hinein ein traditionelles Familienbild, indem beispielsweise eigene monetäre Leistungen für Hausfrauenfamilien gewährt wurden (Salles 2009:7). Auch waren die frühen Geldleistungen zur Karenz in Frankreich – ebenso wie in Österreich – nur für Frauen vorgesehen (Leitner 2010:231). Parallel dazu wurde jedoch die école maternelle nach dem 2. Weltkrieg deutlich ausgebaut und entwickelte sich ab den 1960er Jahren zunehmend zur Vorschule für alle, da auch verstärkt Kinder der höheren gesellschaftlichen Schichten die Einrichtung besuchten. Zu dieser Zeit waren der Bildungsgedanke und die Chancengleichheit für die Kinder sicherlich im Vordergrund und nicht die Förderung der Müttererwerbstätigkeit. Diese Zielsetzung kam erst in den 1980er Jahren durch den Einfluss der feministischen Bewegung in den Fokus der Familienpolitik. Die weite Verbreitung der école maternelle zeigte sich schon 1980: Damals besuchten beinahe alle 4- bis 5-Jährigen und 90% der Dreijährigen diese Einrichtung (Salles 2009:7).

#### **3.1.1 Einführung eines Erziehungsgelds (*Allocation parentale d’éducation, APE*)**

Die Reform „Plan Dufoix“, benannt nach dem damaligen sozialistischen Familienminister, beinhaltete erstmals eine bezahlte Karenz, allerdings nur für Eltern mit mindestens drei Kindern (Martin 2010:414).

### **3.1.2 Mehr Förderung individueller Betreuungsformen ab den 1980er Jahren**

Bereits 1977 wurde für Tagesmütter ein legaler rechtlicher Status geschaffen. Seit den 1980er Jahren wurden schließlich die öffentlichen Förderungen für kollektive Betreuungsangebote wie Krippen zunehmend durch Förderungen für individuelle Betreuungsangebote wie Tageseltern und Betreuer/innen im eigenen Haus ersetzt. Als Ergebnis gibt es heute mehr Vielfalt bei der Betreuung der unter Dreijährigen, wobei in dieser Altersgruppe die Tageselternbetreuung am häufigsten genutzt wird. Eine negative Auswirkung war allerdings das geringe Angebot an Krippen im ländlichen Bereich, weshalb hier zwar Tageseltern eine größere Rolle spielen, diese allerdings für niedrige Einkommensgruppen lange Zeit nicht erschwinglich waren (De Henau/Meulders/O'Dorchai 2010:39).

1986 wurde von der rechten Regierung eine Einkommenssteuerreduktionen für die Kosten der Anstellung einer Betreuer/in im eigenen Haushalt (allocation pour la garde d'enfant à domicile, AGED) eingeführt. Genannt wurde diese Reform „Plan Barzach“, nach dem damaligen, politisch rechtsstehende Familienminister. Von dieser Maßnahme profitieren auch heute noch stärker die höheren Einkommensgruppen, d.h. schlechter Verdienenden ist diese Betreuungsmöglichkeit durch diesen Reformschritt nicht zugänglich gemacht worden (De Henau/Meulders/O'Dorchai 2010:39; Martin 2010:414).

1990 wurde die Beihilfe für die Beschäftigung einer anerkannten Tagesmutter (aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, AFEAMA) als Unterstützung für Eltern eingeführt, die ihr unter dreijähriges Kind in der Wohnung einer deklarierten Tagesmutter betreuen lassen. Diese Leistung deckte einen Teil der Sozialabgaben für die Beschäftigung einer Tagesmutter. Die Zahl der Familien, die sie nutzten, war jedoch zu Beginn sehr gering. Zur Bekämpfung von Schwarzarbeit von Tagesmüttern und zum Ausbau der Tagespflege wurde die Zulage 1994 reformiert (Dörfler 2004:122ff; Dörfler/Mühling 2011:73).

Damals setzte die rechte Regierung mehrere Maßnahmen mit dem Ziel, die Frauenerwerbstätigkeit anzuheben und das Kinderbetreuungsangebot zu erweitern. Die Betreuungszulagen für die Beschäftigung von Tageseltern oder Betreuer/innen im eigenen Haushalt wurden dramatisch angehoben und von Kindern unter drei Jahre auf Kinder unter sechs Jahre ausgeweitet. Dies führte dazu, dass niedrigere Einkommensgruppen einen besseren Zugang zu dieser Betreuungsform erhielten. Die Regierung erhoffte sich dadurch, dass Familien mit Kindern Arbeitsplätze im Betreuungssektor schaffen, dass die Erwerbsquote von Müttern ansteigen würde und zudem niedrigere Kosten für die öffentliche Hand gegenüber einem Ausbau institutioneller Angebote. Zu dieser Zeit wurde der Terminus der Wahlfreiheit für Eltern und der Vielfalt der außerfamilialen Kinderbetreuung in der Politik populär (Martin 2010:415; Fagnani 2012:510 und 514; De Henau/Meulders/O'Dorchai 2010:39).

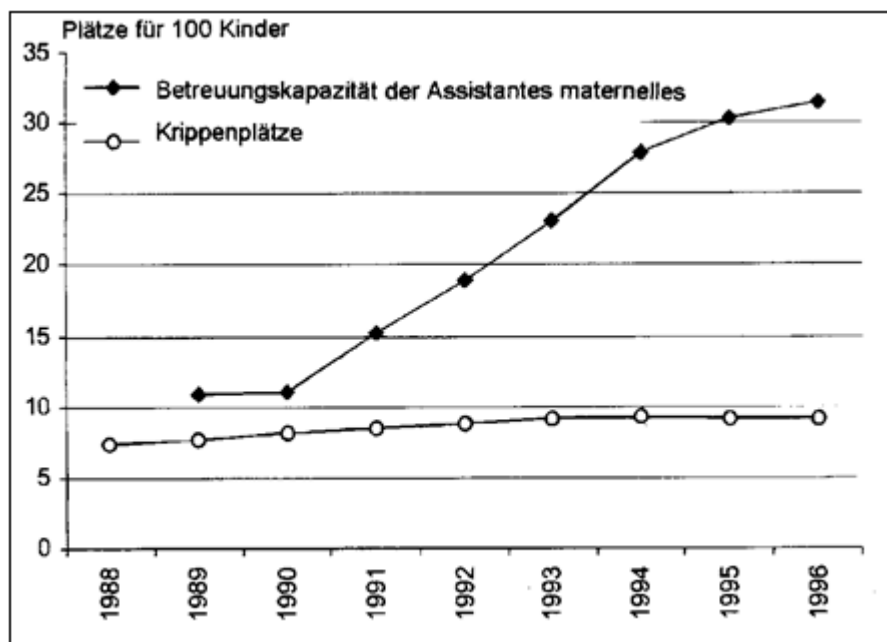
Als Folge der Einführung der Tagesmütterförderung in den 1990er Jahren kam es einerseits zu einer Senkung der Kosten für die Eltern und andererseits zu einer etwas größeren Professionalisierung der Tagesmütter, da eine Basisausbildung innerhalb der ersten fünf Jahre nach der Anerkennung als Tagesmutter verpflichtend wurde. Dennoch sind die Ausbildungsstandards der Tageseltern heute niedrig und können nicht mit jenen der Krippenbetreuer/innen konkurrieren.

Die Maßnahme selbst ist durch die Informationsbemühungen der französischen Familienkassen (CAF) im Laufe der 90er Jahre zunehmend bekannt geworden. Die Zahl der Familien, die eine Tagesmutter beschäftigten, ist von 110.000 im Jahre 1991 auf fast 500.000 Ende 1998 angestiegen.

Es gab zwar in den 1990er Jahren auch erhöhte finanzielle Anstrengungen zum Ausbau von Krippenplätzen, diese blieben jedoch im Vergleich zu den Beträgen, die für die individuellen Betreuungsformen, wie den Tagesmüttern ausgegeben wurden, eher bescheiden.

In der folgenden Abbildung 1 ist die Entwicklung der Anzahl der Betreuungsplätze bei Tagesmüttern im Vergleich zur Entwicklung der Krippenplätze bei unter Dreijährigen von 1988 bis 1996 dargestellt. Es zeigt sich, dass ab der Einführung der Beihilfe 1990 die Zahl der bei Tagesmüttern betreuten Kinder unter drei Jahre stark anstieg, während die Zahl der Krippenplätze im selben Zeitraum nur geringfügig zunahm.

**Abbildung 1: Entwicklung der Zahl der Betreuungsplätze bei Tagesmüttern und Krippen, Plätze je 100 Kinder unter 3 Jahren in Frankreich von 1988 bis 1996**



Quelle: DREES (nach Le Corre 2001)

Ein weiterer Aspekt der zunehmenden cash-for-care-Politik von Mitte der 1980er bis Mitte der 1990er Jahre ist ihre Janusköpfige Auswirkung auf den Arbeitsmarkt: Durch die arbeitsmarktpolitische Ausrichtung der Beihilfe zur Beschäftigung einer Tagesmutter sind Arbeitsplätze für Frauen zwar aus der Schwarzarbeit herausgehoben worden, kritisch muss allerdings deren Qualität beurteilt werden, denn vorwiegend wurden damit prekäre, flexible und schlechtbezahlte Arbeitsplätze für geringqualifizierte Frauen geschaffen. Zudem wurde mit der Einführung der bezahlten Karenz die Arbeitslosigkeit von Müttern nur numerisch gesenkt und andererseits wurden Vollzeitbeschäftigten Müttern mit den Beihilfen für individuelle Betreuung größere Möglichkeiten geschaffen, ihrer Karriere nachzugehen (Martin 2010:414; Fagnani 2012:512f).

### **3.1.3 Teilzeitkarenz und Erziehungsgeld für Zwei-Kind-Familien ab 1994**

Der Erziehungsurlaub war in Frankreich ursprünglich nur für kinderreiche Familien vorgesehen. Bis zum Jahr 1994 hatten nur Familien mit drei und mehr Kindern Anspruch darauf. Im Jahr 1994 wurde Erziehungsgeld (allocation parentale d'éducation, APE) schließlich auf Familien mit zwei Kindern ausgedehnt (Plan Veil), diese Reform ging auf den politisch rechtsgerichteten Minister Veil zurück. Zudem wurde im Jahr 1994 die Möglichkeit der Teilzeitarbeit bei verringertem Bezug von Erziehungsgeld geschaffen (Salles 2009:9; <http://www.leavenetwork.org>). Diese Reformen führten zu einem gravierenden Anstieg der Bezieher/innen von 275.000 im Jahr 1995 auf 530.000 im Jahr 2003. Gleichzeitig sank die Erwerbspartizipationsrate von Müttern mit zwei Kindern – das jüngste unter drei Jahre alt – von 69% 1994 auf 53% im Jahr 1998 (Martin 2010:414).

Diese Maßnahmen bedeuteten eine Richtungsänderung in der Politik weg vom Ideal der Vollzeiterwerbstätigen Mutter hin zu Erwerbsunterbrechungen nach der Geburt und zur weiblichen Teilzeitarbeit. Die politischen Motive dieses Schwenks liegen unter anderem in dem Versuch, die damals steigende Arbeitslosigkeit durch Work-Sharing und Auszeiten durch Elternkarenz zu reduzieren. Die Effekte traten tatsächlich ein: Durch die Einführung des Teilzeitkarenzgelds stieg die Anzahl der Bezieher/innen, während die Erwerbsquote von Müttern mit zwei Kindern fiel (Windebank 2012:579).

## **3.2 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000**

Salles (2009:7f) identifiziert vier aktuelle Ziele der französischen Familienpolitik:

- die Vereinbarkeit von Familienleben und Beruf, da man sich durch die Anhebung der Müttererwerbsquote Armutsvermeidung von Familien und Ankurbelung des Wirtschaftswachstums erwartet.
- möglichst frühe Chancengleichheit für Kinder
- frühkindliche Förderung
- Gleichberechtigung von Männern und Frauen in Erwerbs- und Familienleben

Im letzten Jahrzehnt wurde ausgiebig in der französischen Familienpolitik das Prinzip der Wahlfreiheit bemüht. Dieses bezieht sich einerseits auf die Wahl zwischen der außerfamilialen und familialen Betreuung und auch die Wahlmöglichkeit zwischen den verschiedenen bezahlten Betreuungsformen. Hier zeichnet sich Frankreich durch eine große Vielfalt der Nachfrage und des Angebots aus, welches allerdings nicht für alle Eltern gleich gut zugänglich ist, wie in den nächsten Abschnitten noch weiter ausgeführt wird. Es herrscht kein gesellschaftlicher Konsens über die richtige Betreuungsform in den ersten drei Lebensjahren. Danach, bis zum Schuleintritt wiederum, gibt es eine homogene Präferenz für die Nutzung der école maternelle.

### **3.2.1 Reformen in der familialen Kinderbetreuung**

Die bezahlte Karenzzeit dauert in Frankreich bis zu maximal drei Jahren. Die Geldleistung – das Karenzgeld – ist ein relativ niedriger Fixbetrag von aktuell rund € 566,- im Monat. Die volle bezahlte Geldleistungsdauer von drei Jahren können nur Familien mit mindestens zwei Kindern beanspruchen. Voraussetzung für den Bezug ist, dass der Elternteil mindestens zwei Jahre davor erwerbstätig war.

Es ist möglich bei einem verminderten Bezug des Karenzgelds zwischen 16 und 32 Stunden pro Woche Teilzeit erwerbstätig zu sein. Die Höhe des verminderten Karenzgelds beträgt bei einer Teilzeitbeschäftigung von unter 50% der Normalarbeitszeit rund € 430,- und bei über 50% rund € 325,-.

Die Ausübung von Teilzeitarbeit während des Bezugs kann allerdings durch den Arbeitgeber verweigert werden, sofern dies mit wirtschaftlichen Interessen begründet werden kann. Nach der Bezugszeit gibt es nur für öffentlich Bedienstete ein Recht auf Teilzeit aus familiären Gründen.

Der niedrige Satz der Geldleistung führt dazu, dass Eltern, die das volle französische Karenzgeld beziehen, mehrheitlich niedrig qualifiziert sind oder aus prekären Beschäftigungen kommen. 40% der Beziehenden waren vor der Geburt des Kindes arbeitslos. Zudem beziehen Frauen eher das Karenzgeld, wenn sie in ländlichen Gebieten leben, wo das Angebot an (kollektiven) Kinderbetreuungsplätzen für Kleinkinder geringer ist.

In Frankreich kann die Karenz zwischen den Eltern aufgeteilt werden wie sie wollen, d.h. es gibt keine für den Vater oder die Mutter reservierten Karenzteile. Dementsprechend gering ist in diesem Land mit traditionell ausgeprägten Geschlechterrollen die Beteiligung der Väter an der Karenz: Nur 3,6% der Bezieher/innen von Karenzgeld waren im Jahr 2011 männlich und von diesen wiederum arbeiteten rund 71% neben dem Bezug in Teilzeit. Die Zielsetzung einer Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern wird zwar über eine hohe Müttererwerbsquote teilweise entsprochen, von der Gleichberechtigung im Familienleben ist Frankreich allerdings weit entfernt und lässt auch wenig konkrete politische Handlungen dahingehend erkennen. Im politischen Diskurs wird dennoch seit Ende des letzten Jahrzehnts zunehmend die Forderung nach einer Väterquote bei der bezahlten Karenz laut. Im nächsten Abschnitt wird eine konkrete bereits umgesetzte Reformmaßnahme zur Väterbeteiligung der letzten Jahre angeführt (Rüling 2007:544; CNAF 2011; Salles 2009:9 und 11; <http://www.leavenetwork.org>).

### 3.2.1.1 *Einführung eines Vaterschaftsurlaubs 2002*

Die Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung war in Frankreich lange Zeit kaum politische Zielsetzung. Dennoch wurde 2002 von der sozialistischen Regierung ein Vaterschaftsurlaub anlässlich der Geburt eines Kindes im Ausmaß von 11 Tagen eingeführt. Die Bezahlung beträgt 100% des vorherigen Einkommens bei einer Deckelung von € 3031,- pro Monat; im öffentlichen Sektor besteht keine Deckelung. Finanziert wird die Bezahlung über die Krankenversicherung durch Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen. Im Jahr 2012 nutzten rund zwei Drittel der anspruchsberechtigten Väter den Vaterschaftsurlaub (Fagnani 2012:512; <http://www.leavenetwork.org>).

### 3.2.1.2 *Reform des Erziehungsgelds durch die Zusammenfassung mehrerer Maßnahmen zur Kleinkindbeihilfe (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, PAJE) 2004*

Diese Reform, wurde „Plan Mattèi“, nach dem damaligen zuständigen Minister in der bürgerlichen Regierung Raffarin benannt. Die zwei Zielsetzungen der neuen Maßnahme waren einerseits die Vereinfachung der Gesetzgebung zur Kinderbetreuung von Kleinkindern und andererseits die Erweiterung der Wahlfreiheit für Eltern von Kleinkindern bezüglich der Betreuungsform und ihrem Erwerbsausmaß. Dabei wurden die drei vormaligen monetären Unterstützungen Erziehungsgeld (APE) und die beiden Betreuungsbeihilfen (AGED, AFEAMA) unter eine Maßnahme zusammengefasst und durch zwei Leistungen ersetzt. Für die elterliche Betreuung wurde das Erziehungsgeld APE ersetzt durch Beihilfe „für die Wahlfreiheit

erwerbstätig zu sein oder nicht“ (Martin 2010:414; <http://www.issa.int/ger/Breves-et-evenements/News2/Reforme-des-prestations-familiales-en-France-priorite-a-la-petite-enfance>).

Diese Reform ging über eine einfache Umbenennung einer bestehenden Maßnahme hinaus, da sie auch einige gravierende inhaltliche Änderungen für die Karenzzeit mit sich brachte, die nun im Einzelnen thematisiert werden:

#### 3.2.1.3 *Karenz für Ein-Kind-Familien 2004*

Seit dem Jahr 2004 haben Familien mit nur einem Kind ebenfalls Anspruch auf eine bezahlte Karenz. Allerdings nicht im Ausmaß von drei Jahren wie bei Mehr-Kind-Familien sondern nur für die Dauer von sechs Monaten nach dem Mutterschutz und Vaterschaftsurlaub.

#### 3.2.1.4 *Anhebung des Teilzeitkarenzgelds 2004*

Die Geldleistung bei Teilzeitarbeit während der Karenz wurde ebenfalls 2004 erhöht. Diese Anhebung hatte zum Ziel die Rückkehr von Müttern in den Erwerb zu beschleunigen, was auch erreicht wurde: Die Erhöhung hatte einen Anstieg der Teilzeitbeschäftigten während der Karenz von 26,5% im Jahr 2004 auf rund 44% im Jahr 2011 zur Folge, wobei 79% der teilzeitarbeitenden Frauen im Ausmaß von mehr als 50% vom Vollzeitstundenausmaß erwerbstätig waren.

#### 3.2.1.5 *Neue Wahlmöglichkeit für Großfamilien beim Erziehungsgeld ab 2004*

Für Familien ab drei Kindern wurde die neue Wahlmöglichkeit geschaffen, statt drei Jahren Karenz mit € 566,- pro Monat nur ein Jahr Karenz mit monatlich € 801,- in Anspruch zu nehmen. Dieses Modell erinnert an Vorgehen bei der Reform des österreichischen Kinderbetreuungsgelds (siehe Länderreport Österreich). Voraussetzung ist die Nichterwerbstätigkeit von einem Elternteil während dieser Zeit. Diese Reform sollte den Wiedereinstieg von Müttern in den Erwerb beschleunigen, erwies sich allerdings als Misserfolg, da sich nur rund 2% der Familien für die neue Variante entschieden (Windebank 2012:581; Fagnani 2012:512; Salles 2009:9 und 12; <http://www.leavenetwork.org>).

### **3.2.2 *Reformen in der außerfamilialen Kinderbetreuung***

Seit Mitte der 2000er Jahren nimmt der Druck von Eltern und Interessensvertretungen zu, wieder vermehrt in kollektive Betreuungsformen wie Krippen und Kindergärten zu investieren. Denn in den letzten Jahren erwies sich ein Mangel an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige und ein Mangel an Flexibilität der Öffnungszeiten als Erwerbshindernis für – je nach Untersuchung – rund 33% bis 40% der Karenzierten.

Einkommensschwache Familien sind oft auf den Zugang zu einem Krippenplatz angewiesen, der insbesondere im ländlichen Raum nicht immer gegeben ist. Zudem zwingt die geringe Höhe der Geldleistung zur Karenz viele Eltern auch schnell wieder erwerbstätig zu sein. Ein weiterer Faktor ist, dass keine echte Wahlfreiheit bezüglich der unterschiedlichen Betreuungsangebote besteht. So ist die Betreuer/in im eigenen Haus nur für höhere Einkommensklassen finanzierbar und auch die Tageseltern sind nicht für alle Eltern leistbar. Krippenplätze wiederum sind in bestimmten Departements, wie in Haut Savoie in den Alpen, kaum vorhanden, während in Morbihan in der Bretagne 64,8% der Zweijährigen institutionell betreut werden.



Das geografische Ungleichgewicht des Betreuungsangebots für unter Dreijährige führte in den letzten Jahren zur Ankündigung einiger Reformschritten. Diese gehen weiter in die Richtung des Ausbaus der privaten Betreuungsangebote wie Tageseltern, Betreuer/innen im eigenen Haus und Unternehmenskrippen, während die Aufnahme von Zweijährigen in die école maternelle zunehmend in Frage gestellt und weniger praktiziert wird. Dennoch werden trotz der, seit 2000 steigenden Geburtenrate, immer weniger Zweijährige außerfamilial betreut (Salles 2009:10 und 13).

### 3.2.2.1 *Reform der Betreuungsbeihilfen: Vereinfachung und Anhebung zugunsten niedriger Einkommensklassen 2004*

Wie schon weiter oben erwähnt wurde 2004 eine große Gesamtmaßnahme geschaffen, die mehrere Beihilfen zur Kleinkindbeihilfe (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, PAJE) zusammenfasste und aus zwei Teilmaßnahmen besteht.

Die beiden Unterstützungen für die zwei individuellen Betreuungsformen, der Betreuer/in im eigenen Haushalt und der Tageseltern, wurden zu einer der beiden Teilmaßnahmen zusammengefasst. Diese „Complément de libre choix du mode de garde“ (Beihilfe zur freien Wahl der Kinderbetreuung) wird für Kinder bis zum 6. Geburtstag ausbezahlt und ist abhängig vom jährlichen Haushaltsnettoeinkommen sowie der Anzahl und dem Alter der Kinder. Dabei wird die gleiche Summe für beide Betreuungsarten an die Eltern ausbezahlt. Diese Reform wurde trotz zeitgleicher Einschnitte im französischen Sozialsystem durchgeführt und sollte auch die großzügige Haltung des Staates gegenüber Familien bestätigen.

Die Regierung erkannte offiziell, dass es beim Zugang zu den unterschiedlichen Kinderbetreuungsangeboten eine soziale Schieflage gab. So konnten sich Doppelverdiener-Eltern aus niedrigen Einkommensklassen oftmals keine Betreuung durch Tageseltern leisten. Daher wurde die Beihilfe für die Beschäftigung einer Tagesmutter für die niedrigen Einkommen deutlich angehoben. Die Beihilfe für die Anstellung einer Tagesmutter wurde für Doppelverdiener mit niedrigem Haushaltseinkommen um € 50,- monatlich auf € 442,- angehoben. Diese Reform sollte einkommensschwachen Familien mit Kleinkindern die Wahlfreiheit zwischen Erwerbstätigkeit und ausschließlicher Selbstbetreuung durch den Zugang zu Tageselternbetreuung erleichtern. Allerdings blieben trotz der Beihilfe die Kosten für eine Betreuer/in im eigenen Haushalt für Eltern mit niedrigen Einkommen unerreichbar hoch (Fagnani 2012:512; ISSA Website<sup>2</sup>).

### 3.2.2.2 *Steuernachlässe für die Einrichtung von Unternehmenskinderbetreuung (Le crédit d'impôts famille) ab 2004*

Die öffentliche Hand finanziert seit 2004 bis zu 80% der Investitionen von Unternehmen für die Errichtung von Betreuungsangeboten für ihre Mitarbeiter/innen über Steuernachlässe (Taylor 2012:63; ISSA Website<sup>3</sup>).

### 3.2.2.3 *Plan Petite Enfance 2007-2012*

Als Reaktion auf den zunehmenden Mangel an Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren in Frankreich beschloss die Regierung diesen Nationalen Aktionsplan, der 2006 beschlossen wurde und zum Ziel hatte die Anzahl und Vielfalt der Betreuungsplätze von 2007

<sup>2</sup> <http://www.issa.int/ger/Breves-et-evenements/News2/Reforme-des-prestations-familiales-en-France-priorite-a-la-petite-enfance>

<sup>3</sup> <http://www.issa.int/ger/Breves-et-evenements/News2/Reforme-des-prestations-familiales-en-France-priorite-a-la-petite-enfance>

bis 2012 um 12.000 zusätzliche Plätze pro Jahr zu steigern und bis 2012 rund 200.000 zusätzliche Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren zu schaffen. Jeweils die Hälfte davon sollte in der Form von kollektiven und individuellen Betreuungsplätzen geschaffen werden. Im Rahmen der kollektiven Betreuung sollten 60.000 neue Plätze geschaffen werden und weitere 40.000 äquivalente Plätze sollten dadurch geschaffen werden, dass man Einrichtungen zeitlich länger offen hält.

Der „Plan Petite Enfance“ wurde durch eine Gesetzgebung von 2010 erweitert, welches die Schaffung neuer Plätze erleichtern sollte. Diese beinhaltete, eine Reduktion der Untergrenze für ausgebildetes Personal in Kinderbetreuungseinrichtungen von 50% auf 40%. Zudem wurde die Anzahl der Kinder, die sich in einer Einrichtung anmelden konnten, angehoben. Diese neuen Rahmenbedingungen wurden bezüglich ihrer Auswirkungen auf die Qualität der Betreuungseinrichtungen sehr kontrovers diskutiert.

Weiters wurden mit der Reform Anreize geschaffen, neue Player, wie Unternehmen oder Vereine als Träger von Einrichtungen zu gewinnen, da diese in Frankreich eine sehr geringe Rolle spielen.

Eine spezifische Komponente des „Plan Petite Enfance“ fokussierte auf die Schaffung von Betreuungsplätzen im ländlichen Raum durch die Konzeption und Implementierung von Mikrokrippen (micro-crèche). Diese neue Struktur sollte leicht und kostengünstig zu implementieren sein und war vor allem für den ländlichen Raum vorgesehen. Der Ablauf gestaltet sich folgendermaßen: Zwei Betreuer/innen, die in der Nähe voneinander arbeiten, können ihre Kapazität zusammenschließen, Räumlichkeiten aussuchen und einen Antrag an die Protection Maternelle et Infantile (PMI) schicken. In der Regel haben sie kurz darauf eine micro-crèche im Betrieb. Zudem können die Mikrokrippen auch von Vereinen oder Gemeinden errichtet werden. Seit 2007 existieren die ersten Mikrokrippen. Die Familienministerin Nadine Morano gab als Zielsetzung die Implementierung von Mikrokrippen in 215 Problemgebieten an. Eltern erhalten für die Kosten im Rahmen einer Mikrokrippe eine finanzielle Zulage (Complément de libre choix du mode de garde) (Windebank 2012:581; Taylor 2012:74; [http://europa.eu/epic/practices-that-work/practice-user-registry/practices/micro-creches\\_en.htm](http://europa.eu/epic/practices-that-work/practice-user-registry/practices/micro-creches_en.htm)).

Eine weitere Komponente des „Plan Petite Enfance“ war der „Plan Crèches Espoir Banlieues“, der 2009 ins Leben gerufen wurde. Er betraf ebenfalls die Schaffung der 100.000 kollektiven Betreuungsplätze: 10.000 Plätze davon sollen in Einrichtungen in urbanen, vernachlässigten Randgebieten geschaffen werden und Plätze mit ausgeweiteten Öffnungszeiten von über 10 Stunden täglich bieten. Dies sollte der dort ansässigen Bevölkerung mit ihren oft irregulären und unsozialen Arbeitszeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf entgegen kommen. Zusätzlich dazu wurde 2010 eine Erhöhung der Kleinkindbeihilfen um 10% für Eltern mit irregulären Arbeitszeiten beschlossen, um deren Mehrkosten für die Betreuung auszugleichen (Windebank 2012:581f).

Für die Schaffung der 100.000 neuen Plätze in individueller Betreuung, wurde die Ausbildung der Tageseltern verbessert, eine finanzielle Unterstützung für den Weg in die Selbstständigkeit von Tageseltern entwickelt und Tageselternzentren geschaffen, wo diese sich austauschen können sowie Weiterbildung und anderer Services erhalten. Zudem wurde die maximale Zahl der Kinder, die bei Tageseltern betreut werden können von drei auf vier angehoben.

### 3.2.2.4 Höhere Einkommensgrenzen bei der „Complément de libre choix du mode de garde“ für Alleinerziehende 2012

Ab 1. Juni 2012 wurden die Einkommensgrenzen des jährlichen Haushaltsnettoeinkommens für die Berechnung der monatlichen Betreuungsbeihilfe (zur Nutzung von Tageseltern und Betreuer/in im eigenen Haushalt) für Alleinerziehende gegenüber Paarhaushalten um 40% erhöht. Dies bedeutet eine klare zusätzliche Förderung der Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden mit unter 3-jährigen Kindern.

## 3.3 Akteure, Institutionen, Instrumente

Die Akteure und Instrumente in der Kinderbetreuung in Frankreich unterscheiden sich besonders stark je nach Betreuungsform, welche hier gleich anschließend dargestellt sind.

### 3.3.1 Betreuungsformen

In Frankreich besteht ab dem 3. Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen außerfamilialen Betreuungsplatz. Es können allerdings schon Kinder ab dem 2. Lebensmonat ganztägig betreut werden, wobei unterschiedliche Formen der Betreuung parallel existieren (Salles 2009:8). Es existieren kollektive und individuelle Formen nebeneinander. Zu den individuellen Formen zählen Tageseltern, die andere Kinder bei sich zu Hause betreuen und Nannies, die Kinder an ihrem eigenen Wohnort betreuen.

Unter Dreijährige Kinder werden in Frankreich höchst unterschiedlich betreut, während 3 bis 5-Jährige praktisch ausschließlich eine école maternelle besuchen. Die am meisten weitverbreitete Betreuungsform bei den Kleinen sind Tageseltern, wo rund 28% der unter 3-Jährigen betreut werden. In Krippen werden mit rund 15% beinahe nur halb so viele Kinder betreut. Im Rahmen der école maternelle waren es 2010 5,1% und die Betreuung durch eine Hausangestellte im eigenen Haushalt wird von rund 2% der unter Dreijährigen in Anspruch genommen.

**Tabelle 6: Betreuungsquote unter Dreijähriger nach Betreuungsform in Frankreich, 2010**

Betreuungsform	Betreuungsquote unter 3-Jähriger
Tageseltern	28,2
Betreuer/in im eigenen Haushalt	1,9
Krippe	15,1
école maternelle	5,1

Quelle: Observatoire national de la petite enfance, 2012 Champ: France entière.

#### 3.3.1.1 Crèche (Krippe)

Krippen nehmen Kinder im Alter zwischen 2,5 Monaten und 3 Jahren auf. Je nach Schätzungen werden 8% bis 12% der Kinder unter drei Jahren in Krippen betreut. Durchschnittlich sind 28 bis 30 Kinder in einer Krippengruppe; der Betreuungsschlüssel liegt bei rund sechs Kindern pro Betreuungsperson. Beim Krippenangebot gibt es – wie schon weiter oben erwähnt – große regionale Unterschiede, vor allem in ländlichen Gebieten herrscht nach wie vor ein Mangel an Betreuungsplätzen.

Im nationalen Durchschnitt gibt es 6,3 Krippenplätze pro 100 unter 3-jährigen Kindern; in Paris sind es rund 24 Plätze. Sieben Departments bieten mehr als 10 Plätze pro 100 Kinder an, während in den übrigen 12 weniger als 2 angeboten werden (Salles 2009:8). Diesen Ungleichheiten soll im Rahmen des oben erwähnten „Plan Petite Enfance“ entgegengewirkt werden. Es gibt unterschiedlichste Arten von Krippen je nach angebotenen Rahmenbedingungen und/oder der Trägerschaft.

Zahlenmäßig die bei weitem größte Rolle spielen die Mono-accueil und die Crèche collective (European Commission 2009:42 und 44; Dörfler 2007:32; Goux/Maurin 2008:33):

- Mono-accueil (klassische Krippe)

In der klassischen Krippe werden Kinder ganztägig betreut. In einer Einrichtung können nicht mehr als 60 Kinder betreut werden.

- Crèche collective (Gemeinschaftskrippe)

Ist für Kinder aus einer Gemeinde oder von lokalen Betriebsangestellten im Alter von 2 ½ Monaten bis 3 Jahren. Geleitet wird die Gruppe von einer diplomierten Kinderpflegerin, der Hilfskräfte und Erzieher/innen unterstehen. Die Gruppengröße reicht von 20 bis 60 Kinder.

- Multi-accueil (flexible Einrichtungen)

Hier werden Kinder flexibel von 2 Stunden die Woche bis zu Vollzeit betreut.

- Micro-crèche (Mikrokrippen)

Mikrokrippen sind Teil einer neueren Entwicklung und wurden 2007 von der nationalen Regierung implementiert, um das bisher lückenhafte Kleinkindbetreuungsangebot im ländlichen Raum zu verbessern. Die Angebote bestehen jeweils aus einer Gruppe von maximal neun Kindern und richten sich an Kinder zwischen 6 Monaten bis unter 6 Jahren. Hauptsächlich werden allerdings Kinder unter drei Jahren betreut. Grundsätzlich sind drei Betreuer/innen pro Krippe vorhanden, die mindestens 2 Jahre Erfahrung in der Kleinkinderpflege aufweisen müssen. Die Betreuung findet entweder in einer Privatwohnung/Haus, Räumlichkeiten der Gemeinde oder in einem Betrieb statt ([http://europa.eu/epic/practices-that-work/practice-user-registry/practices/micro-creches\\_en.htm](http://europa.eu/epic/practices-that-work/practice-user-registry/practices/micro-creches_en.htm)).

- Crèche familiale (Familienkrippen)

Dies sind Einrichtungen der Gemeinde, die Tagesmütter als Betreuer/innen beschäftigen.

- Crèche parental (Elternkrippe)

Diese Gemeinschaftsminikrippe basiert auf Elterninitiative und betreut maximal 25 Kinder. Die Eltern übernehmen sowohl die Geschäftsführung als auch den Part der Erzieher/innen. Zusätzlich werden sie von Fachleuten für Kleinkinderziehung unterstützt. Elternkrippen erhalten öffentliche Zuschüsse. Von dieser Krippenart existieren nur wenige.

### 3.3.1.2 *Jardins d' enfants (Kindergärten)*

Die Kindergärten in Frankreich sind Einrichtungen ausschließlich für Zweijährige und stellen einen Übergang zur Vorschule, der école maternelle dar. Von dieser Einrichtung gibt es nur wenige in Frankreich.

### 3.3.1.3 *Tageseltern*

Tageseltern, vorwiegend Tagesmütter, sind seit den 1980er Jahren ein zunehmend beliebteres und auch vom Staat gefördertes, individuelles Betreuungsarrangement, welches die Krippe bei der Betreuung unter Dreijähriger anteilmäßig überholt hat. Rund 62.000 Plätze befinden sich beim familiären Betreuungsdienst (*Service d' accueil*), das sind Tageseltern, die von den Gemeinden bezahlt werden und bis zu vier Kinder bei sich zu Hause betreuen dürfen. Der weitaus größere Teil der Tageseltern ist selbstständig bzw. ist bei den Eltern direkt angestellt und wird in beiden Fällen von den Eltern bezahlt. Die Familienbeihilfeskassen (CAF) zahlen Beihilfen für die Kosten von Tageseltern aus und übernehmen für Eltern als Arbeitgeber von Tageseltern die entstehenden Sozialabgaben.

Insgesamt werden rund 690.000 Kinder bei den anerkannten Tageseltern betreut. Auch hier dürfen bis zu vier Kinder in Vollzeit betreut werden, wobei die eigenen Kleinkinder mitzählen. Sonstige Auflagen sind eine Mindestwohnungsgröße und bestimmte Sicherheitsnormen, die von der „*protection maternelle et infantile*“, einer Art Mutter-Kind-Schutzvereinigung überprüft werden. Diese Kontrollen gelten ebenso für die selbstständig erwerbstätigen Tageseltern (Salles 2009:8).

### 3.3.1.4 *Betreuer/innen im eigenen Haus*

Sie betreuen die Kinder im Zuhause der Eltern und sind Hausangestellte, die entweder direkt von den Eltern oder über eine Agentur bezahlt werden. Auch hier beteiligt sich der Staat an den Sozialabgaben. Nur rund 2% der Kleinkinder in Frankreich werden allerdings auf diese Weise betreut, da die Kosten für die Eltern sehr hoch sind. Um die Kosten zu reduzieren, teilen sich oftmals mehrere Haushalte eine Kinderfrau (*garde partageè*). Auch hierfür gelten bestimmte spezielle staatliche Auflagen (Salles 2009:8).

### 3.3.1.5 *École maternelle*

Die *école maternelle* (Vorschule) ist eine Besonderheit des französischen Bildungssystems, die schon am Beginn des 19. Jahrhundert entstanden ist. Ihr ursprünglicher Zweck war es, Kinder aus armen Familien zu betreuen, deren Eltern erwerbstätig waren. Heute ist der Hauptzweck der Vorschule in Frankreich nicht die Betreuung im Sinne einer Aufbewahrung des Kindes, sondern die Sozialisation, die Vorbereitung auf die Schule und die Bildung der Kinder im Alter von 2 bis unter 6 Jahren. Dahinter steckt die französische Idee der Chancengleichheit für Kinder unabhängig von deren Herkunft. Obwohl der Besuch der Vorschule ab dem 2. Geburtstag möglich ist, erfolgt die Einschulung in die *école maternelle* in den letzten Jahren zunehmend erst mit drei Jahren. Besuchten 2001/02 noch 35% der Zweijährigen die *école maternelle*, so waren es im Jahr 2008/09 nur noch 20,9%.

Mit zwei Jahren sind die meisten Kinder halbtags anwesend, obwohl Ganztagsbetreuung angeboten wird. Ab dem Alter von drei Jahren besuchen nahezu 100% der französischen Kinder die *école maternelle* und dies ganztägig. Allerdings haben jeden Mittwochnachmittag und Samstagsnachmittag die meisten Vorschulen geschlossen. Viele Mütter arbeiten in Teilzeit, um diesen Nachmittag die Kinderbetreuung übernehmen zu können. Die Öffnungszeiten über den Tag betragen an den anderen Wochentagen von 8:30 bis 16:30 Uhr und haben die gleichen freien Tage und Ferienzeiten wie Schulen. Außerhalb der regulären Öffnungszeiten und in den Mittagspausen werden die Kinder durch ein qualifiziertes Assistenzpersonal betreut, Unterricht wie sonst üblich findet in diesem Zeitraum allerdings keiner statt.

Die école maternelle untersteht den Gemeinden und ihr Besuch ist – bis auf die Essensbeiträge – kostenlos. Obwohl der Besuch der Vorschule freiwillig ist, ist sie ein wesentlicher Teil des französischen Bildungssystems (Salles 2009:8 und Dörfler 2007:33f).

Die Ziele der école maternelle umfassen erzieherische Aufgaben, die Förderung von Gemeinschaftssinn sowie die Vorbereitung auf die Schule, was auch Schreiben und Rechnen beinhaltet.

Das Curriculum ist auf nationaler Ebene einheitlich definiert und der Lehrplan besteht aus 28 Stunden wöchentlich und ist am akademischen Jahr der Volksschule ausgerichtet. Die école maternelle wird in drei Stufen nach dem Alter der Kinder gegliedert. Der Stundenplan wird nicht komplett geregelt, sondern berücksichtigt die Bedürfnisse und Biorhythmen der Kinder.

Die definierten Lernziele werden in fünf Tätigkeitsbereiche gegliedert:

- Sprachbeherrschung: Die Beherrschung von Kommunikation und Sprache (mündlich, schriftlich, in Bildern und Tönen) ist die erste Voraussetzung für jedes weitere Lernen. Ab der letzten Stufe werden zudem die Grundlagen für das Erlernen einer weiteren Sprache geschaffen.
- Sozialisation: Jedes Kind soll lernen mit anderen gemeinsame Tätigkeiten und Räume zu teilen und die Regeln des Zusammenlebens mit Gleichaltrigen und Erwachsene zu entdecken, um eine Persönlichkeit und Selbständigkeit aufzubauen.
- Körperbeherrschung und Körpersprache: Motorische und sensorische Fähigkeiten sollen durch Geschicklichkeitsspiele und Tänze etc. entwickelt und gefördert werden.
- Die Welt entdecken: Das Kind soll durch Erfahrungen mit Kultur und Natur erlernen, sich auszudrücken und zu vermitteln.
- Vorstellung, Gefühl, Schaffenskraft: Künstlerische Aktivitäten wie Malerei, Modellieren, Gesang etc. sollen die kreative Phantasie anregen.

Als besonders wichtig wird angesehen, Schwächen wie Sprach- und Schreibstörungen schon früh zu erkennen und an deren Behebung zu arbeiten. Dies gelingt auch mit einigem Erfolg, wie Untersuchungen des französischen Bildungsministeriums von 1973 und 1997 zeigten: So wirkt sich der Besuch einer école maternelle positiv auf die weitere Schulkarriere vor allem in den Grundschulen aus. Kinder mit Vorschulerfahrungen müssen seltener eine Klasse wiederholen als andere. Diese Effekte treten bei allen Schülern und Schülerinnen mit Vorschulerfahrungen aus unterschiedlichen sozialen Schichten auf. Die sozialen Unterschiede zwischen den Herkunftsfamilien können allerdings - auch das zeigen die Studien - entgegen "überhöhten" Erwartungen nicht einfach vollständig beseitigt werden. Sie werden lediglich abgeschwächt. Arbeiterkinder müssen noch immer häufiger eine Klasse wiederholen als die Kinder aus höheren Schichten, auch wenn beide über Vorschulerfahrungen verfügen.

Kritisiert wird von mancher Seite, dass die Gruppengrößen für kleinere Kinder ungeeignet sind und die Möglichkeiten zu schlafen und rasten nicht immer ausreichen. Weiters wird der jährliche Wechsel der betreuenden Personen kritisiert, da für die Kinder eine kontinuierliche Bezugsperson fehlt. Auch gibt die pädagogische Praxis der école maternelle mit der Ausrichtung an Gruppen- und Projektarbeiten gegenüber anderen europäischen Ländern einen vergleichsweise stark verschulten Charakter (Dörfler 2007:34; Veil 2002:31ff; Goux/Maurin 2008:2).

### 3.3.1.6 Halte Garderie

Für die Zeiten vor und nach der Öffnung der école maternelle sowie für den Mittwochnachmittag gibt es sogenannte Einrichtungen zur kurzzeitigen Betreuung (halte garderie). Sie sind öffentlich oder privat geführt und nehmen Kinder zwischen zwei und sechs Jahren auf. Das Personal besteht aus Kleinkindpfleger/innen, Krankenschwestern diplomierten Erzieher/innen und Hilfskräften. Die Elternbeiträge richten sich nach dem Betreuungsausmaß und dem Einkommen der Eltern.

### 3.3.2 Trägerschaft und Finanzierung

Insgesamt wurde den Kommunen ab 2006 mehr Verantwortlichkeit bei der Bereitstellung von Kinderbetreuung übertragen. Die Trägerschaft für Krippen liegt weit überwiegend bei den Kommunen. Betriebe, Vereine und elternverwaltete Krippen spielen hingegen nur eine geringe Rolle bei der Trägerschaft. 2010 lag nur 1% der Trägerschaft von Betreuungseinrichtungen in privater Hand. Von den Gemeinden geführte Krippen sind für die Eltern die günstigste Betreuungsvariante für ein unter 3-jähriges Kind. Die Beiträge sind Einkommensabhängig.

Im ländlichen Raum bieten die Gemeinden nur wenige Krippenplätze an, was zur Entwicklung des Modells der Mikrokrrippe führte, deren Trägerschaft liegt häufig bei Vereinen, welche die Betreuer/innen selbst gründen (Taylor 2012:64; Windebank 2012:581).

Das Startbudget für die Mikrokrrippen betrug € 30 Millionen. Die Finanzierung der Mikrokrrippen erfolgt mehrheitlich über eine staatliche Betriebsbeihilfe der Familienbeihilfeskasse (CAF). Diese übernimmt 66% der Selbstkosten pro Stunde mit einer bestimmten Deckelung. Die Elternbeiträge sind abhängig vom Einkommen der Eltern und liegen zwischen 30 Cent und 4€ pro Stunde (Legros 2007:18 und [http://europa.eu/epic/practices-that-work/practice-user-registry/practices/micro-creches\\_en.htm](http://europa.eu/epic/practices-that-work/practice-user-registry/practices/micro-creches_en.htm)).

Die Trägerschaft der école maternelle liegt beim Erziehungsministerium und bei den Gemeinden. Die Gemeinden besitzen die Örtlichkeiten und übernehmen die Investitionskosten sowie den Kauf der benötigten Lehrmittel. Der Besuch der französischen Vorschule ist für die Eltern kostenlos und wird zu 100% durch Steuern finanziert. Die jährlichen Gesamtkosten für den Staat pro Schüler/in betragen rund € 4.700,- (Dörfler/Mühling 2011:80; Goux/Maurin 2008:2)

Tageseltern, die außerhalb einer institutionellen Einrichtung arbeiten, werden zumeist von den Eltern direkt bezahlt und arbeiten als quasi Selbstständige. Es gibt allerdings auch solche, die bei den Eltern selbst angestellt sind. Vermittelt werden sie in der Regel über die Gemeinden, von der sie auch die Sozialversicherungsbeiträge inklusive der Urlaubszahlungen und anderer Kompensationszahlungen erhalten. Die Kosten für die Betreuung werden zwischen den Tageseltern und den Eltern frei vereinbart und vom Staat subventioniert. Die jährlichen Kosten für die Betreuung bei Tageseltern betragen für die öffentliche Hand pro Kind rund € 10.000,-. Im Vergleich dazu kostet die öffentliche Hand ein Krippenplatz rund € 15.000,- (Goux/Maurin 2008:33; Dörfler/Mühling 2011:81).

Betreuer/innen im eigenen Haushalt sind zumeist direkt bei den Eltern angestellt. Sie sind trotz der staatlichen Zuschüsse die teuerste Betreuungsform.

### 3.3.2.1 Zulage zur Wahlfreiheit bei der Betreuung (*Complément de libre choix du mode de garde*)

Wie schon in vorangegangenen Kapiteln erwähnt, gibt es seit den 1980er eine finanzielle Unterstützung für die Beschäftigung einer Tagesmutter und einer Betreuer/in im eigenen Haus. Die zuletzt 2004 reformierte Beihilfe zur Unterstützung für die Beschäftigung einer Tagesmutter wird heute als Zulage zur Wahlfreiheit bei der Betreuung (*Complément de libre choix du mode de garde*) bezeichnet. Sie wendet sich an Familien, die ihr unter 6-jähriges Kind einer anerkannten Tagesmutter oder einer Betreuer/in im eigenen Haushalt während des Tages anvertrauen. Eltern bekommen hierfür einen Teil der Kosten von der französische Familienbeihilfeskasse (CAF) rückerstattet. Eine Voraussetzung ist, dass die Tagesmutter von der Vereinigung der „protection maternelle et infantile“ (Mutter- Kind- Schutzvereinigung), anerkannt sein muss. Diese Anerkennung garantiert, dass die Unterbringung des Kindes bestimmten Ansprüchen in Bezug auf Wohnung, Hygiene und Pädagogik gerecht wird. Die Leistung wird für die Tagesmutter pro Kind ausbezahlt, für die Betreuer/in im eigenen Haushalt nur einmalig, unabhängig von der Anzahl der betreuten Kinder. Eine weitere Voraussetzung ist, dass das Einkommen der Eltern monatlich mindestens € 399,-, für Alleinerziehende oder € 798,- für Paare beträgt.

Der Tageslohn der Tagesmutter darf zudem pro Kind nicht mehr als das Fünffache des gesetzlichen Mindeststundensatzes betragen und das Kind muss mindestens 16 Stunden im Monat betreut werden. Mindestens 15% der Gesamtkosten müssen Eltern selbst übernehmen. In Tabelle 7 wird die Berechnungsgrundlage für den monatlichen Betrag der Beihilfe für die Beanspruchung von Tageseltern bzw. Betreuer/innen im eigenen Haushalt für 2013 angeführt. Sie halbiert sich jeweils für Kinder zwischen drei und sechs Jahren gegenüber unter Dreijährigen und liegt zwischen rund € 87,- und € 458,- monatlich. Die Beihilfe wird Vierteljährlich ausgezahlt. Bemerkenswert an dieser Leistung ist, dass sie grundsätzlich allen erwerbstätigen Eltern ab dem oben genannten Mindesteinkommen zusteht, da es zwar eine Einkommensstaffelung aber keine Einkommensobergrenzen gibt.

**Tabelle 7: Berechnungsgrundlage der *Complément de libre choix du mode de garde*, 2013**

Anzahl finanziell abhängiger Kinder	Nettosteuerpflichtiges Haushaltseinkommen in €		
	unter	bis	über
1 Kind	20.706 *	46.014 *	46.014 *
2 Kinder	23.840 *	52.978 *	52.978 *
3 Kinder	27.601 *	61.335 *	61.335 *
für jedes weitere Kind dazu	+ 3.760	+ 8.357	+ 8.357
Alter des Kindes	Maximaler Zuschuss monatlich in €		
unter 3 Jahren	458,18	288,92	173,33
3 bis 6 Jahre	229,09	144,48	86,67

Quelle: [www.caf.fr](http://www.caf.fr)

\* Dieser Betrag ist seit dem 1. Juni 2012 für Alleinerziehende um 40% erhöht.



Sind die Eltern selbst Arbeitgeber für die Tageseltern oder die Betreuer/in im eigenen Haushalt, so übernimmt die Familienbeihilfeskasse (CAF) zusätzlich die gesamten fälligen Sozialversicherungsbeiträge für die Tageseltern und 50% bei der Betreuer/in im eigenen Haushalt; bei der Kostenübernahme gibt es ein monatliches Limit von € 434,- für Kinder unter 3 Jahren und € 217,- für Kinder von 3 bis 6 Jahren (Dörfler/Mühling 2011: 73ff und www.caf.fr). Zudem gibt es den Servicegutschein, der es Eltern und auch Unternehmen vereinfacht, Betreuungspersonal zu bezahlen und die Sozialversicherungsbeiträge anzurechnen.

Wird die Tagesmutter von einem Unternehmen, einem Verein oder im Rahmen einer Mikrokrrippe beschäftigt wird die „Complément de libre choix du mode de garde“ ebenfalls unter den obengenannten Bedingungen und auch Einkommensgrenzen ausbezahlt. Unterscheiden tut sich allerdings die Höhe des Zuschusses.

**Tabelle 8: Berechnungsgrundlage der Complément de libre choix du mode de garde je nach Arbeitgeber der Tageseltern, 2013**

Nettosteuerpflichtiges Haushaltseinkommen in €			
Anzahl finanziell abhängiger Kinder	unter	bis	über
1 Kind	20.706 *	46.014 *	46.014 *
2 Kinder	23.840 *	52.978 *	52.978 *
3 Kinder	27.601 *	61.335 *	61.335 *
für jedes weitere Kind dazu	+ 3.760	+ 8.357	+ 8.357
Maximaler Zuschuss monatlich in €			
Alter des Kindes	Arbeitgeber Tageseltern selbst		
unter 3 Jahren	693,34	577,79	462,24
3 bis 6 Jahre	346,67	288,90	231,12
Alter des Kindes	Arbeitgeber Heim oder Mikrokrrippe		
unter 3 Jahren	837,81	722,23	606,68
3 bis 6 Jahre	418,91	361,12	303,34

Quelle: [www.caf.fr](http://www.caf.fr)

\* Dieser Betrag ist seit dem 1. Juni 2012 für Alleinerziehende um 40% erhöht.

Wird das Teilzeiterziehungsgeld für bis zu 50% Arbeitszeit ausbezahlt, so werden die Beihilfsbeiträge halbiert. Bei vollem Erziehungsgeld wird keine „Complément de libre choix du mode de garde“ ausbezahlt. Die maximale Beihilfe wird um 10% erhöht, wenn die Betreuung Sonn- und Feiertags und/oder zwischen 22 Uhr und sechs Uhr morgens stattfindet und damit besonders teuer ist. Eine 30%ige Erhöhung der Maximalbeihilfe erhalten Eltern, wenn ein Elternteil eine anerkannte Behinderung hat. Diese beiden Erhöhungen wirken kumulativ.

### 3.3.2.2 *Universeller Gutschein zur Anstellung von Dienstleistungspersonal (cheque emploi service universel, CESU)*

Dieser Servicegutschein, vereinfacht Eltern und auch Unternehmen, die Betreuungs- und Haushaltspersonal anstellen, die Deklaration der Sozialversicherungsbeiträge.

### 3.3.2.3 *Steuerabschläge für Kinderbetreuungskosten*

Das französische Steuersystem beinhaltet seit vielen Jahren einen Freibetrag für die Kosten von Kinderbetreuung außerhalb der Familie. Eltern von Kindern bis zu sieben Jahren können dabei 25% der Kosten einer Betreuung, die außerhalb ihres Haushalts stattfindet, absetzen. Es besteht dabei eine Obergrenze von rund € 2300,- pro Jahr. Für die Beschäftigung einer Betreuer/in im eigenen Haushalt können 50% der Kosten mit einer Obergrenze von rund € 6.900,- jährlich absetzen werden (Dörfler/Mühling 2011:78).

### 3.3.3 *Betreuungspersonal*

Die Lehrpersonen der école maternelle haben eine höhere, akademische Ausbildung, die ein praxisnahes Lehrerhochschulstudium für den Primärbereich ist und 5 Jahre dauert. Diese hohen Ausbildungsstandards bestehen in Frankreich seit 1991. Die Ausbildung wird vom Staat finanziert. Die Lehrenden sind beim Bildungsministerium angestellt. Als Assistenz werden ihnen Hilfskräfte, die zumeist eine pädagogische oder heilpädagogische Ausbildung absolviert haben zur Seite gestellt. Dieses Personal wird von der Gemeinde rekrutiert, angestellt und bezahlt. Die Bezahlung der Vorschullehrer/innen ist im internationalen Vergleich und verglichen mit dem Durchschnittseinkommen aller Frauen in Frankreich hoch. Sie verdienen das 1,87-fache des durchschnittlichen Frauen-Jahreseinkommens; in Schweden beträgt es beispielsweise das 1,02-fache (Dörfler 2007:34; Morgan 2005:249).

In Krippen arbeiten neben den Vorschullehrer/innen auch Auxiliaries, die nach Abschluss des Gymnasiums ein Jahr spezialisiertes Training erhalten. In den Krippen ist der Anteil dieses weniger qualifizierten Personals höher als in den école maternelles und liegt bei 43%, obwohl die Richtlinien der Regierung 75% qualifiziertes Personal verlangen würden.

Tageseltern müssen in Frankreich keine spezifische Ausbildung machen, bevor sie zu arbeiten beginnen. 50% haben demnach keine spezifische, abgeschlossene Ausbildung. Die Gemeinden sind lediglich verpflichtet, den Tageseltern innerhalb von fünf Jahren 60 Stunden an Trainings zur Verfügung zu stellen. Ihre Bezahlung liegt deutlich unter jener der Vorschullehrer/innen, allerdings sind sie durch die unterschiedlichen Maßnahmen der Regierungen der letzten Jahrzehnte sozialrechtlich abgesichert, indem sie Arbeitslosengeld, Krankengeld, Urlaubsgeld, Alterspension und Mutterschaftsleistungen beziehen können (Morgan 2005:255ff).

Für die Betreuer/innen im eigenen Haushalt besteht keine Auflage bezüglich ihrer Ausbildung. Sie werden eigentlich auch nicht als Betreuer/innen klassifiziert, sondern als Haushaltshilfen.

## 3.4 **Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000**

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen von einzelnen Maßnahmen seit 2000 analysiert, aber auch die generelle Wirkungsweise der französischen außerfamilialen Betreuungspolitik.

### **3.4.1 Auswirkungen der zunehmenden Förderung individueller Betreuungsformen**

Die seit den 1980er Jahren zunehmende Förderung von individuellen Betreuungsarrangements durch die Übernahme der Sozialversicherungsbeiträge, Steuererleichterungen und Beihilfen hat die Ausweitung von Jobs im Bereich der Niedrigqualifikationen zur Folge. Andererseits wurden durch die Fördermaßnahmen geschätzte 25% der Jobs aus der Schwarzarbeit geholt und in die Sozialversicherungssysteme eingegliedert (Taylor 2012:68f).

Gleichzeitig mit dem Anstieg der Förderungen für individuelle Betreuung (Tageseltern und der Nannys im eigenen Haus), stockte der Ausbau der Krippenplätze zwischen Mitte der 1990er Jahre bis Mitte der 2000er Jahre dramatisch. Wurden zwischen 1985 und 1996 noch durchschnittlich 5000 neue Plätze pro Jahr geschaffen, sank die Anzahl zwischen 1996 und 1999 auf 1500 Plätze pro Jahr und reduzierte sich in der Folge bis 2005 weiter auf nur 530 Plätze jährlich. Ebenso reduzierte sich die Zahl der Kinder unter drei Jahren in der Vorschule (Martin 2010:415 und 419). In den Jahren 2003 bis 2007 stieg die Zahl der verfügbaren Betreuungsplätze in kollektiver Betreuung wie Krippen um nur 2,9% an. Diese Zahlen sind angesichts der steigenden Geburtenzahlen in Frankreich von 776.000 im Jahr 1999 auf 830.000 im Jahr 2010 keine der Nachfrage entsprechende Steigerung. Dennoch stiegen die Ausgaben für kollektive Betreuungsangebote im letzten Jahrzehnt angesichts der Wirtschaftskrise und großen Einschnitte in anderen Politikbereichen stetig an.

Zahlenmäßig stieg die Anzahl der durch Tageseltern betreuten Kinder unter drei Jahren in den letzten Jahren kontinuierlich an. Rund ein Viertel der Kinder dieser Altersgruppe wurde 2007 durch Tageseltern betreut, wobei für 18% dies auch das außerfamiliäre Hauptbetreuungsarrangement ist. Krippen betreuen 18% dieser Altersgruppe, wobei nur 10% die Krippe als Hauptbetreuung nutzten. 7% der unter Dreijährigen werden zudem im Rahmen der école maternelle betreut (Fagnani 2012:514).

### **3.4.2 Reform der Betreuungsbeihilfen (*Complément de libre choix du mode de garde*)**

Die Reform von 2004 war dennoch ein weiterer, erfolgreicher Schritt zur Förderung der individuellen Betreuungsformen, aber auch von Niedrigqualifikationsjobs. Von 2005 auf 2006 stieg die Zahl der Jobs im Bereich der persönlichen und Haushaltsdienste von 1,1 Millionen auf 1,2 Millionen an. Davon waren 31% der Jobs Tageseltern bzw. Kinderbetreuer/innen im eigenen Haushalt. Die Reform verbesserte jedenfalls auch den Status der Tageseltern durch Legalisierung, ein anerkanntes Training und ihre Kontrolle durch die Sozial- und Gesundheitsbehörden (European Commission 2009:63; Council for employment, income and social cohesion: 9 und 19).

Givord und Marbot (2013) evaluierten die konkrete Wirkung der Reform der Betreuungsbeihilfen von 2004 auf die Nutzung von bezahlter Kinderbetreuung, die Kosten für die Eltern und die Erwerbspartizipation von Müttern anhand von (Einkommens-)Daten von 2005. Es zeigte sich, dass die Kosten der Eltern für die Nutzung um durchschnittlich 50% sanken; Insbesondere Familien mit mittleren Einkommen profitierten finanziell von der Maßnahme. Bei der Nutzung von Tageseltern betrugen die durchschnittlichen Nettokosten für eine ganztägige Betreuung € 515,- monatlich. Diese Kosten sanken in der Simulation durch die Reform für das unterste Einkommensperzentil um 40%; zwischen dem 20er und dem 60er Perzentil um 60%; um 80% zwischen dem Perzentil 60 und 80 und für das höchste Einkommensperzentil sanken die Kosten um weniger als 10%.

Tabelle 9: Veränderung der Müttererwerbsquote und Betreuungsquote von Ein- und Zweijährigen in Frankreich von 2005 auf 2006

Jahr und Alter des Kindes	Müttererwerbsquote	Nutzung bezahlter Betreuung
2005, 1 Jahr altes Kind	70,7	43,9
2006, 1 Jahr altes Kind	71,9	46,2
2005, 2 Jahre altes Kind	65,5	44,6
2006, zwei Jahre altes Kind	67,8	48,4

Quelle: Givord und Marbot (2013:14)

Die Erwerbspartizipation von Müttern nach der Definition der ILO stieg zwischen 2005 und 2009, während die von Vätern unverändert blieb. In Tabelle 9 ist die Veränderung der Müttererwerbsquote und der Betreuungsquote nach Alter des Kindes von 2005 auf 2006 angeführt: Es stieg die Erwerbsquote von Müttern mit mindestens einem Einjährigen Kind von 70,7% auf 71,9%. Etwas stärker war der Anstieg, wenn das jüngste Kind zwei Jahre alt war: von 65,5% auf 67,8%. Gleichzeitig stieg die Betreuungsquote oder Nutzung bezahlter Betreuungsformen, insbesondere bei den Zweijährigen: von 44,6% auf 48,4%.

Da der Anstieg der Erwerbspartizipation von Müttern nicht im gleichen Ausmaß beobachtet werden kann wie der Anstieg der Betreuungsquoten, ist davon auszugehen, dass ein Teil der erwerbstätigen Mütter informelle Kinderbetreuung durch bezahlte ersetzen. Jedenfalls stellen die Autoren einen leichten Anstieg des Anteils an qualifizierten Tageseltern fest. Einen Anstieg der – in Frankreich schon 2004 ohnehin hohen – Fertilität von rund 2 Kindern pro Frau, konnten die Autoren bislang nicht feststellen.

Zwar profitieren gerade die mittleren Einkommensklassen besonders von der Anhebung der Betreuungsbeihilfen, allerdings können die rund € 50,- zusätzlich im Monat für die unteren Einkommensgruppen kaum zu mehr Chancengleichheit bzw. Wahlfreiheit dieser Gruppe beitragen: 86% der Eltern, welche die Beihilfe 2005 bezogen, hatten sehr hohe Einkommen; hingegen können nur 1% der Bezieher/innen der Beihilfe der sehr niedrigen Einkommensgruppe zugerechnet werden (Taylor 2012:72). Diese Zahlen lassen Zweifel aufkommen, ob die politische Zielsetzung der Ausweitung der Wahlfreiheit der Reform von 2004 erreicht wurde.

### 3.4.3 Ausweitung der Wahlfreiheit?

Mit der Einführung der Kleinkindbeihilfe (Prestation d'Accueil du Jeune Enfant, PAJE), die Betreuungsbeihilfen und Erziehungsgeld sowie Teilzeiterziehungsgeld für alle Eltern beinhaltete, sollte in erster Linie die Wahlfreiheit der Eltern gestärkt werden. Einerseits für die Wahl der außerfamilialen Betreuungsform und andererseits für die Wahl erwerbstätig zu sein oder selbst die Betreuung zu übernehmen. Unterschiedliche Autor/innen kommen zu dem Ergebnis, dass die Maßnahmen nicht wirklich mehr Wahlfreiheit ermöglichen. Die Diversifizierung der Kinderbetreuungsangebote sei zunehmend begleitet von einer Zielgruppenlogik, die genau diesem Wahlfreiheitsgedanken zuwiderläuft. Niedrige Einkommensgruppen können sich die individualisierten Betreuungsformen nach wie vor kaum leisten und profitieren nicht von den Steuerreduktionen. Sie sind daher nach wie vor auf informelle Betreuung oder kollektive Betreuung, die bei unter Dreijährigen nicht flächendeckend vorhanden ist, angewiesen. Die niedrigen Einkommensklassen sind durch das ausgeweitete Erziehungsgeld mehr denn je dazu geneigt, ihre Kinder gänzlich selbst zu betreuen; rund 40% der Beziehenden waren vor

der Geburt des Kindes arbeitslos und Frauen beziehen das Erziehungsgeld eher, wenn sie in ländlichen Gebieten leben, wo das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen geringer ist (Martin 2010:415; Fagnani 2012; Salles 2009). Nur 14% der Bezieher/innen von Erziehungsgeld gehörten der Gruppe der sehr hohen Einkommen an. Taylor (2012:72), Windebank (2012:579f) u.a. diagnostizieren in ihren Analysen der aktuelleren französischen Familienpolitik eine Polarisierung zwischen gebildeten, gut bezahlten Frauen, die nach der Geburt eines Kindes Vollzeit bzw. Vollzeitnahe erwerbstätig bleiben und weniger gebildeten Frauen, die Beihilfen beziehen, um das Kind ausschließlich selbst zu betreuen und sich dadurch immer mehr vom Arbeitsmarkt entfernen. Wohlhabende Familien nutzen zunehmend zugekaufte individuelle Betreuungsformen wie Tageseltern und Betreuer/innen im eigenen Haus bzw. kombinieren unterschiedliche Formen, während sich Krippen zunehmend in Einrichtungen der Arbeiterschaft wandeln und das obwohl die Krippen in Frankreich historisch gesehen immer auch für Chancengleichheit standen.

Diese Faktoren führten in jüngerer Vergangenheit auch in der Politik – wie beispielsweise in einer Rede des damaligen Präsidenten Sarkozy 2009 – zu einer Abkehr vom Terminus der Wahlfreiheit für Eltern und zu einem Bekenntnis, das diese nicht gegeben sei. Als Gegenmaßnahme ist der Ausbau von kollektiven Betreuungseinrichtungen, wie er in den 1970er und 1980er Jahren angestrebt wurde, wieder en vogue (Windebank (2012:581).

#### **3.4.4     *Auswirkungen des Plan Petite Enfance***

Insgesamt sind empirische Analysen der Zielerreichung der Gesamtreform zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Studie nur sehr mangelhaft vorhanden. Einzelne Daten belegen aber jedenfalls einen Fortschritt beim Ausbau der Betreuungsplätze. Im Jahr 2009 jedenfalls wurden 20.000 neue Vollzeit-äquivalente, kollektive Betreuungsplätzen für 46.000 Kinder geschaffen, damit liege man nach einem Bericht der Haut Conseil de la Famille im Plan-Soll bis 2012.

Im Rahmen des „Plan Crèches Espoir Banlieues“, jener Komponente des „Plan Petite Enfance“, die der Schaffung von kollektiven Betreuungsplätzen in urbanen Problemgebieten anregen sollte, wurden bis 2012 230 Projekte mit 1500 Plätzen mit ausgeweiteten Öffnungszeiten finanziert. Diese werden entweder von den Gemeinden oder von Vereinen geführt.

Im Bereich der individuellen Betreuung wurden im Jahr 2009 21.000 Plätze bei Tageseltern für Kinder unter drei Jahren und weitere 57.000 für die Randzeitenbetreuung von Kindern zwischen drei und sechs Jahren geschaffen. Zudem kam es zu einer Zunahme von Tageseltern, die im ländlichen Raum arbeiten, um 5% (Windebank 2012:581ff).

### **3.4.5 Wirkungsanalysen**

Goux und Maurin (2008) untersuchten den Einfluss des Angebots der kostenlosen école maternelle auf die Müttererwerbsquoten und die späteren Schulerfolge von Kindern. Dabei wurden jeweils Kinder eines Geburtsjahrgangs, in dem Jahr in dem sie drei Jahre alt wurden, verglichen. Bei der Arbeitsmarktpartizipation von Müttern fanden sich, nach der Verfügbarkeit der französischen Vorschulbetreuung, keine Abweichungen bei Paarfamilien.

Die Ursache dafür sehen die Autor/innen in der besseren Einkommenssituation von Paarhaushalten, wodurch ihnen auch andere, teurere Betreuungsformen sowie größere familiäre Netzwerke zugänglich sind. Denn bei Alleinerziehenden finden sich signifikante Unterschiede, die zudem je nach Subpopulation der Alleinerziehenden signifikant variieren: Der Effekt der Verfügbarkeit einer Betreuung im Rahmen der école maternelle ist in jenen Regionen wesentlich größer, in denen andere, alternative Kinderbetreuungsangebote, wie Tageseltern etc. am wenigsten vorhanden sind. Zudem gibt es einen deutlichen Unterschied zwischen Kindern, die zum Zeitpunkt der Erhebung zwei oder drei Jahre alt waren. Die Ursache hierfür sehen die Autoren in der Bezugszeit des vollen Erziehungsgelds unter der Voraussetzung der Nicht-Erwerbstätigkeit bis maximal zum 3. Geburtstag des Kindes.

Studien der Vergangenheit zeigten positive Effekte des Besuchs der école maternelle auf die Schulleistungen in der Grundschule (vgl. Veil 2002). Die Analysen von Goux und Maurin (2008:3) untersuchten den Unterschied der späteren Schulleistungen von Kindern, die als Zweijährige bereits die école maternelle besuchten oder aber in diesem Lebensjahr andere Betreuungsformen nutzten: Hier zeigte sich kein signifikanter Unterschied bei den Schulerfolgen zwischen den Betreuungsformen.

## 4. Länderreport Österreich

Österreich wird nach der Typologie von Esping-Andersen (1990) zu den konservativen Wohlfahrtsstaaten, ebenso wie Deutschland und Frankreich zugeordnet. Diese Staaten zeichnen sich durch einen mittleren Grad der De-Kommodifizierung aus, d.h. durch einen mittleren Grad der Unabhängigkeit vom zwang kapitalistischer Märkte im Fall von Alter, Krankheit und Arbeitslosigkeit. Zudem zeichnen sich die konservativen Wohlfahrtsstaaten durch Subsidiarität und dem bewahren traditioneller Familienstrukturen aus. In der Systematik familienpolitischer Systeme von Gauthier (2002) anhand der Indikatoren „Geldleistungen und Unterstützungsleistungen für erwerbstätige Eltern“ wird Österreich wieder gemeinsam mit Deutschland und Frankreich den Ländern mit konservativen Politiksystemen zugeordnet. Diese zeichnen sich durch erwerbszentrierte staatliche Leistungen, einem Fokus auf traditionellen Geschlechterrollen, moderate bis hohe Geldleistungen, lange Karenzzeiten und limitierte institutionelle Kinderbetreuung aus.

Familienpolitik stellt eine typische Querschnittsmaterie dar, die zahlreiche Lebensbereiche berührt. Anfänge einer Entwicklung der Familienpolitik zu einem eigenständigen Politikbereich finden sich in Österreich erst in der Mitte des vorigen Jahrhunderts, als eine Umstellung der bis zu diesem Zeitpunkt aus dem allgemeinen Budget finanzierten Ernährungsbeihilfe in eine Kinderbeihilfe erfolgte. Zur Finanzierung dieser Leistung wurde eigens ein, an der Lohnsumme gebundener, Fonds geschaffen, der fast 50 Jahre später im Jahr 1994 zum allgemeinen Ausgleichsfond für Familienbeihilfen weiterentwickelt wurde.

Das österreichische System der Familienpolitik basiert seither auf einem horizontalen Familienlasten- und Leistungsausgleich. Ziel ist es, auf der Basis sozialer Gerechtigkeit einen Ausgleich zwischen unterhaltspflichtigen Eltern und Personen ohne Unterhaltspflichten sicherzustellen, da die aus der Kindererziehung und -betreuung erwachsenden Kosten unmittelbare Ursache für eine feststellbare wirtschaftliche Benachteiligung sind.

In den 1960er Jahren wurden in den einzelnen Bundesministerien erstmals Familienreferent/innen bestellt. 1968 wurde das Familienlastenausgleichsgesetz (FLAG) reformiert und der Familienlastenausgleichsfond (FLAF) geschaffen. Dieser Fonds wird durch Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträge sowie staatliche Zuschüsse getragen. Im selben Jahr wurde im Bundeskanzleramt, das damals für Familienangelegenheiten zuständig war, der Familienpolitische Beirat eingerichtet. 1971 wurde dem Bundeskanzler eine Staatssekretärin für den Bereich der Familienpolitik beigegeben. Die Errichtung eines eigenen Bundesministeriums für Familie, Jugend und Konsumentenschutz erfolgte erstmals im Jahre 1983. Spätestens damit war in Österreich definitiv ein eigener Politikbereich für Familien etabliert und auch durch ein Mitglied in der Bundesregierung vertreten (Blum 2011:80; Dörfler 2004:16f).

Österreich ist ähnlich wie Deutschland ein föderaler Bundesstaat, in dem neben dem Bundesstaat auch die neun Bundesländer gesetzgebende sowie vollziehende Kompetenzen im Bereich der Familienpolitik besitzen. Die Gesetzgebung und Vollziehung ist in folgenden Angelegenheiten Bundessache: Bevölkerungspolitik, soweit sie die Gewährung von Kinderbeihilfen und die Schaffung eines Lastenausgleiches im Interesse der Familie zum Gegenstand hat. Damit fällt zum Beispiel der Familienlastenausgleichsfonds in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Zudem sind steuerliche Maßnahmen im Rahmen der Familienpolitik Bundessache. Die Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich der außerfamilialen Kinderbetreuung für das vorschulische Alter sowie die Betreuung von Schulkindern fällt ausschließlich in die Kompetenz der Länder (Dörfler 2004:16f).

Kreimer (2011:83) und Blum (2011: 92) sehen in der jüngeren Entwicklung der österreichischen Familienpolitik seit Mitte der 1990er Jahre zwar weitreichende Veränderungen, allerdings keinen Paradigmenwechsel sondern teils widersprüchliche Modernisierungskompromisse, wie sie sich anhand der zunehmend entstandenen, unterschiedlichen Wahlvarianten des Kinderbetreuungsgelds äußern.

## **4.1 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999**

Die Kinderbetreuungspolitik gilt in Österreich (noch) als familialistisch ausgerichtet. Das zeichnet sich anhand der international vergleichsweise niedrigen Betreuungsquoten für unter Dreijährige sowie der vergleichsweise niedrigen Ausgaben für vorschulische Kinderbetreuung ab (Marten/Neyer/Ostner 2012:120).

### **4.1.1 Frühe Einführung von Mutterschutz und Karenz**

Die erste Familienpolitische Maßnahme in Österreich war die Mutterschutzgesetzgebung. Arbeits- und versicherungsrechtliche Ansprüche schwangerer Frauen wurden Ende des 19. Jahrhunderts erstmals gesetzlich festgelegt. Ab 1888 bestand ein Arbeitsverbot für Arbeiterinnen und Angestellte bis zu vier Wochen nach der Geburt, das mit einer finanziellen Kompensation verbunden war. 1920 wurde dieses Arbeitsverbot auf acht Wochen nach, und vier Wochen vor der Geburt erweitert (Marten/Neyer/Ostner 2012:117; Münz 1984:81ff).

Österreich gehörte auch zu den ersten Ländern, die einen kündigungsgeschützten Karenzurlaub einführen: Ab 1957 wurde es Müttern ermöglicht eine unbezahlte Karenz von sechs Monaten und ab 1960 bis zum ersten Geburtstag des Kindes, im Anschluss an den Mutterschutz, zu beanspruchen. Ab 1961 wurde zudem eine Geldleistung, die sich am Arbeitslosengeld orientierte, geschaffen, um auch einkommensschwachen Familien zu ermöglichen, dass die Frau ihre Erwerbstätigkeit für ein Jahr unterbricht. Die Höhe dieser Geldleistung variierte je nach Haushaltseinkommen und Familiengröße und stellte nur eine kleine Kompensation des Einkommensverlusts dar. Ab einer bestimmten Höhe des Haushaltseinkommens entfiel der Anspruch (Marten/Neyer/Ostner 2012:117; Münz 1984:91f).

Im Jahr 1961 wurde eine sogenannte Mütterbeihilfe für Frauen mit drei und mehr Kindern eingeführt, mit dem Ziel ihnen die Nichterwerbstätigkeit zu erleichtern. Diese wurde ein Jahr später in verringerter Form auch an Müttern mit zwei Kindern ausbezahlt. An einen konkreten Nachweis für Nicht-Erwerbstätigkeit wurde diese allerdings nicht geknüpft. Ende der 1960er Jahre wurde diese Beihilfe allerdings im Rahmen des neuen Familienlastenausgleichsgesetz unter der Kinderzahl-gestaffelten Familienbeihilfe subsummiert (Münz 1984:90).

Zu wesentlichen Veränderungen bei den Leistungen für erwerbstätige Mütter kam es in den 1970er und 1980er Jahren. Der bezahlte Mutterschutz wurde ausgedehnt. Für Bäuerinnen, selbständig erwerbstätige Frauen wurde 1982 der Anspruch auf die Finanzierung einer zusätzlichen Betriebskraft eingeführt. Ein Arbeitsverbot besteht für diese Mütter nach wie vor nicht.

Der Anspruch auf Karenzurlaubsgeld für vor der Geburt erwerbstätige Mütter wurde ab 1974 ausgedehnt. Die Beschränkung auf niedrigere Haushaltseinkommen fiel, allerdings wurde die Leistung in zwei Sätze geteilt: Einen Norm-Satz und eine 50%ig erhöhte Leistung für Unverheiratete und Verheiratete, deren Ehemann über ein geringes Einkommen verfügt. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld nach Ablauf der Karenz wurde abgeschafft, dafür hatten ab



1974 Unverheiratete bis zum 3. Geburtstag des Kindes Anspruch auf Sondernotstandshilfe, sofern sie nicht erwerbstätig wurden und sich der Kinderbetreuung widmeten. Die Beschränkung der neuen Leistung auf diese Gruppe wurde mit der Zunahme von unehelichen Geburten zunehmend als Besserstellung von Unverheirateten, die dennoch zusammenlebten, kritisiert. Dies führte dazu, dass ab 1984 sowohl das erhöhte Karenzgeld als auch die Sondernotstandshilfe nur noch an tatsächlich alleine lebende und nicht nur unverheiratete Mütter ausbezahlt wurde (Münz 1984:98ff).

#### **4.1.2 *Vorschulische Betreuung als Instrument der Familienpolitik***

Vorschulische Betreuungseinrichtungen sind in Österreich seit jeher und auch heute noch ein Instrument der Familienpolitik und nicht dem Bereich der Bildungspolitik zugeordnet. Bis in die 1990 Jahre hinein, waren Betreuungseinrichtungen für unter Dreijährige in Österreich kaum vorhanden. Noch 1995 lag die Betreuungsquote der 0- bis 2-Jährigen österreichweit bei 6%, während 84% der Fünfjährigen einen Kindergarten besuchten (Schattovits 1999:528). Der Kindergarten hatte eben als pädagogische Einrichtung ein hohes Ansehen und wurde von vielen Kindern genutzt. In den 1970er Jahre kam es schließlich zu einem starken Ausbau der Kindergärten als Betreuungsstätte für 3- bis 5-Jährige. Die zunehmende Erwerbstätigkeit der Mütter spielte dabei zwar eine Rolle, dennoch waren in den 1980er Jahren die Mehrheit der Mütter von Kindergartenkindern nicht erwerbstätig (Münz 1984:146ff).

#### **4.1.3 *Einführung der Väterkarenz 1990 mit Hindernissen***

1986 wurde von der Bundesregierung versucht einen Karenzanspruch für Väter einzuführen. Diese Gesetzesänderung wurde allerdings vom Bundesrat erfolgreich zurückgewiesen. 1990 schließlich gelang die Einführung des Rechts auf Karenzurlaub für Väter, das allerdings nur über den Verzicht der Mutter möglich war. Als quasi Kompromiss zwischen der konservativen österreichischen Volkspartei (ÖVP) und den Sozialdemokraten (SPÖ) wurde zeitgleich mit der Einführung der Väterkarenz – was ein Vorschlag der SPÖ war – auch der bezahlte Karenzurlaub bis zum 2. Geburtstag des Kindes verlängert. Im gleichen Jahr wurde zudem die Möglichkeit einer Teilzeitkarenz bis zum 4. Geburtstag des Kindes geschaffen.

Schon 1996 wurde aus budgetären Gründen eine Änderung vorgenommen und sechs der 24 Monate Karenzurlaubsgeld für den zweiten Elternteil (de facto den Vater) reserviert. Damit hatte Österreich eine der längsten bezahlten, exklusiven Väterzeiten Europas, allerdings mit einem geringen Flatrate-Geldbetrag, was dazu führte, dass kaum ein Vater die Karenzzeit nutzte (Marten/Neyer/Ostner 2012:118).

#### **4.1.4 *Kindergartenmilliarde in den 1990er Jahren***

Am Ende der 1990er Jahre wurden schließlich konkrete Schritte unternommen, das Betreuungsangebot für Kinder unter 15 Jahre auszuweiten. Der Bund stellte den Bundesländern über eine Vereinbarung in den Jahren von 1997 bis 2000 zwei Mal 300 Millionen Schilling (ca. 21,8 Millionen Euro) zur Verfügung, die bei Abholung durch die Länder mit Landesmitteln verdoppelt wurden. Die Maßnahme wirkte sich vor allem im Ausbau von Kindergärten aus. Nach Auslaufen dieser Maßnahme dauerte es mehrerer Jahre bis eine vergleichbare Initiative gestartet wurde (vgl. Dörfler 2007:18).

## 4.2 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000

Diese Phase ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl an sehr unterschiedlichen Reformen sowohl in der familialen als auch in der außerfamilialen Betreuungspolitik.

### 4.2.1 Reformen in der familialen Betreuungspolitik

In der familialen Betreuungspolitik kam es im letzten Jahrzehnt zu einigen bedeutenderen Richtungswechseln, die in den folgenden Abschnitten skizziert werden:

#### 4.2.1.1 Kinderbetreuungsgeld – ein Richtungswechsel 2002

Die neue Koalitionsregierung aus Rechtspopulisten (FPÖ) und Konservativen (ÖVP) beschloss mit der Einführung des Kinderbetreuungsgelds (KBG) 2002 einen Richtungswechsel in der Betreuungspolitik. Diese Leistung löste das Karenzurlaubsgeld ab und sollte an alle ausbezahlt werden, unabhängig von ihrer vorangegangenen Erwerbstätigkeit. Damit öffnete man die Geldleistung auch Personen, die zuvor nicht erwerbstätig waren, aber auch selbstständig Erwerbstätigen und Landwirt/innen. Zudem wurde die Höhe der Geldleistung leicht angehoben und beträgt monatlich rund € 436,-, was einen geringen Fixbetrag unabhängig vom vorherigen Einkommen darstellt. Zudem wurde das KBG auf drei Jahre verlängert sofern sich der Partner sechs Monate beteiligt (30+6), während die arbeitsrechtliche Karenz unverändert maximal bis zum 2. Geburtstag des Kindes dauerte, ohne eine für Väter reservierte Zeit zu beinhalten.

Dies bedeutete eine Abkehr von der bisherigen erwerbskonzentrierten Logik des Karenzgelds. Die Teilzeitregelung wurde abgeschafft und stattdessen eine fixe Zuverdienstgrenze von rund € 14.600,- jährlich während des Bezugs geschaffen. Diese Zuverdienstmöglichkeit sollte die Wahlfreiheit von Müttern bezüglich Selbstbetreuung des Kindes und Erwerbstätigkeit und Ankauf von Fremdbetreuung stärken. Häufig kritisiert wurde in diesem Zusammenhang, dass in Österreich das Angebot an Kinderbetreuung unter Dreijähriger in vielen Regionen nicht vorhanden sei, sodass Wahlfreiheit nicht gegeben ist.

Für Alleinerzieher/innen bzw. Haushalte mit geringem Einkommen wurde zudem ein Zuschuss zum KBG eingeführt, der allerdings bei Erreichen einer bestimmten Einkommensgrenze von der Bezieher/in bzw. dem getrennt lebenden Elternteil zurückgezahlt werden muss (vgl. Marten/Neyer/Ostner 2012:118; Familienpolitische Datenbank Österreich, Stand August 2013).

#### 4.2.1.2 Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit für Eltern 2004

Die Möglichkeit einer Teilzeitbeschäftigung für Eltern war zuvor nur auf Vereinbarungsebene in Koppelung an die Inanspruchnahme einer Karenz bis zum vierten Lebensjahr des Kindes möglich. Die Neuregelung beinhaltet einen Anspruch auf Teilzeit sowie auf Änderung der Lage der Arbeitszeit für Eltern von Kindern bis zum Ablauf des siebenten Lebensjahres bzw. bis zum späteren Schuleintritt des Kindes. An diesen Anspruch ist das Recht auf Rückkehr zur ursprünglichen Arbeitszeit geknüpft.

Anspruchsberechtigt sind Eltern, die in größeren Betrieben (mehr als 20 Arbeitnehmer/innen) mindestens drei Jahre (Karenzzeit wird mitberücksichtigt) beschäftigt sind. besteht dem Grunde nach ein Rechtsanspruch auf Herabsetzung der Arbeitszeit bis zum siebenten Lebensjahr des Kindes (Rechtsanspruch auf Elternteilzeit). Wenn das Arbeitsverhältnis noch keine drei Jahre besteht oder der Betrieb weniger als 21 Arbeitnehmer/innen aufweist, be-

steht dieser Anspruch nicht. Es kann aber eine Vereinbarung mit dem/der Arbeitgeber/in über Teilzeitbeschäftigung bis zum Ablauf des vierten Lebensjahres des Kindes getroffen werden (vereinbarte Teilzeit).

In beiden Fällen ist eine Vereinbarung über den Beginn, Dauer, Ausmaß und Lage der Arbeitszeit mit dem/der Arbeitgeber/in notwendig. Die betrieblichen Interessen und die Interessen der Eltern sind zu berücksichtigen.

Die primäre Zielsetzung, die seitens des zuständigen Ministeriums Arbeitsministeriums mit der Einführung des Rechts auf Teilzeitbeschäftigung für Eltern verfolgt wurde, ist die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerb und Familie. Die Kinderbetreuungsphase sollte flexibler über einen längeren Zeitraum gestalten werden können. Zudem erhoffte die Politik sich positive Impulse für das Erwerbsleben der Frauen und eine Förderung der partnerschaftlichen Beteiligung des Vaters an der Betreuung des Kindes (Dörfler et al. 2009:6).

Die Evaluierung der Maßnahme ergab, dass Frauen dadurch rascher wieder einstiegen, eher wieder in ihren Job zurückkehrten. Bei der kleineren Gruppe der stark erwerbsorientierten Frauen zeigte sich allerdings auch, dass sie durch die Maßnahme im geringeren zeitlichen Umfang nach der Geburt wieder erwerbstätig sind. Eine sehr hohe Beteiligung der Männer an dieser Maßnahme blieb zwar aus, dennoch erwies sich der Männeranteil an der Elternzeit kurz nach Einführung höher als beim Kinderbetreuungsgeldbezug (Dörfler et al. 2009:184 und 186).

#### 4.2.1.3 *Schaffung erwerbsorientierter Alternativen bei Kinderbetreuungsgeld 2008 und 2010*

Unter den zahlreichen Novellierungen des KBG-Gesetzes hervorzuheben, sind vor allem die weitreichenderen Modifikationen der Jahre 2008 und 2010, welche jeweils die Einführung zusätzlicher Bezugsvarianten vorsahen. So kamen im Jänner 2008 zu der bis dahin ausschließlich geltenden Bezugsvariante 30+6 Monate zwei neue Modelle mit einer kürzeren Bezugsdauer (20+4 und 15+3 Monate) und einer höheren monatlichen Geldleistung (€ 624,- bzw. € 800,- pro Monate) hinzu. Zudem wurde die jährliche Zuverdienstgrenze auf mindestens € 16.200,- oder maximal 60% der vorherigen Jahreseinkünfte angehoben.

Die wesentlichste Neuerung der 2010 vorgenommenen Reform stellte die Ergänzung des bislang bestehenden Pauschalsystems durch ein Einkommensersatzsystem dar. Die Einführung eines einkommensabhängigen KBG zielte darauf ab, den mit einer Geburt verbundenen Verdienstentfall für die Eltern möglichst gering zu halten und eine rasche Rückkehr ins Berufsleben zu ermöglichen. Die monatliche Geldleistung beträgt 80% des Wochengelds, was etwas über den 80% des letzten Einkommens liegt. Im Fokus dieser Modellvariante standen damit vor allem Männer und gut verdienende bzw. Vollzeit arbeitenden Frauen. Der Zuverdienst während des Bezugs der einkommensabhängigen Leistung ist allerdings gegenüber den anderen vier Varianten stark begrenzt, orientiert sich an der Geringfügigkeitsgrenze und beträgt rund € 6.100,- jährlich. Neben dem einkommensabhängigen KBG wurde überdies eine ebenso lange Pauschalvariante (12+2) mit einem monatlichen Bezug von € 1.000,- eingeführt.

Seit Jänner 2010 können Eltern nach der Geburt ihres Kindes also zwischen fünf verschiedenen Bezugsvarianten des KBG wählen. Damit gibt es in Österreich zwar eine große Wahlfreiheit für Eltern allerdings sind diese in vielen ländlichen Regionen aufgrund fehlender Kinderbetreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren wiederum eingeschränkt. Vergleicht

man zudem die vier Pauschalvarianten, so ist die gesamte Bezugssumme nicht gleich hoch, sondern umso höher, je länger die Bezugszeit ist, wenn auch der finanzielle Unterschied nicht sehr groß ist, gilt dennoch für die Pauschalvarianten: Eltern erhalten umso mehr Geld, je länger sie ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen bzw. einschränken.

#### **4.2.2 Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik**

Insgesamt wird in Österreich in den letzten Jahren der Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige angestrebt, um sich dem Barcelona-Ziel anzunähern, nachdem im Jahr 2010 33% der unter Dreijährigen außerfamilial hätten betreut werden sollen. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrzehnts wurden einige bundesweite Reformmaßnahmen gesetzt, die hier näher angeführt werden. Zusätzlich gab es noch viele kleinere Gesetzesänderungen auf Länderebene, auf die hier nur punktuell eingegangen wird.

##### *4.2.2.1 Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten für alle unter Zehnjährigen ab 2009*

Seit Jänner 2009 können Kosten für Kinderbetreuung als außergewöhnliche Belastung von allen Eltern steuerlich berücksichtigt werden. Davor war dies nur für Alleinerziehende und Eltern in gesundheitlichen oder finanziellen Notlagen der Fall. Die Kinderbetreuungskosten mindern seit 2009 die Steuerbemessungsgrundlage und damit das zu versteuernde Einkommen. Dies gilt für Kinder unter zehn Jahren; bei Kindern mit Behinderung bis unter 16. Jahren. Die absetzbaren Kosten für die Kinderbetreuung sind pro Jahr und Kind mit 2.300 Euro begrenzt. Absetzberechtigt ist jeder Elternteil, der die Kinderbetreuungskosten trägt und Familienbeihilfe oder Unterhaltsabsetzbetrag bezieht. Insgesamt dürfen aber nicht mehr als 2.300 Euro/Kind im Kalenderjahr als außergewöhnliche Belastung abgesetzt werden.

Die Betreuung muss in privaten oder öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen (Kindergarten, Spielgruppen, Kindergruppen etc.) oder durch eine pädagogisch qualifizierte Person wie Tageseltern erfolgen.

Als pädagogisch qualifizierte Personen gilt, wer eine Ausbildung und Weiterbildung zur Kinderbetreuung und Kindererziehung oder Elternbildung im Mindestausmaß von 8 Stunden nachweisen kann, d.h. auch bezahlte Großeltern, die eine solche Ausbildung absolviert haben, fallen unter die Absetzbarkeit, allerdings dürfen sie nicht im gleichen Haushalt wie das Kind und die Eltern wohnen (Familienpolitische Datenbank Österreich, Stand August 2013).

##### *4.2.2.2 15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung mit Schwerpunkt unter 3-Jährige und Sprachförderung 2008-2010*

Im Jahr 2007 einigte sich der Bund mit den Ländern nach mehreren gescheiterten Versuchen über einen Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. Der Bund stellte dabei den Ländern zwischen 2008 und 2010 jährlich 20 Millionen Euro zur Verfügung, wobei davon der Großteil – nämlich 15 Millionen Euro – für den Ausbau des Kinderbetreuungsangebots (v.a. U3) und 5 Millionen für Sprachförderung vorgesehen waren (Marten/Neyer/Ostner 2012:122).

Dabei wollte man sich am Barcelona-Ziel der Europäischen Union orientieren, welches vorgab, im Interesse der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dem regionalen Bedarf entsprechend bis zum Jahr 2010 für 33% der Unter-Dreijährigen Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung zu stellen. Die institutionelle Betreuungsquote (ohne Tageseltern) der unter Dreijährigen betrug allerdings im Jahr 2007 nur rund 12% (Statistik Austria 2013: 85).

Daher sollte die Vereinbarung durch das gemeinsame Bestreben des Bundes und der Länder getragen, die Betreuungsquote der unter Dreijährigen erhöhen, wobei die mit einer Vollbeschäftigung der Eltern vereinbare Kinderbetreuung besonders zu berücksichtigen sei.

Gefördert werden sollten mit diesen Mitteln öffentliche und private Kindergärten/Krippen sowie alterserweiterte Gruppen. Wobei als private nur solche gelten, die nicht im privaten Haushalt die Kinder betreuen, allgemein zugänglich und nicht auf Gewinn gerichtet sind sowie Betriebskindergärten/-krippen. Zudem wurde die Ausbildung von Tagesmüttern und Tagesvätern, gefördert. Weiters gibt es eine unterschiedliche Höhe der Förderung je nachdem, ob es sich um einen Betreuungsplatz in einer Einrichtung für Halbtagsbetreuung, Ganztagsbetreuung oder um ein Betreuungsangebot handelt, das eine Vollzeitbeschäftigung beider Elternteile ermöglicht (Einrichtung nach VIF-Kriterien).

Die Höhe des Bundeszuschusses für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots beträgt demnach 1.500 Euro jährlich für jedes Kind in einer Halbtageseinrichtung; 2.500 Euro jährlich in einer Ganztageseinrichtung und 4.000 Euro jährlich für jedes zusätzliche Kind in einer Einrichtung den VIF-Kriterien entsprechend.

Bis zu 25% des Zweckzuschusses des Bundes können für die Schaffung von zusätzlichen Kinderbetreuungsplätzen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen für Drei- bis Sechsjährige verwendet werden. Zudem können Teile des Zweckzuschusses des Bundes für die Neuausbildung von Tageseltern verwendet werden, sofern diese auch als solche tätig werden.

Die teilweise Abdeckung des Mehraufwandes der Länder und Gemeinden erfolgte dabei in den Jahren 2008, 2009 und 2010 über einen jährlichen Zweckzuschuss in der Höhe von 15 Millionen Euro, der auf die Länder folgendermaßen aufgeteilt wurde:

Burgenland: .....	2,913 %
Kärnten: .....	6,266 %
Niederösterreich: .....	18,754 %
Oberösterreich: .....	17,506 %
Salzburg:.....	6,609 %
Steiermark: .....	13,269 %
Tirol: .....	8,840 %
Vorarlberg: .....	5,106 %
Wien: .....	20,737 %

Das jeweilige Bundesland musste dabei für die Maßnahmen um ein Drittel mehr an Finanzmitteln als der Bund zur Verfügung stellen, wobei Finanzmittel der Gemeinden bei der Ko-Finanzierung des jeweiligen Landes miteingerechnet werden.

Sprachförderung ist vorgesehen für Kinder, die über mangelnde Deutschkenntnisse verfügen. Sie sollen in institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen so gefördert werden, dass sie mit Eintritt in die erste Schulstufe der Volksschule die Unterrichtssprache Deutsch nach einheitlichen Deutschstandards im Sinne von Sprachkompetenzmodellen möglichst beherrschen. Die Feststellung eines allfälligen Sprachförderbedarfs erfolgt in den institutionellen Kinderbetreuungseinrichtungen durch Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen gemeinsam mit den Leiterinnen und Leitern der Volksschulen bzw. sonstigem qualifizierten schulischen Personal. Die Sprachförderung auf integrative und spielerische Weise durchgeführt.

Die 5 Millionen Euro für Sprachförderung wurden vom Bund zur Abdeckung des Mehraufwandes der Länder und Gemeinden in den Jahren 2008, 2009 und 2010 jährlich als Zweckzuschuss zur Verfügung gestellt. Dieser Betrag wurde folgendermaßen auf die Länder aufgeteilt:

Burgenland: .....	1,67 %
Kärnten: .....	4,79 %
Niederösterreich: .....	13,17 %
Oberösterreich: .....	14,69 %
Salzburg:.....	7,91 %
Steiermark: .....	9,55 %
Tirol: .....	8,00 %
Vorarlberg: .....	5,52 %
Wien: .....	34,70 %

#### 4.2.2.3 Einführung eines kostenlosen, verpflichtenden Kindergartenjahrs 2009

Im September des Jahres 2009 wurde in allen Bundesländern, ebenfalls über eine 15a-Vereinbarung, die Einführung eines kostenlosen Kindergartenjahres für Fünffährige bzw. Kinder im Jahr vor der Einschulung, beschlossen. 2010 wurde eine Besuchspflicht im Ausmaß zwischen 16 und 20 Wochenstunden an vier Tagen pro Woche eingeführt. Ziel dieser Maßnahme ist eine bessere Vorbereitung auf die Schule für alle Kinder. Der Bund gewährt den Bundesländern gemäß der Vereinbarung Zuschüsse zur Abdeckung des Aufwands, der durch die Betreuung von besuchspflichtigen Fünffährigen anfällt.

Einige Bundesländer dehnten das Ausmaß der vorschulischen Gratisbetreuung im Zuge dessen auf Kinder anderer Altersgruppen aus. In Wien – und weitgehend auch im Burgenland (s.u.) – wurde beispielsweise die Kindertagesheimbetreuung für alle Kinder unter sechs Jahren ab Herbst 2009 bis auf den Essensbeitrag kostenlos; in Oberösterreich ist heute die Betreuung im Kindergarten ab 2,5 bis sechs Jahre ganztägig kostenlos. In Niederösterreich ist der halbtägige Kindergartenbesuch ab 2,5 Jahren, in Tirol ab 4 Jahren gratis. Die Steiermark führte zwar 2008 einen Gratiskindergarten ein, den sie aber aus budgetären Gründen 2011 wieder gegen eine soziale Betragsstaffel eintauschte, eine weitere Einführung und anschließende Rücknahme des Gratiskindergartens nach wenigen Jahren geschah in Kärnten (Familienpolitische Datenbank Österreich, Abfrage August 2013; Marten/Neyer/Ostner 2012:122).

#### 4.2.2.4 Bundesweiter Bildungsrahmenplan für Kinder im Vorschulalter ab 2010

In Österreich gibt es – wie auch in Deutschland – keine bundeseinheitlichen Mindestqualitätsstandards in der vorschulischen Kinderbetreuung. Allerdings wurde im Rahmen der 15a-Vereinbarung von 2007 zwischen Bund und den Ländern die Ausarbeitung eines Bildungsrahmenplans beschlossen. Dieser gilt in Österreich seit 2010 und schafft einheitliche Grundsätze für die Arbeit mit Kindern in Kindergärten und Krippen. Der Rahmenplan wurde von Wissenschaftler/innen im Auftrag der Landesregierungen unter Einbindung der Experten/innen in den einzelnen Bundesländern erarbeitet.

Die pädagogische Orientierung des Rahmenplans sieht das Kind als kompetentes Individuum mit Freude am Lernen an. Die Pädagogen/innen werden angehalten dem Kind mit Wertschätzung, Vertrauen und Respekt vor deren Bedürfnissen und Interessen zu begegnen. Zudem werden die Pädagogen/innen zur Selbstreflexion, lebenslangen Lernen und respektvollen Umgang mit den Eltern als Experten für ihre Kinder, angehalten. Ganzheitliches Ler-

nen mit allen Sinnen, Individualisierung, Geschlechtersensibilität sind einige wichtige Prinzipien der Bildungsprozesse. Lernen soll vorrangig durch das Spielen erfolgen. Als Bildungsbereiche werden Emotionen und soziale Beziehungen, Ethik und Gesellschaft, Sprache und Kommunikation, Bewegung und Gesundheit, Ästhetik und Gestaltung sowie Natur und Technik angeführt. Betont wird in dem Rahmenprogramm die Transitionen zwischen der Einrichtung und der Familie, der Volksschule und anderen Einrichtungen (Ämter der Landesregierungen der österreichischen Bundesländer et al. 2009).

Insgesamt ist der Rahmenplan bewusst sehr offen angelegt und es finden sich darin kaum konkrete Anforderungen bezüglich Bildungszielen oder Qualitätsstandards. Dies soll laut den Verfassern/innen den Bundesländern weiterhin große Spielräume für ihre spezifischen Ansätze in der Kinderbetreuungspolitik geben.

#### 4.2.2.5 *15a-Vereinbarung zum Ausbau der Kinderbetreuung mit Schwerpunkt unter 3-Jährige und Ausweitung der Öffnungszeiten 2011-2014*

Nach längeren Verhandlungen einigte sich die Rot-Schwarze Regierung 2011 auf eine neuerliche 15a-Vereinbarung wobei der Schwerpunkt wiederum auf neuen Betreuungsplätzen für Unter-Drei-Jährige und zusätzlich einer Ausweitung der Öffnungszeiten liegt.

Der Bund stellt dabei für die Jahre 2011, 2012, 2013 und 2014 den Ländern insgesamt 55 Millionen Euro an Zweckzuschüssen für die Kinderbetreuung zur Verfügung, welche die zuständigen Bundesländer in gleicher Höhe kofinanzieren müssen. Der Schwerpunkt der Ausbau-Offensive liegt bei unter Dreijährigen, d.h. die Länder können nur maximal 25 Prozent des Zuschusses für die Drei- bis Sechsjährigen verwenden.

Ziel ist es, dass bis Ende 2014 die Betreuungsquote der unter Dreijährigen bundesweit von rund 19% auf rund 28% Prozent steigt, wobei Kinder bei Tageseltern miteingerechnet werden. Damit soll sich Österreich also dem für 2010 gesetzten Barcelona-Ziel der EU von 33% in dieser Altersgruppe annähern. Bei den Drei- bis Sechsjährigen ist in Österreich das Barcelona-Ziel von 90% bereits übertroffen, weshalb hier künftig nur noch Betreuungsplätze zur Schließung von regionalen Betreuungslücken sowie Einrichtungen mit großzügigeren Öffnungszeiten gefördert werden sollen. Der Bund steuert hier mit seinen zusätzlichen Budgetmitteln stufenweise die Ausweitung der Öffnungszeiten: Im Kindergartenjahr 2011/2012 werden nur noch Kinderbetreuungsplätze gefördert, die mindestens 37 Wochen pro Jahr geöffnet sind; ab 2012/2013 müssen es bereits mindestens 44 Wochen und ab 2013/14 mindestens 47 Wochen sein im Jahr sein.

Die Erweiterung der Öffnungszeiten bringt bei den Ländern und Gemeinden auch erhöhte Personalkosten mit sich. Daher können unter bestimmten Voraussetzungen auch diese Kosten über Teile der Zweckzuschüsse gefördert werden, wobei dafür einige Kriterien gelten: Die förderungswürdige Betreuungseinrichtung muss mindestens 47 Wochen im Kindergartenjahr und mindestens vier Wochen länger als im vorangegangenen Kindergartenjahr geöffnet haben. Zudem muss sie mindestens 30 Stunden wöchentlich und mindestens fünf Stunden wöchentlich mehr geöffnet sein als im vorangegangenen Jahr.

Ein weiterer Förderschwerpunkt sind Angebote von Tageseltern. Für Investitionen zur Schaffung von solchen Betreuungsplätzen wird ein Zweckzuschuss an die Länder von 750 Euro für jede zusätzlich beschäftigte Tagesmutter gewährt. Zudem werden Ausbildungslehrgänge für Tageseltern mit 750 Euro (pro Person und Lehrgang) gefördert. Dabei gibt es einen zusätzlichen finanziellen Anreiz jene Ausbildungsträger zu verwenden, die das neu entwickelte

Curriculum des Familienministeriums anwenden (Zuschuss in der Höhe von 1.000 Euro pro Person und Lehrgang).

Ein weiteres Ziel der Vereinbarung ist es, im Einvernehmen mit den Ländern bundesweite Empfehlungen über Mindeststandards in der Kinderbetreuung zu erarbeiten. Die vieldiskutierte Schaffung eines einheitlichen Bundesrahmengesetz mit bindenden, einheitlichen Qualitätsstandards ist darin nicht vorgesehen (Familienpolitische Datenbank Österreichs, Stand August 2013; [www.bmwfj.gv.at](http://www.bmwfj.gv.at)).

### **4.3 Akteure, Institutionen, Instrumente**

Österreichs Betreuungsrahmenbedingungen zeichnen sich stark durch die föderalen Strukturen des Landes aus.

#### **4.3.1 Betreuungsformen**

Die rechtlichen Bestimmungen für die unterschiedlichen Betreuungsformen variieren in allen neun Bundesländern. Teilweise sind auch die Begrifflichkeiten unterschiedlich. In diesem Abschnitt soll versucht werden, vor allem die Gemeinsamkeiten und auch ausgewählte Unterschiede zwischen den Bundesländern bei den Betreuungsformen darzustellen.

##### *4.3.1.1 Kinderkrippen*

Das sind Gruppen bzw. Einrichtungen, in denen vorwiegend Kinder unter drei Jahren bzw. bis zum Eintritt in den Kindergarten betreut werden. In den Bundesländern gibt es allerdings auch andere Bezeichnungen wie Krabbelstuben bzw. -gruppen. Eine Altersuntergrenze von mindestens einem Jahr für die Aufnahme gibt es lediglich in den Bundesländern Kärnten und Salzburg (Baierl/Kaindl 2011:9).

Bei der maximalen Gruppengröße gibt es große Unterschiede zwischen den Bundesländern. Mehr als 15 Kinder pro Gruppe sind allerdings nirgends erlaubt. Darunter liegen die Bestimmungen in Salzburg mit maximal acht, Vorarlberg mit maximal neun, Oberösterreich mit maximal zehn, Tirol mit maximal zwölf und die Steiermark mit maximal 14 Kindern. In Wien, im Burgenland und in Kärnten gilt die Obergrenze von 15 Kindern pro Gruppe. Die reale durchschnittliche Gruppengröße beträgt in Österreich rund 14 Kinder. Der Betreuungsschlüssel bei Vollausslastung der Gruppengröße liegt zwischen 1:8 im Burgenland, in Wien und Kärnten und 1:4 in Vorarlberg. Das vorgeschriebene Personal setzt sich aus einer Pädagogin/einem Pädagogen und je nach Gruppenbelegung zwischen 0 bis zwei Hilfskräften zusammen (Baierl/Kaindl 2011: 19).

Geöffnet sind Krippen in Österreich bereits früh morgens, überwiegend ab 7:00 Uhr. Die Schließzeiten variieren deutlich stärker zwischen den Bundesländern und liegen zwischen zumeist 18:00 Uhr in Wien und überwiegend vor 15:00 Uhr in Tirol (Statistik Austria 2013: 66f; eigene Berechnung).

Krippen sind in Österreich vor allem Einrichtungen für Kinder von erwerbstätigen Eltern. Rund drei Viertel aller Kinder in Krippen haben eine erwerbstätige Mutter. Da Betreuungseinrichtungen Ländersache sind, variiert die Angebotslage bei Krippen stark zwischen den neun Bundesländern (Münz/Reiterer 2010:840). Die Krippe ist die häufigste Betreuungsform für unter Dreijährige in Österreich. Rund 45% der von unter Dreijährigen genutzten Plätze befanden sich 2012 in einer Krippe; die übrigen Plätze verteilten sich auf Kindergärten, al-



tersgemischte Gruppen und Tageseltern. Fast 75% der Krippen haben 47 Wochen pro Jahr und rund 68% mehr als neun Stunden pro Tag geöffnet (Statistik Austria 2013: 21, 65, 68 und 76; eigene Berechnung).

#### 4.3.1.2 *Kindergärten*

Kindergärten sind die am weitesten verbreitete Form von Kinderbetreuung in Österreich und werden seit jeher auch als pädagogische Einrichtungen betrachtet und anerkannt. Sie existieren in allen Bundesländern und sind vorwiegend für Kinder vom dritten Geburtstag bis zur Einschulung vorgesehen. Im Burgenland, in Niederösterreich und Oberösterreich können Kinder schon ab 2,5 Jahren aufgenommen werden. Österreichweit besuchen mehr als 90% der Drei- bis unter Sechsjährigen einen Kindergarten bzw. eine andere institutionelle Betreuungsform (v.a. altersgemischte Gruppe). Im Burgenland und in Niederösterreich besuchen fast alle Kinder dieser Altersgruppe den Kindergarten, in anderen Bundesländern, wie zum Beispiel in Wien, hingegen nur rund 70%, da hier andere Formen wie zum Beispiel alterserweiterte Gruppen, bei der Betreuung eine etwas größere Rolle spielen. Zudem ist der Besuch einer Kinderbetreuungseinrichtung für Fünfjährige seit 2010 halbtags verpflichtend.

Die erlaubte maximale Gruppengröße in den Kindergärten liegt zwischen 20 in Tirol und 25 in Wien, der Steiermark, Salzburg, Kärnten und dem Burgenland. Vorarlberg und Oberösterreich erlauben bis zu 23 Kinder in der Gruppe. Real liegt die Gruppengröße deutlich unter diesen Grenzen und bewegt sich zwischen durchschnittlich rund 22 Kinder in Wien und rund 18 Kindern in Niederösterreich. Österreichweit ist pro Gruppe zumindest eine pädagogische Fachkraft und je nach Bundesland eine halbe (eine Hilfskraft wechselt zwischen zwei Gruppen) bis ganze Hilfskraft vorgesehen.

Die Aufsperrzeiten sind in allen Bundesländern ähnlich: Rund 90% aller Kindergärten öffnen vor 7:30 Uhr und bis 8:00 Uhr sind praktisch alle geöffnet. Bei den Schließzeiten ergeben sich wiederum große Unterschiede, die ein Ost-West-Gefälle abbilden: In Wien haben die Einrichtungen am längsten geöffnet, 97% bis 17:00 Uhr oder länger; in Tirol, Vorarlberg und der Steiermark schließt mehr als die Hälfte vor 15:00 Uhr. Zudem hat ein Fünftel der Kindergärten in Vorarlberg über Mittag geschlossen (Statistik Austria 2013: 67; eigene Berechnung).

#### 4.3.1.3 *Alterserweiterte Gruppen*

In den 1990er Jahren stieg die Verbreitung dieser Betreuungsform in Österreich stark an. Durch die Altersstruktur soll eine familienähnliche Atmosphäre gewährleistet werden. In diesen Gruppen werden Kinder im Alter von 1,5 bis 10 Jahren im Burgenland und Oberösterreich und 1,5 und 15 Jahren in Salzburg und Tirol betreut. In der Steiermark gibt es beides. In Wien werden sogenannte Familiengruppen mit Kinder im Alter bis sechs Jahre und von 3 bis zehn Jahren betreut.

Die maximale Gruppengröße variiert zwischen zehn bis 15 Kinder in Niederösterreich und 25 Kindern im Burgenland und Kärnten. Sie hängen in einigen Bundesländern von der Altersstruktur der Gruppe ab. In jedem Bundesland ist mindestens eine qualifizierte Fachkraft und keine oder eine Hilfskraft pro Gruppe vorgesehen.

Die Altersstruktur der Kinder in altersgemischten Gruppen unterscheidet sich zwischen den Bundesländern sehr deutlich. Im Jahr 2012 war in Salzburg fast die Hälfte der Kinder im schulpflichtigen Alter, in Niederösterreich über ein Drittel. Fast nur Kinder unter sechs Jahren besuchen diese Gruppen in Oberösterreich, Vorarlberg und Wien (Anteil jeweils über 90%).

In Vorarlberg sind sogar mehr als die Hälfte (58%) der so betreuten Kinder unter drei Jahre alt (Statistik Austria 2013: 76; eigene Berechnung).

#### 4.3.1.4 *Kindergruppen*

Rechtliche Bestimmungen zu Kindergruppen existieren nur in vier Bundesländern in Österreich, wobei diese Betreuungsform auch keine große Verbreitung findet. In der Regel basieren diese Einrichtungen auf Elternelterninitiativen und werden von den Eltern in Vereinsform geführt und mit öffentlichen Mitteln gefördert. Kindergruppen betreuen zumeist Kinder zwischen drei und unter sechs Jahren. Vorgeschrieben ist zumeist nur eine Betreuer/in pro Gruppe. Die Gruppengröße liegt zwischen 10 bis 16 Kindern. Die Öffnungszeiten sind sehr heterogen (Dörfler 2007:20f; Baierl/Kaindl 2011: 24).

#### 4.3.1.5 *Tageseltern*

Tageseltern sind in Österreich zumeist bei Tagesmutterorganisationen oder Vereinen ange stellt. Nur in Niederösterreich sind die Tageseltern fast ausschließlich und in Wien zu 42% freiberuflich tätig. Im Jahr 2012 waren die betreuten Kinder in Kärnten und Salzburg mehrheitlich unter drei Jahre alt. In Niederösterreich sind relativ viele Tageskinder im schulpflichtigen Alter (42%). Im Burgenland, in Oberösterreich und in Vorarlberg gibt es jeweils etwa gleich viele unter dreijährige, drei- bis unter sechsjährige und zumindest sechsjährige Tageskinder. Die maximale Gruppengröße variiert je nach Bundesland zwischen drei Kindern in Kärnten und sieben Kindern in Niederösterreich (Baierl/Kaindl 2011: 26f; Statistik Austria 2013: 21).

Tageseltern sind in Österreich weder ein typisch ländliches noch typisch urbanes Phänomen. Nur in der Bundeshauptstadt Wien sind sie als Betreuungsform vergleichsweise schwächer vertreten als anderswo. Insgesamt spielt die Betreuung durch Tageseltern in Österreich im Vergleich zur kollektiven Betreuung eine untergeordnete Rolle: Nur jeweils rund 2% der unter Dreijährigen und der Drei- bis Sechsjährigen werden österreichweit von Tageseltern bereut. (Kaindl et al 2010; Dörfler 2007:20; Baierl/Kaindl 2011: 26f; Statistik Austria 2013: 21)

### 4.3.2 *Trägerschaft und Finanzierung*

Die Gesetzgebung und Vollziehung im Bereich der außerfamilialen Kinderbetreuung für vorschulische Betreuung fällt ausschließlich in die Kompetenz der Länder. Finanziert wird Kinderbetreuung ebenfalls über Länder und Gemeinden durch Steuermittel, die sie im Rahmen des Finanzausgleichs zugewiesen bekommen. Im Jahr 2011 haben Länder und Gemeinden insgesamt rund 1,9 Milliarden Euro für die institutionelle Kinderbetreuung ausgegeben (Statistik Austria 2013:107). Immer wieder, wie Ende der 1990er Jahre sowie 2008 bis 2014, schießt der Bund Mittel zu, um steuernd in die Angebotsstruktur und -menge eingreifen zu können.

Die Träger von Kinderbetreuungseinrichtungen sind in Österreich die Gemeinden, Vereine, konfessionelle Anbieter und – im geringen Ausmaß – Betriebe. Krippen werden österreichweit jeweils zu etwas mehr als 40% von Vereinen und Gemeinden geführt, fast 10% von Kirchen. Es besteht allerdings ein großer Unterschied zwischen den Bundesländern. Im Burgenland beispielsweise werden fast 90% der Krippen von Gemeinden geführt, während in Tirol und Kärnten ca. 70% von Vereinen betrieben werden. Bei den Kindergärten zeigt sich eine andere Trägerstruktur: Bei über 70% der Einrichtungen haben Gemeinden die Trägerschaft inne; rund 13% haben kirchliche Träger und 12% Vereine. In allen Bundesländern überwiegt der Anteil an Gemeinden als Träger; nur in Wien ist lediglich knapp die Hälfte der

Kindergärten in Gemeindehand, 37% werden von Vereinen und rund 14% konfessionell geführt. Auch in Kärnten und in Oberösterreich ist das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Trägern fast ausgeglichen (Statistik Austria 2013: 63).

Die Betreuung durch Tageseltern wird in Österreich je nach Bundesland durch Zuschüsse des Landes an die Trägerorganisationen und/oder an die Eltern selbst gefördert. Tageseltern sind österreichweit zu zwei Dritteln bei einem Verein als Träger angestellt und knapp ein Drittel ist freiberuflich tätig. In Niederösterreich sind fast alle Tageseltern freiberuflich tätig, in Wien etwas mehr als 40%. In den übrigen Bundesländern sind fast alle Tageseltern angestellt (Statistik Austria 2013: 21; eigene Berechnung)

Die Elternbeiträge in Österreich sind gekennzeichnet von einer Vielzahl an unterschiedlichen Fördermodellen und Trägerstrukturen sowie teilweise fehlenden Gesetzen und Verordnungen in einigen Bundesländern. Es gibt große Unterschiede zwischen den Bundesländern für die Kosten, die Eltern zu tragen haben. Jedenfalls kann aber zwischen beitragsfreien und beitragspflichtigen Angeboten bei den Betreuungseinrichtungen unterschieden werden. So ist in Wien das größte Ausmaß an Gratisangebot gegeben: Die ganztägige Betreuung von 0- bis 6-Jährigen ist in Wien kostenlos; im Burgenland ist für 70% der Kinder zwischen 0 und sechs Jahren durch einkommensabhängige Förderungen Kinderbetreuung gratis. In Oberösterreich ist das Angebot für Kinder zwischen 2,5 bis 6 Jahre gratis; für jüngere Kinder sind die Beiträge einkommensabhängig gestaffelt. In Niederösterreich ist die Betreuung der 2,5- bis 6-Jährigen vormittags kostenlos, in Tirol die Betreuung der 4- bis 6-Jährigen. In der Steiermark sind die Beiträge für unter Fünfjährige sozial gestaffelt, für Fünfjährige sind 30 Wochenstunden beitragsfrei. In Kärnten sind die Elternbeiträge über Zuschüsse für Geringverdiener subventioniert. In Vorarlberg sind die Beiträge Gemeindegeld und zumeist sozial gestaffelt. Das verpflichtende Kindergartenjahr für Fünfjährige ist zumindest im Ausmaß von 20 Wochenstunden in allen Bundesländern beitragsfrei.

Die Kosten der Eltern für Tageseltern variieren deutlich nach Bundesland und sind zumeist für einkommensschwache Familien geringer. Für eine Ganztagsbetreuung bei Tageseltern können Eltern bis zu 440 Euro ausgeben.

### **4.3.3 Betreuungspersonal**

In den Kindergärten, Krippen und alterserweiterten Gruppen Österreichs arbeitet pro Gruppe eine pädagogische Fachkraft. In den meisten Bundesländern müssen sie eine – bundesweit einheitliche – Ausbildung zur Kindergartenpädagogin absolviert haben. In Vorarlberg, Salzburg und Niederösterreich werden zusätzlich auch Erzieher/innen, Pflichtschullehrer/innen, Sozialarbeiter/innen, akademische Pädagogen/innen, Psychologen/innen, Kinderkrankenschwäger/innen oder Familienhelfer/innen als pädagogische Fachkräfte anerkannt. Die Ausbildung für Kindergartenpädagoginnen ist eine Ausbildung aus dem Sekundarschulbereich und hat kein akademisches Niveau. Die Ausbildung kann nach Abschluss der Pflichtschulzeit mit 15 Jahren begonnen werden und umfasst neben praktischen und theoretischen pädagogischen Fächern auch umfassende Allgemeinbildung (Baierl/Kaindl 2011:18 und 20 und 22).

Die Ausbildungsstandards der Hilfskräfte für Kindergärten und Krippen sind in Österreich insgesamt eher niedrig. Sie variieren aber zwischen den Bundesländern: Für Hilfskräfte in Krippen und alterserweiterten Gruppen gibt es in Kärnten, Niederösterreich, Tirol und Wien gar keine speziellen Anforderungen, in Salzburg wird die Ausbildung für Tages- oder Pflegeeltern empfohlen, in Vorarlberg jene für Spiel und Kinderbetreuung. In Oberösterreich sind 60 Stunden, im Burgenland 200 Stunden und in der Steiermark 300 Stunden plus ein Prakti-

kum von zwei Monaten vorgeschrieben. Die Anforderungen für Hilfskräfte in Kindergärten sind ähnlich jenen in den Krippen, allerdings sind hier auch in Vorarlberg keine einschlägigen formalen Qualifikationen erforderlich, während in Niederösterreich eine Ausbildung für Hilfskräfte im Kindergarten von etwas über 116 Stunden erforderlich ist (Baierl/Kaindl 2011:19 und 21).

Die Ausbildungsstandards für Betreuer/innen in Kindergruppen sind grundsätzlich geringer als in Kindergärten und Krippen. In Kärnten, Niederösterreich, Salzburg und Wien existieren rechtliche Bestimmungen und nur in Salzburg sind ausgebildete Kindergartenpädagogen/innen bzw. Lehrer/innen, Sozialarbeiter/innen oder Psychologen/innen vorgeschrieben. Sonst ist eine Ausbildung im Ausmaß von 220 bzw. 90 Stunden vorgesehen und für Hilfskräfte gibt es in österreichischen Kindergruppen keinerlei Ausbildungsanforderungen.

Die Bestimmungen zur Ausbildung von Tageseltern sind vergleichbar mit jener von Hilfskräften in Kindergärten und variiert je nach Bundesland zwischen Wien mit nur 60 Theoriestunden und der Steiermark mit 300 Theorie- und 160 Praxisstunden.

Die Bezahlung des Betreuungspersonals in Landes- bzw. Gemeindegartenbetreuungseinrichtungen ist in eigenen Landesgesetzen geregelt. Daher unterscheidet sich die Entlohnung ebenfalls je nach Bundesland. Hilfskräfte erhalten demnach zwischen rund 1.350 Euro und 1.500 Euro brutto monatliches Einstiegsgehalt 14 Mal im Jahr. In der höchsten Gehaltsstufe verdienen Hilfskräfte zwischen rund 1.850 Euro und 2.100 Euro brutto. Kindergartenpädagogen/innen haben ein Einstiegsgehalt zwischen rund 1.600 Euro und rund 1.950 Euro brutto und verdienen in der höchsten Gehaltsstufe zwischen 2.300 Euro und rund 3.500 Euro brutto.

Für Angestellte in privaten Einrichtungen gibt es einen bundeseinheitlichen Mindestlohntarif, der sich aktuell je nach Anzahl der Berufsjahre zwischen 1.940 und 2.700 Euro bewegt. Hilfskräfte erhalten zwischen 1.330 Euro und 1.580 Euro monatlich brutto (<http://www.bmask.gv.at/site/Arbeit/Bundeseinigungsamt/Mindestlohntarife/>).

#### **4.4 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000**

In diesem Abschnitt wird einerseits konkret auf Auswirkungen der Reformen im Rahmen der 15a-Vereinbarungen eingegangen und andererseits werden Studien zur allgemeinen Wirkung von Kinderbetreuungsangeboten auf verschiedene Themenbereiche angeführt.

Die Auswirkungen der 15a-Vereinbarung zwischen den Ländern und dem Bund zum Ausbau von vorschulischer Kinderbetreuung lassen sich für den Zeitraum 2007 bis 2010 auf Basis einer vom Familienministerium bei der Statistik Austria beauftragten Sonderauswertung zur Kindertagesheimstatistik bzw. einer vom Österreichischen Institut für Familienforschung beauftragten Sonderauswertung für die Jahre 2007/08 und 2011/12 darstellen. Diese Sonderauswertungen sind in einigen Bereichen zwar detaillierter als die Standardauswertungen der Kindertagesheimstatistik. Beispielsweise werden in den Sonderauswertungen auch die Öffnungszeiten anhand der VIF-Kriterien<sup>4</sup> differenziert und es lassen sich Unterschiede zwischen dicht und dünn besiedelten Gebieten aufzeigen. Es wird hier aber nur der Zeitraum bis

<sup>4</sup> Die VIF-Kriterien zielen auf die Vereinbarkeitschancen von Familie und Beruf ab und beinhalten Aspekte der täglichen bzw. wöchentlichen Öffnungszeiten und der Ferienzeiten (Statistik Austria 2011: 11).

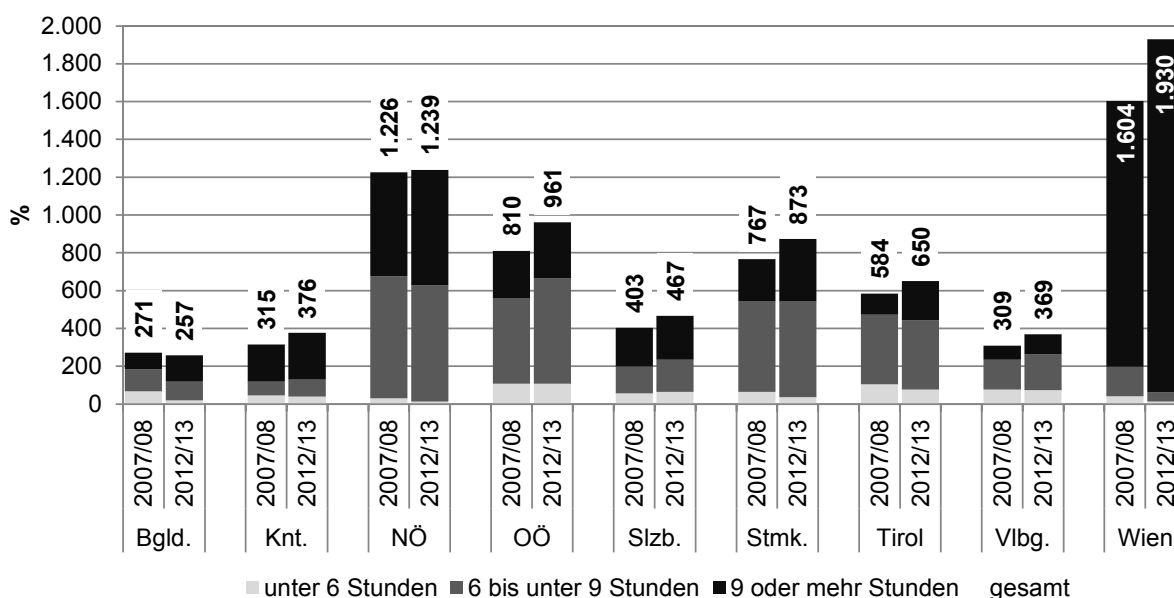
zum Jahr 2010 bzw. 2011 betrachtet. Da diese Sonderauswertungen in den Jahren 2011 und 2013 durchgeführt wurden, können aktuellere Entwicklungen nicht berücksichtigt werden, weshalb sie als Datenquelle für eine aktuelle Studie nur beschränkt geeignet erscheinen. Soweit auch die standardmäßig verfügbaren Daten für die Analysen ausreichen, erscheint es sinnvoll, die herkömmliche Kindertagesheimstatistik für die Betreuungsjahre 2007/08 und 2012/13 für die Abbildung der Veränderungen heranzuziehen.

#### 4.4.1 Anstieg des Angebots und der Betreuungsquoten unter Dreijähriger als Auswirkung der 15a-Vereinbarung seit 2007

Betrachtet man zunächst die Anzahl der Betreuungseinrichtungen für Kinder vor dem Schuleintritt, zeigen sich, abgesehen vom Burgenland, in allen Bundesländern Steigerungen beim Angebot. Die Zuwächse gibt es in den meisten Bundesländern in erster Linie bei Einrichtungen mit relativ langen Öffnungszeiten (zumindest 9 Stunden pro Tag). Die Anzahl der Betreuungseinrichtungen, die nur halbtags (für weniger als 6 Stunden) geöffnet haben, ist hingegen (abgesehen von Salzburg und Oberösterreich) in den einzelnen Bundesländern zurückgegangen, vermutlich weil einige Einrichtungen ihre Öffnungszeiten ausgeweitet haben.

Auch die Zahl der betreuten unter dreijährigen Kinder in den Kindertagesheimen (Krippen, Kindergärten, alterserweiterte Gruppen) ist von rund 28.000 (2007/08) auf rund 49.500 Kinder (2012/13) angewachsen. Dies stellt einen Anstieg um rund 77% dar. Bei den Drei- bis Fünfjährigen finden sich im selben Zeitraum ebenfalls Zuwächse, allerdings in geringerem Ausmaß: Die Zahl der betreuten Kinder stieg von rund 205.600 im Jahr 2007/08 auf rund 215.300 im Jahr 2012/13. Das bedeutet einen Zuwachs von rund 5%.

**Abbildung 2: Betreuungsangebot und deren Öffnungszeiten im Bundesländervergleich 2007/08 und 2012/13**



Quelle: Statistik Austria (2008: 52 / 2013: 68; eigene Berechnung)

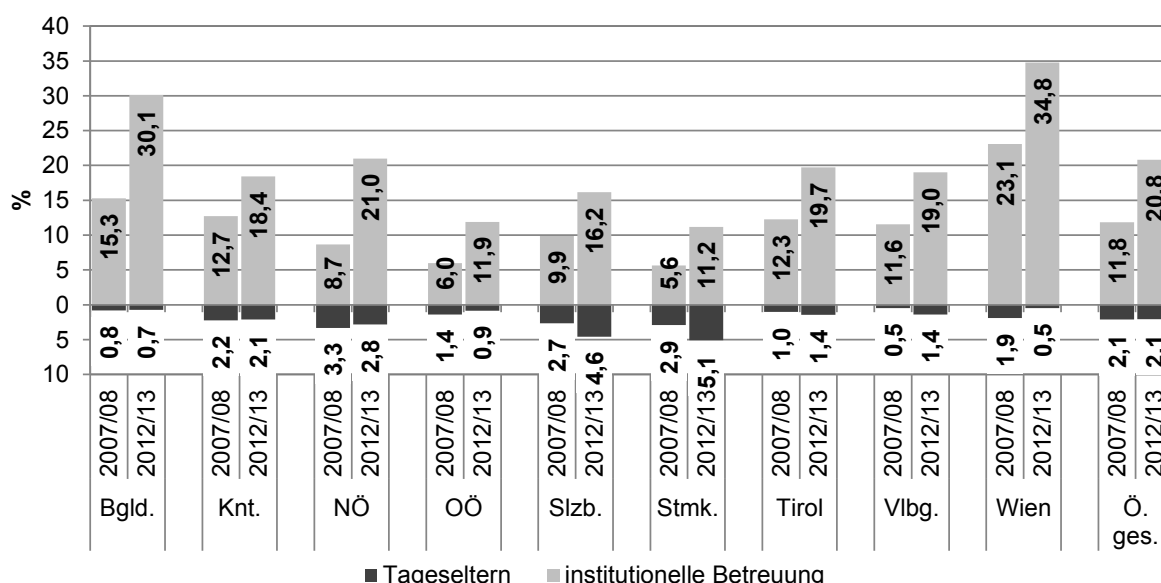
In Krippen ist die Anzahl ganztägig betreuter Kinder von rund 10.400 auf etwa 14.900 und jene von halbtägig betreuten Kindern von rund 6.600 auf 10.600 angestiegen. Somit ist unter den Krippenkindern der Anteil ganztägig betreuter Kinder geringfügig zurückgegangen (von 61% auf 58%). In Kindergärten werden 2012/13 um etwa 14.000 mehr Kinder ganztägig und um etwa 100 mehr halbtägig betreut. Der Ganztagsanteil im Kindergarten ist somit von 43%

auf 47% gestiegen. Auch in alterserweiterten Gruppen wurden 2012/13 mehr Kinder betreut als 2007/08 (35.300 bzw. 26.400).

Die Veränderungen bei den Absolutzahlen spiegeln sich auch bei den Quoten wider (Abbildung 3). Die hellen Säulen im oberen Abschnitt bilden die Betreuungsquoten im institutionellen Sektor ab, die dunklen Säulen im unteren Teil jene im Tageselternbereich. Da Kinder in beiden Bereichen ergänzend zueinander betreut werden können, beispielsweise am Vormittag in einer Krippe und am Nachmittag bei einer Tagesmutter, sollten die beiden Werte nicht zusammengezählt werden, auch wenn eine solche Doppel-Betreuung bei unter Dreijährigen nur äußerst selten auftritt (vgl. Daten des EU-SILC 2012). In Österreich insgesamt stieg die Betreuungsquote im institutionellen Sektor von 11,8% im Jahr 2007/08 auf 20,8% im Jahr 2012/13. Besonders stark erhöhte sich die Quote im Burgenland. Innerhalb dieses Zeitraums hat sich die Betreuungsquote unter Dreijähriger von 15,3% auf 30,1% etwa verdoppelt. Auch Wien weist für das Jahr 2012/13 eine besonders hohe Betreuungsquote auf. Rund ein Drittel der unter dreijährigen Wiener Kinder wurde in diesem Jahr institutionell betreut. Zu einer deutlichen Steigerung kam es auch in Niederösterreich (Steigerung um +12,3 Prozentpunkte), vor allem wegen der Öffnung der Kindergärten für zweieinhalbjährige Kinder. Nur einen geringen Zuwachs bei den Betreuungsquoten (knapp unter 6 Prozentpunkte) gab es hingegen in Kärnten, in Oberösterreich und in der Steiermark.

Relativ wenige Veränderungen traten im Bereich der Tageselternbetreuung auf. Österreichweit blieb die Betreuungsquote in diesem Sektor mit 2,1% konstant. Die deutlichsten Veränderungen gab es in Salzburg und in der Steiermark (jeweils rund +2 Prozentpunkte) und in Wien (rund -1,5 Prozentpunkte). Relativ betrachtet nehmen Tageseltern bei der Betreuung unter Dreijähriger vor allen in der Steiermark und in Salzburg eine wichtige Rolle ein. Dort befanden sich im Jahr 2012/13 etwa ein Drittel (Steiermark) bzw. ein Viertel (Salzburg) der genutzten Betreuungsplätze im Tageselternbereich.

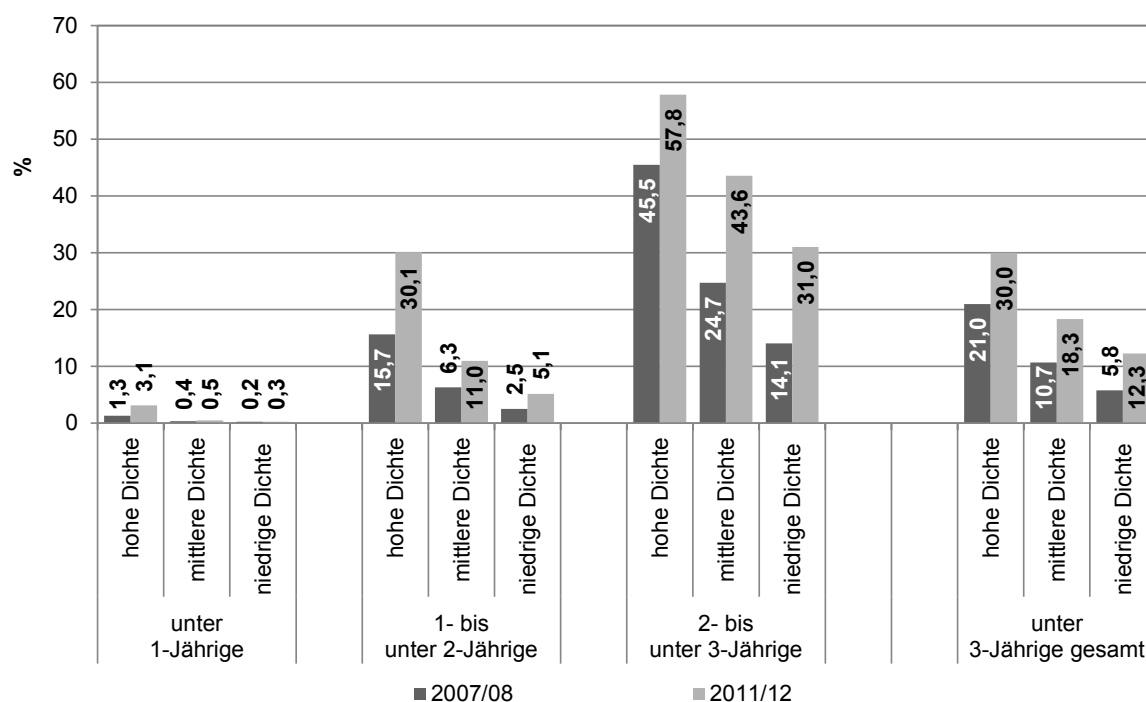
**Abbildung 3: U3-Betreuungsquoten im Bundesländervergleich 2007/08 und 2012/13**



Quelle: Statistik Austria (2008: 21 und 68; 2013: 21 und 85; eigene Berechnung)

In Österreich unterschieden sich die Betreuungsquoten nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern auch zwischen dicht und dünn besiedelten Gemeinden und Regionen.<sup>5</sup> In Abbildung 4 werden die Unterschiede bei den Betreuungsquoten in dicht, mittel und dünn besiedelten Regionen in den Jahren 2007/08 und 2011/12 dargestellt. Bei unter Einjährigen sind die Betreuungsquoten generell sehr gering und es gab im Zeitraum 2007 bis 2011 auch kaum eine Steigerung. Viele Einrichtungen für Kleinkinder unter drei Jahren nehmen die Kinder frühestens im Alter von ein oder eineinhalb Jahren auf. Ein genereller Zuwachs von Krippen bedeutet somit nicht automatisch, dass auch das Angebot für unter Einjährige wächst.

**Abbildung 4: Betreuungsquoten bei unter Dreijährigen 2007/08 und 2011/12 nach Bevölkerungsdichte in Österreich**



Quelle: Statistik Austria – Sonderauswertungen Kindertagesheimstatistik 2007/08 und 2011/12; eigene Berechnung

Deutliche Unterschiede bei den Quoten lassen sich bei den Ein- bis unter Zweijährigen und den Zwei- bis unter Dreijährigen erkennen. Sowohl im Jahr 2007 als auch 2011 sind die Betreuungsquoten in dicht besiedelten Gebieten wesentlich höher als in den Gebieten mit einer niedrigen Bevölkerungsdichte. Während 2011 in den Städten mit einer hohen Dichte bereits fast ein Drittel der Ein- bis unter Zweijährigen institutionell betreut wurden, sind es in den dünn besiedelten Regionen nur rund 5%. Die besonders hohen Steigerungen bei den Zwei-

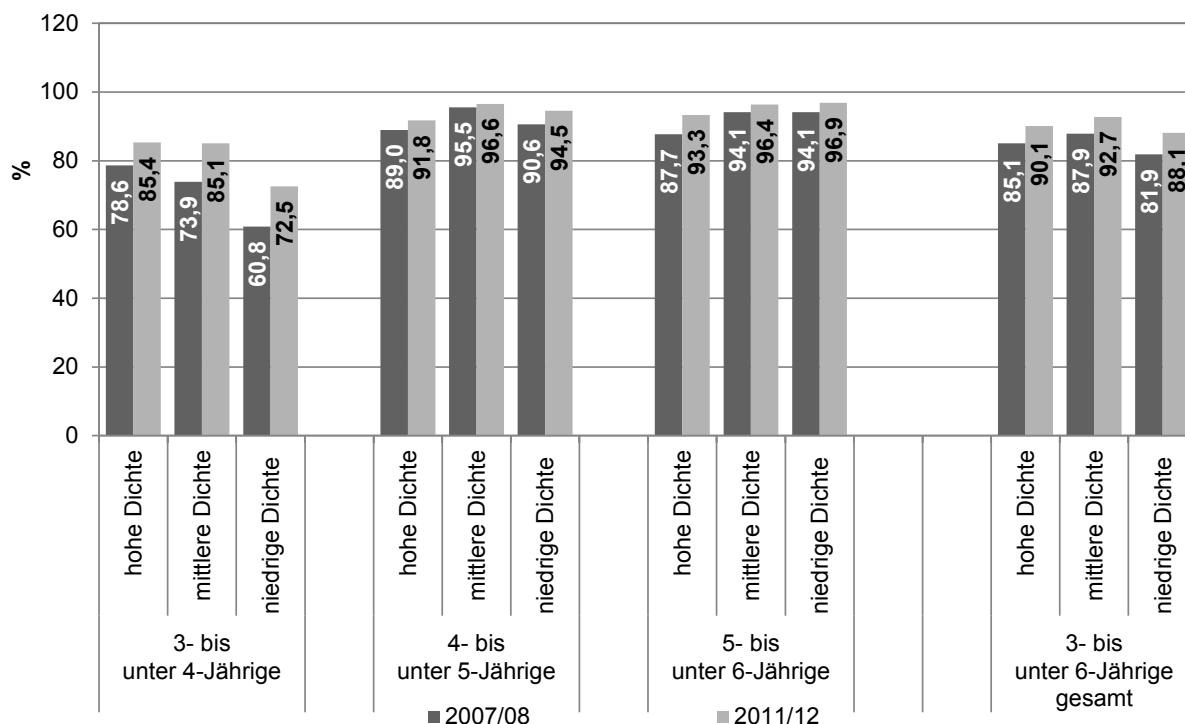
<sup>5</sup> Für die Bestimmung der Bevölkerungsdichte wurde in einem ersten Schritt ein 1km-Raster über Österreich gelegt. Unmittelbar nebeneinander liegende Rasterzellen mit mehr als 1.500 EinwohnerInnen/km<sup>2</sup> werden als „high density clusters“ kategorisiert, falls sie insgesamt mindestens 50.000 EinwohnerInnen umfassen. „Urban clusters“ bilden nebeneinander liegende Rasterzellen mit mehr als 300 EinwohnerInnen/km<sup>2</sup>, falls sie insgesamt mindestens 5.000 EinwohnerInnen umfassen. Die restlichen Rasterzellen (weniger als 300 EinwohnerInnen/km<sup>2</sup> oder gruppiert weniger als 5.000 EinwohnerInnen) bilden „rural grid cells“. In einem zweiten Schritt wurden die einzelnen Gemeinden anhand der Raster-Klassifizierung kategorisiert. Unter die Kategorie „niedrige Bevölkerungsdichte“ fallen Gemeinden, in denen mehr als 50% der EinwohnerInnen in „rural grid cells“ wohnen. In Gemeinden mit einer „mittleren Bevölkerungsdichte“ leben weniger als 50% der EinwohnerInnen in „rural grid cells“ und gleichzeitig weniger als 50% in „high density clusters“. Leben mindestens 50% der EinwohnerInnen einer Gemeinde in „high density clusters“ zählen diese Gemeinden zu jenen mit einer hohen Bevölkerungsdichte.

bis unter Dreijährigen erklären sich nicht nur aus der Errichtung neuer Gruppen und Einrichtungen sondern zum Teil auch aus der Öffnung bestehender Angebote für unter Dreijährige.

Für alle unter Dreijährigen zeigen sich aber überall deutliche Steigerungen der Betreuungsquoten (6,5 Prozentpunkte bei einer niedrigen Bevölkerungsdichte, 7,6 Prozentpunkte bei einer mittleren Dichte und 9,0 Prozentpunkte bei einer hohen Bevölkerungsdichte). In Gebieten mit einer mittleren bzw. niedrigen Bevölkerungsdichte liegt die Quote im Jahr 2011 aber immer noch unter jener der dicht besiedelten Gebiete im Jahr 2007 (Statistik Austria – Sonderauswertungen Kindertagesheimstatistik 2007/08 und 2011/12; eigene Berechnung).

Deutlich geringer fallen die Quotenunterschiede bei den Drei- bis unter Sechsjährigen aus. Die allgemein stärkere Verbreitung und Akzeptanz des Kindergartens spielt hierfür eine zentrale Rolle. Aufgrund der besseren Ausgangslage fallen auch die Steigerungen deutliche geringer aus als bei den unter Dreijährigen. Im Gegensatz zur Kleinkindbetreuung (Kinder unter drei Jahren) liegt die Betreuungsquote für Kinder ab vier Jahren in den dicht bewohnten Gebieten etwas niedriger als in Regionen mit einer mittleren oder einer niedrigen Dichte. Verantwortlich hierfür ist vor allem die relativ niedrige Betreuungsquote für Kinder dieses Alters in Wien (Statistik Austria – Sonderauswertungen Kindertagesheimstatistik 2007/08 und 2011/12; eigene Berechnung).

**Abbildung 5: Betreuungsquoten bei Drei- bis unter Sechsjährigen 2007/08 und 2011/12 nach Bevölkerungsdichte in Österreich**



Quelle: Statistik Austria – Sonderauswertungen Kindertagesheimstatistik 2007/08 und 2011/12; eigene Berechnung

Die Auswirkungen der Verlängerung der erneuerten 15a-Vereinbarung 2012-2014 kann zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie noch nicht abschließend beurteilt werden. Bezüglich des Ziels bis 2014 eine Betreuungsquote von 28% (Kinder bei Tageseltern inkludiert) bei unter Dreijährigen zu erreichen, können lediglich als Zwischenstand die Quoten für das Jahr 2012/13 herangezogen werden: Laut Kindertagesheimstatistik lag die institutionelle Quote



bei 20,8%, und die Tageselternquote bei 2,1%. Dem EU-SILC zufolge wurden 2011 21,7% der unter Dreijährigen formell betreut d.h. Österreich befindet sich auf einem durchaus realistischen Weg dieses selbst gesteckte Ziel 2014 zu erreichen.

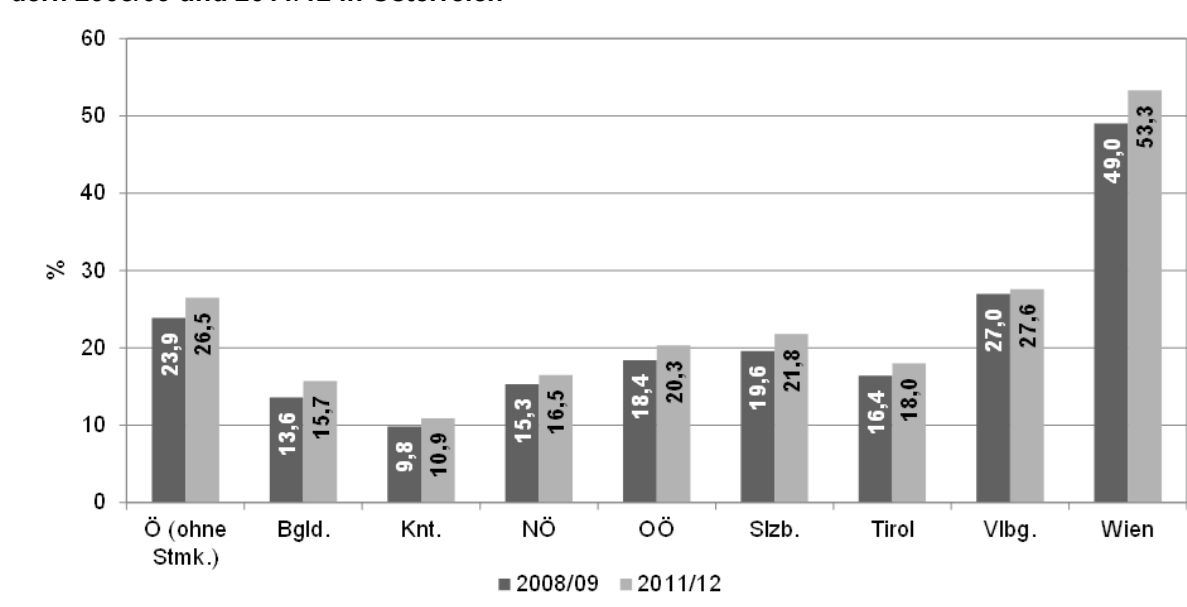
#### 4.4.2 Auswirkungen des verpflichtenden, kostenlosen Kindergartenjahrs

Österreichweit gab es einen Anstieg der Betreuungsquote von Fünfjährigen in Kindertagesheimen bzw. Schulen (bei vorzeitig eingeschulten Kindern) von 2007/08 auf 2012/13 um 1,7 Prozentpunkte (95,8% bzw. 97,5%). Die Betreuungsquote war schon vor der Einführung des verpflichtenden gratis Kindergartenjahres sehr hoch und stieg daher erwartungsgemäß nicht mehr so stark an. Wien liegt 2012/13 mit 92,8% nach wie vor an letzter Stelle bei der Betreuungsquote im Burgenland ist sie mit über 100% (es werden im Burgenland auch Kinder betreut, die nicht im Burgenland wohnen) am höchsten.

Interessant ist hinsichtlich der Zielsetzung dieser Maßnahme, die Kinder auch in sprachlicher Hinsicht auf die Volksschule vorzubereiten, die Entwicklung des Anteils an Kindern mit nicht-deutscher Umgangssprache an allen Fünfjährigen (Abbildung 6). Dieser Anteil nahm österreichweit von 2008/09 bis 2011/12 von 23,9% auf 26,5% zu. Am größten ist die Zunahme mit 4,3 Prozentpunkten in Wien, wo der Anteil an Kindern mit nicht-deutscher Umgangssprache mit 53,3% (2011) mehr als die Hälfte aller Fünfjährigen beträgt und bundesweit am höchsten war. Praktisch gleich bleibt der Anteil hingegen in Vorarlberg (Statistik Austria 2012: 14).

Aussagen über die Betreuungsquoten von Kindern mit nicht-deutscher Umgangssprache können aufgrund der fehlenden Daten der Umgangssprache in der Gesamtbevölkerung, nicht getroffen werden.

**Abbildung 6: Anteil der Fünfjährigen mit nicht-deutscher Umgangssprache nach Bundesländern 2008/09 und 2011/12 in Österreich**



Quelle: Statistik Austria (2012: 14)

### **4.4.3 Wirkungsanalysen**

Neuwirth und Wernhart (2007:23ff) analysierten den Zusammenhang der Nutzung von institutioneller Kinderbetreuung und dem Beschäftigungsausmaß von Müttern von Kindern unter sechs Jahren: Dabei zeigte sich, dass Mütter mit einer überdurchschnittlichen Inanspruchnahme institutioneller Kinderbetreuung, eine um 10 Prozentpunkte höhere Vollzeitquote aufweisen als die übrigen Mütter.

Zudem wurden die Auswirkungen der Schließungen über Mittag, die es in einem Fünftel der Kindergärten in Vorarlberg und in rund 4% der Tiroler Kindergärten gibt (Baierl/Kaindl 2011:60), auf die Erwerbspartizipation von Müttern untersucht: Ergebnis ist, dass die Mittagspausen das Beschäftigungsausmaß empfindlich reduzieren. Die Vollzeitquote ist bei solchen Angeboten fast halbiert und der Anteil der geringfügig Beschäftigten fast verdoppelt. Die Nicht-Erwerbsquote erhöht sich insgesamt um 9 Prozentpunkte. Die Auswirkungen auf das Erwerbsausmaß der Vater sind hingegen unter der statistischen Wahrnehmungsschwelle.

Neuwirth und Wernhart (2007:39) untersuchten zudem das Erwerbspotential bei Müttern mit Kindern im Vorschulalter, das sich durch ein verbessertes institutionelles Betreuungsangebot ergeben würde: Demnach könnten bis zu 30% der nicht erwerbstätigen Mütter mit Kindern im Vorschulalter durch geeignete Betreuungsmöglichkeiten relativ schnell in die Erwerbstätigkeit mobilisiert werden.

Schneider et al. (2007:24f) untersuchten die gesamtwirtschaftlichen Effekte von Kindertageseinrichtungen in Wien in Bezug auf die Erwerbseinkommen und Erwerbstätigkeit von Eltern und kombinierten diese Ergebnisse mit jenen aus einer vorangegangenen Studie von Schneider et al (2006), die sich mit den volkswirtschaftlichen Effekten der Wiener Kindertagesstätten auf den Personal- und Sachaufwand fokussierten. Beides zusammengenommen, ergibt nach Schneider et al. (2007:25) als Effekt der Wiener Kindertagesheime eine Steigerung der österreichischen Produktivität im Jahr 2006 um € 520 Millionen mit der eine direkte wie indirekte Wertschöpfung von € 272 Millionen einhergeht. Durch die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der beiden Effekte werden nach ihren Berechnungen rund 12.800 Vollzeitarbeitsplätze gesichert.

## 5. Länderreport Schweden

Schweden ist ein Staat mit relativ geringer Bevölkerungszahl, fand aufgrund seiner speziellen Sozial- und Wirtschaftspolitik allerdings schon vor vielen Jahrzehnten internationale Beachtung. Die schwedische Sozialpolitik drückt sich seit jeher durch universalistische Leistungen aus, d.h. der Anspruch auf Familienleistungen ist nicht einer bestimmten Einkommensgrenze unterworfen, wie dies in den USA und Großbritannien der Fall ist. Dieses System der Familienleistungen hat zur Folge, dass eine breite Mittelschicht in Schweden von den Leistungen ebenfalls profitiert, während sie im angloamerikanischen Raum davon tendenziell ausgeschlossen ist. Als Folge findet das erhöhte Steueraufkommen zur Finanzierung dieser Leistungen auch eine breite Unterstützung in der Bevölkerung, während die Akzeptanz der Familien- und Sozialpolitik in den USA und Großbritannien weit geringer ausgeprägt ist (Saxonberg 2004:1ff).

Grundsätzlich zeichnet sich die Entwicklung der schwedischen Familienpolitik durch die Unterstützung der Frauenerwerbstätigkeit mittels Ausbau der außerfamilialen Betreuungsangeboten seit den 1970er Jahren und die Förderung der Väterbeteiligung an der Kinderbetreuung durch entsprechende Elternurlaubsregelungen seit den 1990er Jahren aus (Ellingsaeter/Leira 2007:548). Die einzelnen Schritte werden etwas detaillierter in den folgenden Abschnitten dargestellt.

### 5.1 Historische Entwicklung der Betreuungspolitik bis 1999

Die Etablierung von Kinderbetreuungsstätten fällt in Schweden wie in den meisten europäischen Ländern in die Zeit der Industrialisierung Mitte des 19. Jahrhunderts, als die Trennung von Wohnstätte und Erwerbsort für große Teile der wachsenden Bevölkerung in den Städten Lebensrealität wurde. Damals bestand eine Differenzierung der vorschulischen Betreuung in Krippen und Kindergärten, wobei erstere für Kinder erwerbstätiger Eltern aus der armen Bevölkerung von Wohlfahrtsorganisationen und der Kirche errichtet wurden, um unbeaufsichtigte Kinder von den Straßen zu holen. Kindergärten standen hingegen eher bürgerlichen Kindern gegen ein Entgelt zur Verfügung.

Bis in die 1950er Jahre hinein wurden Krippen in Schweden mit Armut assoziiert. Krippen waren von 7 Uhr morgens bis 7 Uhr abends und teilweise über die Nacht geöffnet, sehr spartanisch eingerichtet und die Kinder wurden in großen Gruppen betreut. Die ungefähr zu gleichen Zeit entstandenen Kindergärten wurden auf dem pädagogisch-philosophischen Konzept des deutschen Friedrich Fröbel gegründet, welches davon ausging, dass Kinder eine gut angepasste Umgebung, gute Ernährung und Pflege und auch das Spielen brauchen, um gleich einer Pflanze gut zu gedeihen. Der deutsche Fröbel wird auch heute noch als der Gründer der schwedischen vorschulischen Erziehung angesehen. Die Kindergärten hatten anfangs nur wenige Stunden täglich geöffnet, hatten ausschließlich pädagogische Ziele und wurden als Ergänzung zur Betreuung zu Hause betrachtet. Die Betreuerinnen in den schwedischen Kindergärten waren Frauen mit liberalen und aufklärerischen Idealen, die zu einer besseren Gesellschaft beitragen wollten, indem sie Kindern eine reichhaltige, stimulierende Kindheit boten. Bereits 1904 wurde der erste öffentliche Kindergarten eröffnet, der auch Kindern aus Arbeiterfamilien über eine geringe Gebühr zugänglich gemacht wurden. Ein Ziel dieses Konzeptes war schon damals, der wachsenden sozialen Kluft entgegen zu wirken (Korpi 2007:13f).

Das Zusammenführen dieser beiden Konzepte – jenes der Krippe und des Kindergartens – in die schwedische Vorschule erfolgte viel später. 1932 wurde die Debatte über eine einheitliche Einrichtung die sogenannten „storbarnkamaran“ von der Abgeordneten Sozialdemokratin, Feministin und Aktivistin Alva Myrdal begonnen. Sie wollte das Stigma der Armut von den Krippen lösen, indem die Qualität angehoben und das Personal gut ausgebildet werden sollte. Zudem sollte das Angebot flexibel nach Bedarf genutzt werden können und damit den Zweck der Vereinbarkeit von Mutterschaft und Beruf und gleichzeitig pädagogische Ziele erfüllen. Zudem forderte sie eine weniger autoritäre Erziehung als sie in den Krippen, Kindergärten und Familien dieser Zeit existierte und den kostenlosen Zugang für alle Kinder. Die Forderungen von Myrdal verbesserten die Qualität in den Einrichtungen, führten aber noch nicht zu der gemeinsamen vorschulischen Betreuung.

Unmittelbar nach dem zweiten Weltkrieg als viele Männer wieder aus dem Krieg zurückkamen stieg die schwedische Geburtenrate stark an und eine politische Debatte pro und kontra Müttererwerbstätigkeit wurde geführt. Plötzlich wurden die Existenz von Betreuungseinrichtungen wegen ihrer Kosten und ihrer Auswirkung auf die Kinder generell zur Disposition gestellt. Das Bild der Hausfrau wurde schließlich bis in die 1960 Jahre hinein als Idealbild propagiert. Als Folge gab es nur ein geringes Wachstum an Betreuungsplätzen bis 1960 (Korpi 2007:16ff).

### **5.1.1 *Wirtschaftswachstum und Betreuungsausbau in den 1960er und 70er Jahren***

In den 1960er Jahren kam es schließlich aufgrund des starken Wirtschaftswachstums zu einer steigenden Frauenerwerbstätigkeit und damit zu einer stark steigenden Nachfrage an Betreuungsplätzen. In einem offiziellen Regierungsbericht einer Untersuchungskommission (Statens offentliga utredningar) von 1960 wurde eine Knappheit der Arbeitskräfte in der herstellenden Industrie prognostiziert und als Gegenmaßnahme die verstärkte Integration von Frauen am Arbeitsmarkt durch verbesserte und ausgeweitete Betreuungsangebote empfohlen. Es wurden zwar auch Arbeitskräfte aus Jugoslawien, Griechenland und Finnland rekrutiert, es strömten jedoch auch viele zunehmend gut ausgebildete Frauen auf den wachsenden Arbeitsmarkt. In dieser Zeit wurde auch die Individualbesteuerung eingeführt und das Ehegattensplitting abgeschafft, die Elternversicherung mit ihren Karenzzeiten und den entsprechenden Geldleistungen ausgedehnt und es begann die Expansion der Kinderbetreuungsangebote.

1975 wurde schließlich die Vorschule für alle unter Ministerpräsident Olof Palme im ersten Vorschulgesetz beschlossen nachdem zuvor von der neu gegründeten Kommission für moderne Kindheit ein Bericht mit Handlungsanleitungen ausgearbeitet wurde. Dieses zielte auf eine Zusammenführung der pädagogischen und erwerbsfördernden Aspekte von Krippe und Kindergarten in eine Einrichtungsform ab, wobei es zu einer Reformierung der pädagogischen Richtlinien kam. Einbeziehung der Eltern, altersgemischte Gruppen, Integration von Kindern mit Behinderung, die Wichtigkeit des Spiels, Themenarbeit, das Design der Räumlichkeiten sowie die Schaffung von Arbeitsteams unter den Betreuenden waren wichtigsten Eckpunkte. Tageseltern wurden von der Kommission als ergänzende Betreuung zur Vorschule angesehen. Die Verantwortung für die Bereitstellung von Betreuungsangeboten wurde zudem schon in diesem ersten Vorschulgesetz den Gemeinden übergeben. Zusätzlich rückten die kleinsten Kinder in den Fokus und im Rahmen des Berichts der Kommission wurden wissenschaftliche Ergebnisse präsentiert, die zu dem Schluss kamen, dass auch die kleinen Kinder eine enge Bindung zu anderen Personen neben der Mutter aufbauen können und dass die Beziehung zu den Eltern nicht durch die Fremdbetreuung leide. Im Zuge dessen wurde von der Kommission auch die Bedeutung des Vaters für die Kinder auf radikal

neue Weise beleuchtet und die Wichtigkeit der sozialen Interaktion von Kindern untereinander hervorgehoben. Diese Prinzipien der schwedischen Kinderbetreuung, nämlich soziale- und Bildungsfunktionen zu erfüllen, gelten noch heute (Korpi 2007:22ff und Hinnfors 1999:297f).

Hinnfors (1999:307f) untersuchte den politischen Wandel ab dem Ende der 1960er Jahre in der schwedischen Familienpolitik. Für ihn war der Wandel der in Schweden traditionell starken Sozialdemokratie hin vom männlichen Ernährer-Modell zum Zweiverdiener-Modell als Familienideal die Hauptantriebsfeder für den Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen. Diesen Wandel begründet er mit dem Festhalten an der Ideologie der stabilen ökonomischen Grundlage für die Arbeiterklasse durch einen Wandel der familienpolitischen Standpunkte. Bis in die 1960er Jahre sei dieses Ziel mit dem männlichen Ernährer-Modell erreichbar gewesen, aber danach waren zunehmend zwei Einkommen nötig, um den Lebensstandard der Arbeiterklasse zu halten. Stabilität in der Hauptideologie der Partei war somit durch Wandel in der Familienpolitik ermöglicht worden.

Die schwedischen Frauen waren in den 1970er Jahren parallel zum Ausbau der Betreuungsangebote tatsächlich auf den Arbeitsmarkt geströmt und letztlich waren Ende des Jahrzehnts drei Viertel der Mütter mit Kindern unter sechs Jahren erwerbstätig. Allerdings waren die Frauen nicht in der verarbeitenden Industrie erwerbstätig, wie das 1960 noch von der befassten Regierungskommission angestrebt wurde. Der Großteil der erwerbstätigen Mütter strömte in den öffentlichen Sektor, insbesondere in die Gemeinden und in der verarbeitenden Industrie zeichnete sich zunehmend eine Krise ab (Hinnfors 1999:297f).

### **5.1.2 Einkommensabhängige Elternkarenz und Einführung der Elternteilzeit 1975**

Gleichzeitig mit dem ersten Vorschulgesetz wurde auch die sogenannte Elternversicherung, welche die Karenz und die Pflegefreistellung für Eltern regelt, zeitlich und finanziell ausgedehnt. Die sechs Monate andauernde Mütterkarenz wurde 1975 in eine einkommensabhängig bezahlte Elternkarenz mit 90% Einkommensersatz umgewandelt und auf neun Monate verlängert. Im Zuge dessen wurde auch die bezahlte Pflegefreistellung für kranke Kinder eingeführt und die Möglichkeit für Eltern geschaffen die Arbeitszeit auf 75% der Normalarbeitszeit zu reduzieren. Damit bot die damaligen Sozialdemokratisch Koalition mit den Linken eine Alternative zum Modell des Betreuungsgeldes der Konservativen Regierung, welches eher auf das Breadwinner-Modell abzielte. Die schwedische Regierung fokussierte damals schon auf einer Kombination des Ausbaus von Betreuungsplätzen, der Einbindung von Männern sowie einer finanziellen Kompensation des Einkommens für die Betreuungsauszeiten. Allerdings kam es erst nach der Einführung des „Papamonats“ im Jahr 1994 unter einem liberalen Sozialminister zu einem deutlichen Anstieg der Väterbeteiligung an der Karenz (Korpi 2007:32ff). Dieser „Papamonat“ stellte eine Reservierung eines Monats Karenz ausschließlich für den Vater nach dem Prinzip „use it or lose it“ dar.

### **5.1.3 Verpflichtendes Vorschuljahr für Sechsjährige Ende der 1970er Jahre**

Der Ausbau der Kinderbetreuung in Schweden als Folge des Wirtschaftswachstums in den 1970er Jahren ist ein häufig zu beobachtendes Phänomen in der Betreuungspolitik. Politische Reformen wurden in den meisten europäischen Ländern über die veränderte Nachfrage ausgelöst (Ellingsaeter/Leira 2007:547).

In den 1970er Jahren stieg die Anzahl der Kinder in Betreuungseinrichtungen 33.000 auf 135.000 und jene bei Tageseltern von 32.000 auf 125.000. Eltern von Kindern mit Behinderung, Alleinerziehende und Eltern, die in Branchen mit Arbeitskräfteknappheit beschäftigt

waren, wurden bei der Platzvergabe bevorzugt. Insgesamt dauerte es aber noch weitere 20 Jahre bis das Ziel des flächendeckenden Ausbaus von Kinderbetreuung weitgehend erreicht war (Korpi 2007:34). Die Politik des Ausbaus von Kinderbetreuung wurde auch von der Mitte-Rechts-Regierung ab Ende der 1970er Jahre fortgeführt. Sie führten kein Betreuungsgeld ein, wie sie es noch rund 10 Jahre vorher geplant hatten. Diese Regierung führte ein verpflichtendes Vorschuljahr für Sechsjährige ein (Korpi 2007:40).

#### **5.1.4 Steuerung des Betreuungsangebots der Gemeinden über zweckgebundene Subventionen des Staates ab den 1970er Jahren**

Der Ausbau des Betreuungsangebots wurde ab den 1970er Jahren über zweckgebundene, staatliche Subventionen gesteuert, die von der nationalen Behörde für Gesundheit und Wohlfahrt an die Gemeinden verteilt wurden. Es gab bestimmte Subventionen für z.B.: die maximale Gruppengröße, die m<sup>2</sup> pro Kind, die Ausbildung des Betreuungsteams, den Anteil an Kindern mit Behinderungen und die Öffnungszeiten. Die Gemeinden konnten mit kleinen Verbesserungen auf den genannten Gebieten die jährliche Subventionssumme für Kinderbetreuung steigern. So wurde für Einrichtungen, die mindestens drei Stunden außerhalb der regulären Zeit (6:30 bis 18:00 Uhr) oder mindestens sieben Stunden am Sonntag und Samstag geöffnet hatten, eine zusätzliche Subvention ausbezahlt. Ziel dieser Maßnahme war es, bessere Rahmenbedingungen für Kinder von Schichtarbeiter/innen zu schaffen. Diese staatliche Steuerungspolitik war sehr aufwendig, erwies sich aber als sehr wirksam. 1982 wurden die Sozialdemokraten wieder in die Regierung gewählt und gaben den Gemeinden etwas mehr Gestaltungsfreiheit. So konnten sie die Höchstzahl der Kinder pro Betreuungseinrichtung selbst bestimmen, andererseits wurde die staatliche Subvention an die Gemeinden nun von der Anzahl der betreuten Kinder und nicht mehr von den verfügbaren Plätzen abhängig gemacht.

In den 1980er Jahren kam die Diskussion auf, ob nicht durch mehr private Betreuungsanbieter den steigenden staatlichen Ausgaben für Kinderbetreuung entgegen gewirkt werden könnte. Die sozialdemokratische Regierung formulierte im Rahmen eines Gesetzes zur Förderung von privaten Anbietern, bestimmte Richtlinien für die Förderungswürdigkeit. Grundsätzlich erhielten dadurch Elterninitiativen, Einrichtungen mit speziellen pädagogischen Angeboten und Non-Profit-Einrichtungen staatliche Förderungen. Voraussetzung dafür war allerdings auch, dass ihre Gebühren nicht höher waren, als jene der Gemeindeangebote. Damit wollte man einerseits neuen Ideen zur Verbesserung der allgemeinen Qualität am Kinderbetreuungssektor Raum geben und gleichzeitig sozialer Segregation entgegen wirken. Die Oppositionsparteien führten heftige Debatten gegen diese Beschränkungen bei der Förderung der privaten Anbieter (Korpi 2007:44f).

#### **5.1.5 Geburtenanstieg und Betreuungsboom in den 1980er Jahren**

Mitte der 1980er Jahre kam es zur Einführung eines ersten Rechtsanspruchs auf vorschulische Kinderbetreuung für Kinder ab 18 Monaten bis zum Schulstart, der jedoch noch nicht mit rechtlichen Konsequenzen für die Gemeinden verbunden war. Die Altersgrenze wurde festgelegt, da man von einer graduellen Ausdehnung der Karenzeit von 12 auf 18 Monate ausging. Ziel war es, dass die Gemeinden innerhalb von fünf Jahren eine Ausdehnung des Betreuungsangebots durch gezielte Planung anstreben sollten, sodass sie ab 1991 allen Kindern einen Betreuungsplatz anbieten könnten. Als Konsequenz daraus, war das schwedische Kinderbetreuungsangebot fast ausschließlich in öffentlicher Hand und Trägerschaft der Gemeinden. Für die Schaffung des Rechtsanspruchs wurden die nationalen Zuschüsse für Kinderbetreuung angehoben und auf die offenen Vorschulen sowie die Teilzeitgruppen ausgedehnt. Der Rechtsanspruch sollte für Kinder erwerbstätiger oder studierender Eltern auf

einen Platz in einer Tagesstätte, bei Tageseltern oder Elterninitiativen gelten. Für Kinder, die von Tageseltern betreut wurden oder für Kinder, deren Eltern von zu Hause aus arbeiteten, gab es das Recht auf einen Platz in einer offenen Vorschule oder einer Teilzeitgruppe. Die Einführung des Rechtsanspruchs führte zu einer substantiellen Ausdehnung des Angebots an vorschulischer Betreuung. Es kam im Zuge dessen zu einem Mangel an Betreuungspersonal. Die Bezahlung war vergleichsweise niedrig und das Image des Berufs ließ zu wünschen übrig. Große mediale Kampagnen zur Imageaufbesserung des Berufsfelds und zur Rekrutierung wurden gestartet. Dennoch gab es 1991 in vielen Gemeinden nicht ausreichend Betreuungsplätze (Altgeld 2009:64 und Korpi 2007: 45ff).

1990 wurde aus der politischen Debatte über die Senkung des Pflichtschulalters von sieben Jahren auf sechs Jahre den Eltern die Wahlmöglichkeit gegeben, ihre Kinder bereits mit sechs anstelle mit sieben Jahren einschulen zu lassen. Dadurch sollte Geld gespart werden, da die Betreuung im Rahmen der Vorschule aufgrund der Gruppengröße und einiger anderer Faktoren deutlich teurer kam, als der Schulbesuch im selben Alter. Allerdings wählten nur sehr wenige Eltern die Option des frühen Schulstarts (Korpi 2007:48ff).

### **5.1.6      *Wirtschaftskrise und einige Kurswechsel in den 1990er Jahren***

1991 kam eine vier Parteien Mitte-Rechts-Regierung an die Macht, welche unter dem liberalen Sozialminister 1994 den Papa-Monat einführte. Dies bedeutete eine erstmalige Reservierung eines Monats der bezahlten Karenz für den Vater nach dem „use-it-or-lose-it“-Prinzip. Dies geschah gleichzeitig mit der erstmaligen Einführung eines Betreuungsgeldes für Eltern, die ihr Kind nicht in einer institutionellen Einrichtung betreuen ließen.

Die Regierung erweiterte außerdem die Ausbildung der Vorschulbetreuer/innen zeitlich und qualitativ. Weiters trat unter dieser Regierung 1995 ein neues Betreuungsgesetz in Kraft, welches die Gemeinden verpflichtete einen Betreuungsplatz für jedes Kind bereit zu stellen. Dies konnte durchaus Klagen der Bürger/innen nach sich ziehen und sorgte daher in manchen Gemeinden für Beunruhigung. Jede Gemeinde ist seit dem Schulgesetz von 1995 also dazu verpflichtet, für jedes ansässige Kind im Alter zwischen einem und 12 Jahren ein Betreuungsangebot in Form von Vorschulen, Tagesmüttern, Familientagesstätten oder offenen Vorschulen zur Verfügung zu stellen. Im Endeffekt stellte sich die Sorge der Gemeinden als unbegründet heraus. Schon im ersten Jahr nach der Implementierung konnten 80% der Gemeinden für alle Kinder Plätze anbieten und wenige Jahre später waren auch die übrigen Gemeinden soweit (Korpi 2007: 52ff und 57f; Ellingsaeter 2012:12).

Ansonsten gab es in der Politik zur institutionellen Kinderbetreuung einen Richtungswechsel durch die neue Regierung: Der liberale Minister strebte die zumindest teilweise Privatisierung der Kinderbetreuungsangebote an, in dem die Gründung von privaten, kommerziell geführten Einrichtungen vorerst gesetzlich erlaubt wurde. Im Endeffekt kam es aber zu keinem Anwachsen des Angebots insgesamt, lediglich wenn Einrichtungen der Gemeinde schlossen, wurden private als Ersatz gegründet. Dies hatte auch mit der zunehmend schwierigen wirtschaftlichen Lage in Schweden der 1990er Jahre zu tun. In einem weiteren Schritt wurden die finanziellen Bedingungen für private und öffentliche Einrichtungen de facto gleichgestellt; die öffentlichen mussten nun einen ebenso hohen Anteil an Einnahmen lukrieren wie die privaten Anbieter. Die Gemeinden waren deshalb sehr besorgt um die Existenz ihrer Einrichtungen und Kritiker sahen die Gefahren von hohen Kosten für Eltern, sozialer Segregation sowie Qualitätsverlust in der Betreuung. Dieser Richtungswechsel in der Betreuungspolitik hin zu mehr Förderung für private Anbieter sollte noch einige Male wieder aufgehoben und wieder eingeschlagen werden (Korpi 2007:52ff und 56ff).

Ab Anfang der 1990er Jahre wurde zudem das Subventionssystem der nationalen Mittel an die Gemeinden vereinfacht – indem die Zweckbindung aufgelockert und nur noch ein Pauschalbetrag ausbezahlt wurde. Zudem wurde ein System des Kostenausgleichs zwischen den Gemeinden geschaffen. Mit dieser Reform von 1993 wurde den Gemeinden deutlich mehr an Gestaltungsautonomie übertragen. Erst mit der Erholung der schwedischen Wirtschaft um 2000 wurden manche zweckgebundenen Förderungen für die vorschulische Betreuung wiedereingeführt, vor allem um die Qualität der Einrichtungen zu verbessern und die Anzahl des Personals anzuheben. Diese verstärkte Wiedereinmischung der nationalen Regierung in die Kinderbetreuungs politik wurde von den föderalen Körperschaften nur schwer akzeptiert (Korpi 2007:37f).

Als 1995 schließlich wieder die Sozialdemokraten an die Macht kamen, hoben sie die freie Etablierung für private, kommerzielle Anbieter teilweise wieder auf. Zudem schafften sie die von der Mitte-Rechts-Regierung ebenfalls erst knapp davor eingeführte steuerliche Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten sowie das Betreuungsgeld für Eltern, die ihr Kind anstelle in einer Einrichtung zu Hause betreuen wollen, ab. Letzteres sollte übrigens Jahre später wieder eingeführt werden. Jedenfalls sollten nun die Gemeinden entscheiden können, ob ein privater Anbieter Subventionen erhalten würde oder nicht und der Anteil an privaten Anbietern stieg weiter an, sodass 2006 17% der Kinder im vorschulischen Alter von einem Privaten betreut wurde, wobei die Elterninitiativen im urbanen Raum den größten Teil der Anbieter ausmachten (Korpi 2007:52ff).

Nachdem die Geburtenrate 1990 in Schweden mit 2,13 Kindern pro Frau ihren Höhepunkt fand gleichzeitig mit der Erwerbsquote von Frauen mit Kindern unter sechs Jahren mit 86%, kam es im Zuge einer Wirtschaftskrise im Laufe der 1990er Jahre zu erhöhter Arbeitslosigkeit und einem gleichzeitigen Absinken der Geburtenrate im diesem Jahrzehnt (Korpi 2007:58). Nach der Einschätzung von Saxonberg (2004:6ff) erweis sich diese Finanz- und Wirtschaftskrise als mittelbare Folge der Steuerkürzungen von 1990 in Kombination der zuvor erfolgten Deregulierung des Kapital- und Finanzmarktes, mit der eine Immobilienblase und dem darauffolgend Platzen derselben einherging. Die Folge waren Privatkonkurse, Banken- und Unternehmenskollaps sowie letztlich hohe Arbeitslosigkeit. So waren innerhalb kürzester Zeit vier der fünf schwedischen Banken bankrott. Die schwedische Politik nahm in dieser Situation im Laufe der 1990er Jahre Kürzungen in der Sozialpolitik vor, die vor allem Sachleistungen im Gesundheitswesen betrafen. Auch in der Familienpolitik wurden Mitte der 1990er Jahre vom sozialdemokratischen Finanzminister Kürzungen vorgenommen: Dies betraf das einkommensabhängige Elterngeld, das Pflegegeld sowie die Mehr-Kind-Zuschläge bei der Familienbeihilfe. Der Bedarf an Betreuungsplätzen nahm aufgrund der großen Zahl an Kindern im vorschulischen Alter, die aus den Babyboom-Jahren heranwachsen, in der ersten Hälfte der 1990er Jahre zu.

Auch im Bereich der Kinderbetreuung wurde gespart: Die Gemeinden reduzierten in den 1990er Jahren die Zahl der Betreuer/innen, was zu deutlich größeren Gruppen führte und dem Ansehen der Vorschule schadete. Die Gruppengrößen differierten als Folge deutlich zwischen den Gemeinden und lagen deutlich über 15 – eher gegen 20 – Kindern pro Gruppe und der Betreuungsschlüssel variierte zwischen 3.9 und 6.7 in den Gemeinden. Zudem stiegen die Elternbeiträge deutlich an und variierten stark zwischen den Gemeinden. Weiters stellten manche Gemeinden die Regel auf, dass Kinder von einem arbeitslosen Elternteil ihren Betreuungsplatz nicht behalten durften, was in der wirtschaftlich angespannten Lage viele Kinder betraf und die Eltern bei der Arbeitssuche behinderte (Korpi 2007:59f).



Es wurden aber auch innovative Schritte im Bereich der Betreuungspolitik in den 1990er Jahren gesetzt: 1996 wurde außerfamiliale Kinderbetreuung vom Ministerium für Soziales und Gesundheit unter die Verantwortung des Bildungsministeriums gestellt und ist seither Teil des Schulsystems. Man wollte bewusst Kinderbetreuung nicht mehr als Teil von Familienpolitik verstehen, sondern als Teil der Bildungspolitik. Jedenfalls wurde im Zuge dessen auch die Vorschulklasse für Sechsjährige entwickelt als Übergangsstufe zwischen vorschulischer Betreuung und Schule. Der Besuch der Vorschulklasse blieb allerdings weiterhin auf freiwilliger Basis. Weiters wurden 1998 im Rahmen eines neuen Curriculums neue, schulorientiertere, pädagogische Ziele definiert. Zudem wurden Begriffe wie Tagesheim oder die Teilzeitgruppen aus dem Gesetz entfernt und es blieb lediglich der Begriff der Vorschule, für die der neue Lehrplan auch galt. Für Tageseltern und die offenen Vorschulen wurden lediglich einige neue Richtlinien festgelegt. Die pädagogische Ausrichtung der schwedischen Vorschulen orientierte sich an der Lehre des italienischen Pädagogen und Philosophen Loris Malaguzzi, der vom Kind als ein aktives, kompetentes und entdeckungsorientiertes Wesen ausgeht, dem man mit Respekt begegnet (Altgeld 2009:64; Korpi 2007:62).

## **5.2 Reformen in der Betreuungspolitik seit 2000**

Grundsätzlich ereigneten sich die großen Reformen in der Betreuungspolitik in Schweden sicherlich bereits in den 1970er bis 1990er Jahren. Statt großer Richtungswechsel oder Kurskorrekturen wurden ab 2000 eher kleine Details geändert oder bestimmte Ausrichtungen vertieft.

### **5.2.1 Reformen in der familialen Kinderbetreuung**

Die rechtlichen Rahmenbedingungen zur Betreuung durch die Eltern in den ersten Lebensjahren und ihre Entwicklung seit 2000 sollen in diesem Abschnitt dargelegt werden. Dazu gehören Karenzzeiten, monetäre Transfers sowie Regelungen zur Reduzierung der Arbeitszeit.

#### **5.2.1.1 Verstärkte Förderung der Väterbeteiligung beim Elterngeld**

Das Elterngeld war eine jener Familienleistungen in Schweden, die im Jahr 2002 ausgeweitet wurde. Die Einkommensabhängige Geldleistung wurde von 12 auf 13 Monate um einen Monat verlängert, wobei dieser Anteil eine Verlängerung der Väterzeit von mindestens einem auf mindestens zwei Monate bedeutete. Diese Verlängerung des Anteils der für den Vater reservierten Zeit wirkte sich unmittelbar positiv auf die Väterbeteiligung aus: Diese stieg von 12% der Tage im Jahr 2000 auf 20% der Tage im Jahr 2005, die von Männern verbraucht wurden.

Grundsätzlich haben sowohl Vater als auch Mutter in Schweden Anspruch auf jeweils 18 Monate Karenz. Die bezahlte Karenz beträgt insgesamt 480 Tage, dabei stehen jedem Elternteil die Hälfte der Tage zu.

Sie können aber schriftlich Teile der Zeit auf jeweils den anderen Elternteil übertragen bis auf zwei Monate, die nicht übertragbar sind.

Seit 2008 wird zudem für jeden Tag, den die Eltern über die zwei Monate hinaus die einkommensabhängige Karenz geschlechtergerecht aufteilen, ein Gender-Equality-Bonus in Form von zusätzlichen € 5,60 pro Tag ausbezahlt.

Das einkommensabhängige Elterngeld beträgt in den 13 Monaten 80% des Letzteinkommens, wobei eine Deckelung von rund € 49.000 pro Jahr vorgesehen ist. Weitere drei Monate wird ein Fixbetrag von rund € 600 ausbezahlt. Damit beträgt die gesamte bezahlte Karenzzeit 16 Monate. Diese kann auch tageweise in Kombination mit Teilzeitarbeit bis zum 8. Geburtstag des Kindes genutzt werden. Seit 2012 können auch 30 Tage der bezahlten Karenz gleichzeitig von beiden Elternteilen genutzt werden (vgl. Haas/Duvander/Chronholm 2012:1ff und Ellingsaeter 2012:6).

Zusätzlich zu der Teilzeitkarenz gibt es eine „schwedische Elternteilzeit“ ähnlich der österreichischen Regelung zur Elternteilzeit, allerdings universeller und weniger flexibel: Alle unselbstständig erwerbstätigen Eltern haben das Recht bis zum 8. Geburtstag des Kindes die Arbeitszeit um 25% zu reduzieren. Diese Maßnahme beinhaltet, wie auch in Österreich, keine finanzielle Kompensation (Haas/Duvander/Chronholm 2012:1ff).

In Österreich wird in der medialen und politischen Diskussion häufig vom Zwang zur Väterkarenz gesprochen, würde man einen Teil der Karenz unübertragbar machen. In Schweden wird hingegen von mancher Seite kritisiert, dass Teile des Elternurlaubs an den anderen Elternteil übertragbar sind, da die schwedische Sozial- und Wirtschaftspolitik doch auf dem Prinzip der individuellen Rechte basiert und auch in anderen Bereichen wie dem Steuerrecht keine Übertragung von Rechten und Leistungen möglich ist. Das Gegenargument ist jenes der Wahlfreiheit, das auch hier in Österreich in Zusammenhang mit der Väterquotierung ins Treffen geführt wird. Zudem wird argumentiert, dass nicht alle Paare gleich seien und dass es lediglich Ziel sei, dass im Durchschnitt gleich viel Elternurlaubszeit von Vätern wie von Müttern in Anspruch genommen wird (vgl. Saxonberg 2008: 7). Jedenfalls hat die Einführung einer Väterquote beim Elternurlaub in Schweden, Norwegen und Finnland eine deutliche Erhöhung der Väterbeteiligung mit sich gebracht (vgl. Dörfler 2009:93; Ellingsaeter/Leira 2007:548).

#### 5.2.1.2 Einführung des kommunalen Betreuungsgelds 2008

Das familienpolitische Argument der Wahlfreiheit der Eltern wird beginnend in den 1990er Jahren und vor allem Ende des letzten Jahrzehnts in den nordischen Ländern als politisches Paradigma etabliert (Ellingsaeter/Leira 2007:550f). Unter diesem Aspekt wird auch das Betreuungsgeld in Schweden eingeführt, wieder abgeschafft und schließlich nach einem Regierungswechsel 2008 letztlich von der konservativ-bürgerlichen Koalitionsregierung unter der oben erwähnten Prämisse der Wahlfreiheit wieder eingeführt (Ellingsaeter 2012: 4)

Grundsätzlich beinhaltet die neue gesetzliche Regelung eine Geldleistung in der Höhe von rund € 340 monatlich, die von den Gemeinden an Eltern von Kindern zwischen einem und zwei Jahren ausbezahlt werden kann und vom Staat finanziert wird. 2011 wurde die Leistung in 37% der Gemeinden ausbezahlt. Voraussetzung für den Erhalt der Geldleistung ist, dass die Kinder in keiner öffentlichen Einrichtung betreut werden. Wenn das Kind nur teilweise in öffentlicher Betreuung ist, kann die Geldleistung auch anteilig ausbezahlt werden. In der Praxis wird zu 95% das volle Betreuungsgeld ausbezahlt. Ausgeschlossen von der Leistung sind Eltern, die Arbeitslosen-, Kranken-, Elterngeld, Asylwerberbeihilfe oder eine staatliche Rente bekommen (Ellingsaeter 2012:4f)

Ellingsaeter/Leira (2007:551) bezweifeln vor Einführung der Leistung, dass die Prämisse der individuellen Wahlfreiheit mit den Verpflichtungen und Anforderungen von Elternschaft in Einklang zu bringen seien, da das Individuum als erwerbstätiger Elternteil und Partner/in in einer Vielzahl von sozialen Beziehungen eingebunden sei. So stellt sich die Frage wer wählt

was an die erste Stelle, wer trifft die Wahl zuerst etc. Sogenannte Wahlfreiheit in der Familienpolitik hatten jedenfalls immer geschlechtsspezifische Folgeerscheinungen und tradierten die traditionellen Geschlechterrollen. Dies ist im Zusammenhang mit der ungleichen Verteilung von sozialen und ökonomischen Ressourcen innerhalb der Familie zu betrachten.

Die ersten Auswirkungen der Einführung des schwedischen Betreuungsgeldes untersuchte Ellingsaeter (2012:7ff): Nur wenige schwedische Eltern bezogen 2011 die Leistung, die nur in einem Teil der Kommunen angeboten wurde. Es bezogen aber auch nur 4,7% der bezugsberechtigten Eltern die Leistung, was 2,5% aller Eltern mit ein- bis zweijährigen Kindern entspricht. Die Antragssteller/innen sind fast ausschließlich Frauen (92%), häufiger Migrantinnen und schlechter ausgebildet als der Durchschnitt. Schätzungen zeigen, dass mindestens 50% der Bezieherinnen ökonomisch von ihrem Partner abhängig sind. Diese Ergebnisse zeigen, dass das Betreuungsgeld die Einkommensungleichheit zwischen Männern und Frauen verstärkt, da hauptsächlich Frauen ihre Arbeit und damit ihr Einkommen reduzieren. Trotz der grundsätzlich geringen Inanspruchnahme des Betreuungsgeldes in Schweden gibt es Anzeichen dafür, dass das Betreuungsgeld die Segregation zwischen zugewanderten Frauen und Frauen ohne Migrationshintergrund verstärkt.

## **5.2.2 Reformen in der außerfamilialen Kinderbetreuung**

Als Folge der Einsparungen der Gemeinden in den 1990er Jahren waren die Beiträge für die Eltern gestiegen und die Qualität der Einrichtungen gesunken. Die Elternbeiträge richteten sich in den meisten Gemeinden vorwiegend nach der Anzahl der Betreuungsstunden. Zudem waren Kinder von arbeitslosen Eltern oder Eltern, die wegen eines weiteren Kindes in Elternkarenz gingen, oft plötzlich vom Besuch der Vorschule ausgeschlossen. Am Ende der 1990er Jahre ging es mit der Wirtschaft schließlich wieder bergauf und die politischen Diskussionen bezüglich einer Gebührendeckelung einer Vorschule für alle flammten wieder auf (Korpi 2007:66ff)

### *5.2.2.1 Die Vorschule für alle und Deckelung der Elternbeiträge in den 2000er Jahren*

Ab dem Jahr 2001 hatten auch Kinder, deren Eltern arbeitslos waren oder wurden, das Recht auf einen Vorschulplatz. Ein Jahr später wurde auf Initiative der Grünpartei dieses Recht auch auf Kinder ausgedehnt, deren Eltern sich wegen eines anderen Kindes in Elternkarenz befanden. Diese Kinder durften ab nun für 15 Stunden die Woche eine Einrichtung besuchen. Damit orientierte sich die Vorschulbetreuung etwas weg von der starken Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt und etwas mehr hin zu den pädagogischen Aspekten (Korpi 2007:70).

Ab 2003 wurde schließlich eine bundesweite Deckelung der Elternbeiträge eingeführt wobei die Implementierung von den Gemeinden freiwillig vorgenommen werden konnte. Nachdem es zu Protesten durch Eltern in jenen Gemeinden kam, die sich im Vorfeld der Einführung gegen die Deckelung aussprachen – dies waren Mitte-Rechts geführte Gemeinden – führten schließlich 2003 ausnahmslos alle die nationale Deckelung ein. Weiters wurde die Vorschule für Vier- bis Fünfjährige beitragsfrei zugänglich. Die Gemeinden bekamen eine Großteil der zusätzlichen Kosten aus dem nationalen Budget erstattet (Korpi 2007:70f; Saxonberg 2004:6ff).

### 5.2.2.2 *Qualität im Fokus – die Reform von 2005*

Die Qualität der Betreuungseinrichtungen auf den Level von vor der schwedischen ökonomischen Krise in der 1990er Jahren zu heben, war das Ziel einer Reform, die 2005 in Kraft trat. Die nationale Regierung beschloss eine dreijährige Zuschussfinanzierung an die Gemeinden zur Schaffung von Betreuungsplätzen und zur Verbesserung bzw. Aufrechterhaltung eines bestimmten Betreuungsschlüssel, da der Betreuungsschlüssel im Laufe der 1990er Jahren in manchen Regionen immer ungünstiger wurde. (Altgeld 2010:80). Dabei wurde mit zusätzlichen finanziellen Mitteln an die Gemeinden von 5 Millionen schwedischen Kronen innerhalb von drei Jahren ein 10%iger Anstieg des Personals in den vorschulischen Einrichtungen erreicht. Dies bedeutete ein Absinken des Betreuungsschlüssels auf 1:5 und eine maximale Gruppengröße von 15 Kindern. Zudem wurden die Gemeinden verpflichtet, seit 2005 jährliche Qualitätsberichte zur Kinderbetreuung abzuliefern. Dabei soll überprüft werden, inwiefern die national verankerten, pädagogischen Ziele erreicht werden. Diese Qualitätsberichte basieren auf schriftlichen Berichten der einzelnen Einrichtungen, welche folgende Punkte umfassen:

- Sachangaben zu den Einrichtungen
- Beschreibung der Ziele und Konzepte
- Dokumentation der Arbeit des Vorjahres
- Bewertung der Erfüllung der Vorjahresziele
- Beschluss von Maßnahmen in Form eines Handlungsplans

Die kommunalen Berichte werden in weiterer Folge von der nationalen Schulbehörde (Skolverket) überprüft und in einem jährlichen Gesamtbericht zusammengefasst. Darin wird die Qualität der Berichte der Einrichtungen als stark unterschiedlich beurteilt. In den letzten Jahren wird daher laufend an Standardisierungskriterien gearbeitet. In Folge ist ein hohes Maß an Transparenz und Selbstreflexion ein Grundpfeiler des Betreuungswesens (Korpi 2007:71f; Altgeld 2009:76).

Kritisch gesehen wird von mancher Seite, dass die Integration der Vorschulbetreuung in das Schulwesen den spielerischen Aspekten der Entwicklungsförderung im Vorschulalter entgegen laufen würde. Bei einer Befragung der Kinder, deren Sichtweise auf die vorschulische Betreuung im Rahmen der Reform von 2005 erhoben wurde, zeigte sich, dass das Spielen, die Möglichkeit des Kindseins und der Kontakt mit anderen Kindern am positivsten erlebt werden (Korpi 2007:75). Kritisiert wird am schwedischen Betreuungswesen auch nach der Reform von 2005, dass der Anteil der männlichen Betreuer immer noch sehr niedrig ist, was dem offiziell formulierten Ziel, ein neutrales Geschlechterrollenbild zu fördern, widerspricht (Altgeld 2010:81). Als problematisch wird das zeitliche Angebot diskutiert, dass z.B.: Arbeitszeiten der Eltern am Abend und Wochenende von den Angeboten kaum abgedeckt werden. Zudem unterliegen die Gruppengrößen regional großen Unterschieden, auch wenn landesweit die durchschnittlichen Werte sehr gut ausfallen. Zudem kann auch der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einigen wenigen Gemeinden nicht erfüllt werden.

### 5.2.2.3 *Ein neues Bildungsgesetz 2011*

Mit Juli 2011 trat ein neues Bildungsgesetz in Kraft in dem die vorschulische Betreuung explizit als eine Form von Schule benannt wird und damit den gleichen übergeordneten Bildungszielen wie andere Schulformen unterliegt. Zeitgleich trat eine Überarbeitung des Curriculums der vorschulischen Betreuung in Kraft (Ministry of Education and Research 2011:1). Das neue Bildungsgesetz beinhaltet folgende Punkte für die vorschulische Betreuung:

- Ein eigenes Bildungs- und Lehrkonzept mit definierten Zielen
- Die Gemeinden sind verantwortlich dafür, dass nur jene privaten Einrichtungen zugelassen werden, die kompatibel sind mit dem nationalen Bildungs- und Lehrkonzept
- Systematische Arbeit an der Verbesserung der Qualität der Einrichtung und ihrer Aktivitäten soll mit Einbindung der Mitarbeiter/innen, Kinder und Eltern erfolgen und dokumentiert werden. Beschwerden müssen nachgegangen werden und die Reaktion darauf schriftlich festgehalten werden.
- Dem schwedischen Schulinspektorat und den Gemeinden wird die rechtliche Basis für die Supervision von öffentlichen und privaten Einrichtungen geschaffen. Inkludiert darin sind eine Reihe von Sanktionen, wie z.B.: die Kombination einer Anordnung mit daran gekoppelten finanziellen Sanktionen.
- Die Qualifikationsanforderungen für die Leitung einer Betreuungseinrichtung wurden denen einer Schulleitung gleichgestellt.
- Verbesserte Ausbildungsstandards und Karriereoptionen (als senior preschool teacher) für Betreuer/innenn. Es besteht die Möglichkeit, bei weiterbezahltem Gehalt, Forschung zu betreiben, um ein Diplom zu erwerben. Dies soll einerseits die Forschung auf dem Gebiet der Vorschulbildung stärken und gleichzeitig die Qualifikationen des Personals verbessern.
- Die Gruppengröße und Zusammensetzung soll angemessen sein; es gibt also nach wie vor keine konkrete Definition oder Höchstbegrenzung.
- Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen muss die Leitung der Einrichtung auf Ersuchen der Betreuer/innen geeignete Unterstützung zur Verfügung stellen.
- Kinder mit nicht-schwedischer Muttersprache sollen beim Erwerb von Schwedisch und beim Erlernen ihrer eigenen Muttersprache aktiv unterstützt werden.
- Ausbau des Dialogs zwischen Eltern und Einrichtung durch ein verpflichtendes Gespräch mindestens einmal pro Jahr über die Entwicklung des Kindes.
- Das 2011 überarbeitete Curriculum basiert auf dem Prinzip, dass Betreuung und Bildung Hand in Hand gehen, wobei spielerisches Lernen und dabei auch das freie, kreative Spiel des Kindes in seiner Bedeutung für die Bildung hervorgehoben werden. Im Detail wurden:
  - die Ziele für die Sprach- und Kommunikationsentwicklung der Kinder sowie deren mathematische, naturwissenschaftliche und technologische Entwicklung ausgeweitet und spezifiziert.
  - Evaluation angeordnet – basierend auf den 2004 eingeführten Qualitätsberichten – soll regelmäßig zur Verbesserung der Qualität der Aktivitäten in den Betreuungseinrichtungen herangezogen werden.
  - Die individuelle Verantwortung von pädagogischem Personal und deren Hilfskräfte im Team sind klarer formuliert.
  - Die Verantwortung der Leitung der Einrichtung als pädagogischer Leiter, Personalleitung und Verantwortlicher für die Qualität wird im Curriculum spezifiziert.

Zur Umsetzung der oben genannten Ziele wurde in den Jahren 2009 bis 2011 zusätzlich 600 Millionen SEK in die Weiterbildung des betreuenden Personals und der Leitenden investiert (Ministry of Education and Research 2011:4).

### 5.3 Akteure, Institutionen, Instrumente

Das schwedische Betreuungssystem richtet sich an Kinder zwischen einem und zwölf Jahren und ist Teil des öffentlichen Schulsystems. Das Betreuungssystem ist seit langer Zeit ein unitäres System ebenso wie nur ein Typ von Elternkarenz existiert (Saxonberg 2004:1; Menke 2009:233f). Während in Österreich die Betreuungseinrichtungen in Krippen für unter 3-Jährige und Kindergärten für Kinder von drei bis sechs Jahren aufgegliedert sind, ist in Schweden eine diesbezügliche Differenzierung nicht (mehr) vorhanden. Kinder im Alter von 0-6 Jahren werden in Tageszentren betreut, wobei sie in den letzten Jahren ihm Alter von sechs Jahren wahlweise auch schon in der Schule verbringen können. Die meisten Kinder werden ab dem Alter von 1,5 Jahren außerfamilial betreut, wenn die bezahlte Karenzzeit endet (Ellingsaeter 2012:10). Es gibt einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz, der für alle Kinder erwerbstätiger oder studierender Eltern im Alter von 1,5 bis 12 Jahre gilt und umfasst damit auch Betreuung nach der Schule (Bergman 2004:228).

#### 5.3.1 *Betreuungsformen*

Grundsätzlich werden alle Betreuungsangebote in Schweden für Kinder unter sechs Jahren heute unter vorschulische Aktivitäten zusammengefasst. Darunter werden folgende Formen unterschieden: Vorschulen, Pädagogische Betreuung und offenen Vorschulen. Den Großteil der vorschulischen Betreuung wird durch die Vorschulen geleistet (Skolverket 2011:8ff).

##### 5.3.1.1 *Vorschule (Förskola)*

Die Vorschulen bieten ganztägige Betreuung in der Gruppe für Kinder im Alter von einem Jahr bis zum Schuleintritt an, sofern deren Eltern in Ausbildung oder erwerbstätig sind. Im Rahmen der allgemeinen Vorschule ab 4. Geburtstag können für 15 Stunden die Woche auch Kinder erwerbsloser Eltern die Vorschule gratis besuchen (Menke 2009:235).

Im Herbst 2010 besuchten 458.000 Kinder bzw. 83% der Kinder werden zwischen einem und fünf Jahren eine Vorschule; Einjährige zu 47% und Fünfjährige zu 94%. Ein Drittel der Gruppen sind Kleinkindgruppen mit unter Dreijährigen; die durchschnittliche Gruppengröße betrug 2010 16,9 Kinder; bei den unter Dreijährigen zumeist 14 bis 16 Kinder. Der Betreuungsschlüssel betrug durchschnittlich 5,4 Kinder pro Vollzeitbetreuer/in, wobei es große Differenzen zwischen den Gemeinden gibt. Im Jahr 2010 waren 95% der Betreuer/innen in Kinderbetreuung ausgebildet; 54% der Betreuer/innen waren ausgebildete Lehrer/innen. Geschlechtssensible Erziehung ist weit verbreitet in den schwedischen Vorschulen. Ziel dieser Erziehung ist es, Kindern unabhängig vom Geschlecht die gleichen Startchancen zu ermöglichen.

Wie schon weiter oben dargelegt, gibt es für die Vorschulen eine umfassende Qualitätskontrolle durch verpflichtende, jährliche lokale und kommunale Qualitätsberichte der Einrichtungen und der Gemeinden sowie einen nationalen Lehrplan, der im Schulgesetz verankert ist.

Es gibt drei Arten von Gruppen in den Vorschulen: Die Kleinkindgruppe für Ein- bis unter Dreijährige; Gruppen für Drei- bis Fünfjährige und altersgemischte Gruppen für Ein- bis Fünfjährige. Viele Vorschulen haben für Kinder von nicht erwerbstätigen Eltern, die maximal 15 Stunden pro Woche betreut werden, fixe Zeiträume für die Betreuung, wie beispielsweise täglich drei Stunden oder fünf Stunden an drei Tagen, zumeist am Vormittag. Daher finden auch die zentralen pädagogischen Aktivitäten am Vormittag statt (Menke 2009:237).

Für die Kinder von erwerbstätigen Eltern wird die Betreuung zeitlich je nach Bedarf angeboten. Das bedeutet, die Eltern geben wöchentlich einen Bedarfsplan an die Einrichtung ab,

der sich an ihren Arbeits- bzw. Studierzeiten orientiert. Am Bedarf der Eltern richtet sich auch die Personalplanung. Die Öffnungszeiten der Vorschulen sind vergleichsweise großzügig: Die meisten sind wochentags zwischen 6:30 und 18:30 Uhr geöffnet (Skolverket 2011:8ff und Menke 2009:237).

Das letzte Jahr in der Vorschule wird Vorschulklasse genannt. Diese ist gratis und gilt als Übergangsstufe zwischen vorschulischer Betreuung und Schule.

#### 5.3.1.2 *Offene Vorschule (Öppna Förskola)*

Offene Vorschulen sollen Eltern von 0 bis 5-jährigen Kindern ermöglichen, in einer sicheren und erzieherischen Umgebung mit ihnen Zeit zu verbringen. Es ist also keine Betreuungseinrichtung im herkömmlichen Sinn, sondern ein pädagogisch begleiteter Treffpunkt für nicht erwerbstätige Eltern und deren Kinder. Sie ist kostenlos. Die offene Vorschule wird zumeist von Eltern in Karenz oder von erwerbslosen Eltern mit Migrationshintergrund genutzt um sich auszutauschen und die Spielräume zu nutzen. Es gibt auch Küchen und Essplätze, damit man gemeinsam kochen, backen und essen kann. Die Aktivitäten werden teilweise von den Lehrer/innen organisiert. Für Eltern mit Migrationshintergrund soll hier auch die Chance geboten werden, Schwedisch zu üben. Die offenen Vorschulen unterstehen dem Sozialministerium und werden zumeist von den Gemeinden bereitgestellt. Manchmal bieten auch Kirchen oder andere Organisationen offene Vorschulen an, zumeist gegen eine kleine Gebühr. Sie sind werktags maximal zwischen 9:00 und 16:00 Uhr geöffnet und werden von ein bis zwei Vorschullehrern/innen geführt.

Grundsätzlich nahm die Zahl der offenen Vorschulen seit den 1980er Jahren stark ab, um Kosten zu sparen. Im Jahr 2010 gab es 457 Einrichtungen in Schweden.

#### 5.3.1.3 *Pädagogische Betreuung/Tageseltern (Familije Daghem)*

Unter pädagogischer Betreuung versteht man andere Formen von vorschulischer Betreuung als die Vorschule, wie z.B.: Tageselternbetreuung. Sie wird von Kindern zwischen einem und 12 Jahren genutzt. Die Gruppengröße ist geringer und beträgt durchschnittlich 5 Kinder pro Gruppe und Betreuer/in. Zudem sind die Ausbildungsstandards der Betreuer/innen geringer als in der Vorschule. 76% der Betreuer/innen haben irgendeine Form von Qualifizierung für die Arbeit mit Kindern; nur 5% aller Betreuer/innen sind als Vorschullehrer/innen ausgebildet.

Die größte Ausbreitung fand pädagogische Betreuung Ende der 1980er Jahre. Danach nahm ihre Verbreitung ständig ab. Im Jahr 2010 wurden nur 3% der Kinder zwischen einem und fünf Jahren in diesem Rahmen betreut. Tageseltern werden in Schweden heute eher als eine temporäre Ergänzung zur institutionellen Betreuung angesehen. Dies hängt vor allem mit der hohen Betonung des Bildungsaspekts in der schwedischen Kinderbetreuung zusammen, was sich nicht gut mit den geringen Ausbildungsstandards der Tageseltern vereinbaren lässt. Aus diesem Grund wurden Tageseltern auch nie in demselben Umfang wie die Vorschulen von der öffentlichen Hand gefördert (Skolverket 2011:12 und Morgan 2005:255f).

Tageseltern sind subventioniert für Kinder, deren Eltern studieren oder erwerbstätig sind. Sie sind bei den Gemeinden angestellt und dem Sozialministerium – nicht dem Bildungsministerium – unterstellt (Dörfler 2007:40).

### 5.3.2 *Trägerschaft und Finanzierung*

Das System der Bereitstellung von Kinderbetreuung und sozialen Diensten ist in Schweden sehr dezentralisiert organisiert. Die Gemeinden sind die Hauptakteure bei der Trägerschaft. 81% der Kinder in Vorschulen besuchen Einrichtungen der Gemeinde. Die übrigen Einrichtungen werden von alternativen Trägern geführt, die allerdings alle von den Gemeinden genehmigt werden, wodurch die Gemeinde für diese Einrichtungen auch Verantwortung tragen. Die Privaten unterliegen zudem auch den Bestimmungen des Bildungsgesetzes. Sie werden von den Gemeinden durch pro-Kopf Förderung subventioniert. Im Laufe der 1990er Jahre nahmen die privaten Träger, und zwar in Form von Elterninitiativen, zu. Heute wird die häufigste Form der privaten Trägerschaft durch private Unternehmen gestellt: 2010 betreuten Unternehmen als Träger 44% der Vorschulkinder in privaten Einrichtungen; weitere 24% im Rahmen von Elterninitiativen (Skolverket 2011:9).

Die drei Säulen der Finanzierung der schwedischen Kinderbetreuung sind die kommunalen Haushalte, staatliche Zuschüsse und die Elternbeiträge (Menke 2009:241).

Der bei weitem wichtigste Träger, die schwedischen Gemeinden, sind relativ groß im Vergleich zu jenen in anderen Ländern; der Medianwert liegt bei 15.160 Einwohner/innen. Die Gemeinden haben ein umfassendes Recht auf Besteuerung, welches als Einkommenssteuer-Flat-Tax bei rund 30% des Einkommens liegt; daraus lukrieren die Gemeinden auch den Großteil ihrer Mittel. Allerdings gibt es einen Gemeindeausgleich, d.h. die steuerlichen Einnahmen werden je nach Bedarf zwischen den Gemeinden ausgeglichen, wodurch einerseits das Betreuungsangebot wenig und andererseits die Höhe der Steuern kaum variieren. Dennoch gibt es Unterschiede – vor allem in der Qualität des Angebots zwischen den Gemeinden, die zeigen, dass in reicheren Gemeinden beispielsweise der Betreuungsschlüssel deutlich besser ist als in ärmeren. Insgesamt hängt die Qualität der Einrichtungen auch von der Prioritätensetzung bei den Ausgaben einer Gemeinde ab. So kann das Vorhandensein eines berühmten Eishockeyteams die Gemeindeausgaben verstärkt in den Freizeitbudgetbereich verlagern, wie beispielsweise in der Gemeinde Leksand. Daher kann man nicht von einer vollständigen Gleichbehandlung der schwedischen Kinder aller Gemeinden beim Betreuungsangebot sprechen.

Die schwedischen Gemeinden sind per Gesetz selbstverwaltet und haben daher einen großen Einfluss auf zentrale Teile des schwedischen Wohlfahrtsstaats. Allerdings hat nur das nationale Parlament legislative Macht, wodurch die durch die Gemeinden administrierte Wohlfahrtspolitik auf nationaler Ebene stark reguliert werden kann. Ein weiterer Einflussfaktor des Staates auf die Gemeinden ergibt sich durch die finanzielle Bezuschussung von Betreuungseinrichtungen und anderen Wohlfahrtsangeboten, die formal gar nicht unter nationale Verantwortung fallen würde. Die freiwillige Abholung der finanziellen Mittel des Nationalstaats ist an bestimmte Forderungen wie beispielsweise großzügige Öffnungszeiten gebunden, wodurch der Staat seit Jahren steuernd auf die Betreuungspolitik der Gemeinden Einfluss nimmt (Halleröd 2007:31f).

Die Gesamtkosten für Vorschulen betragen im Jahr 2010 53.4 Milliarden schwedische Kronen (SEK), das sind rund 6.2 Milliarden Euro. Die Kosten für offene Vorschulen hingegen betragen nur 300 Millionen SEK (€ 35 Mio.). Die Kosten für die pädagogische Betreuung betragen im Jahr 2010 2,1 Milliarden SEK (rund € 245 Mio.); das sind 94.800 SEK (rund € 11.000) pro Kind (Skolverket 2011:11 und 13).



Der dritte Pfeiler der Finanzierung der Kinderbetreuung ist der Elternbeitrag. Dieser kann prinzipiell von den Gemeinden festgelegt werden. Allerdings unterliegt er seit 2002 einer bundesweiten Deckelung, wobei diese vom Parlament beschlossen und letztlich – nach längeren politischen Diskussionen – von allen Gemeinden freiwillig implementiert wurde. Ein großer Teil der ausfallenden Elterngebühren wird den Gemeinden mit staatlichen Mitteln kompensiert. Vor dieser Reform gab es große Unterschiede in der Höhe der Elternbeiträge zwischen den schwedischen Gemeinden. Der Elternbeitrag ist abhängig vom Haushaltsbruttoeinkommen, Anzahl der Kinder in Kinderbetreuung und der Dauer ihres Aufenthalts. Für Vier- bis Sechsjährige ist der Besuch der Vorschule für Kinder erwerbstätiger und studierender Eltern kostenlos. 15 Stunden pro Woche kann die Vorschule und offene Vorschule von Kindern erwerbloser Eltern gratis besucht werden. Insgesamt decken die Elternbeiträge durchschnittlich 10% der Kosten eines Betreuungsplatzes (Altgeld et al. 2010:69). Die Deckelung beträgt aktuell rund € 150 für das erste Kind in ganztägiger Betreuung. Innerhalb dieser genannten Rahmenbedingungen können die Beiträge in den Gemeinden etwas variieren. Die Deckelung gilt für die Kosten der Eltern für die Vorschule aber auch für Tageseltern. Die Kosten für Tageseltern variieren innerhalb der Deckelung stark zwischen den Gemeinden, da diese die Tageselternbetreuung unterschiedlich hoch subventionieren (Henning/Ebach/Stuth/Hägglund 2012:310f; Menke 2009:241).

### **5.3.3 *Betreuungspersonal***

In Schweden ist die Bezahlung und sozialrechtliche Absicherung der Betreuer/innen in der vorschulischen Betreuung gut. Sie erhalten ein Einkommen, das etwas über dem Durchschnitt eines landesweiten Fraueneinkommens liegt. Dies hängt zusammen mit einem generell stärker regulierten Arbeitsmarkt und den höheren Zugangsbeschränkungen für Anbieter zum Kinderbetreuungsmarkt. In den USA beispielsweise, wo es kaum Beschränkungen bezüglich der Ausbildung der Betreuer/innen gibt und zudem Sozialversicherung nicht obligatorisch ist, ist Kinderbetreuung ein Niedriglohnsektor, in dem die Frauen nur rund die Hälfte des durchschnittlichen Einkommens von allen amerikanischen Frauen bekommen und selten sozialrechtlich abgesichert sind (Morgan 2005:249ff). Schwedische Vorschullehrer/innen müssen ebenso wie die jene der Primärschule für dreieinhalb Jahre an der Universität studieren. Die Hilfskräfte in der Vorschule sind geringer ausgebildet, erhalten aber nur eine etwas geringere Bezahlung und führen ähnliche Tätigkeiten aus. Sie müssen für ihre Qualifizierung eine dreijährige Berufsschulausbildung absolvieren.

Eine Ausbildung ist für Tageseltern nicht vorgesehen, sie haben allerdings häufig eine 50 bis 100 Stunden Ausbildung, die von den Gemeinden zur Verfügung gestellt wird. Tageseltern werden von der Gemeinde analog zu vergleichbaren Gemeindebediensteten bezahlt und haben ein deutlich niedrigeres Einkommen als die akademisch ausgebildeten Vorschullehrer/innen.

## **5.4 Auswirkungen der Reformen in der außerfamilialen Betreuungspolitik seit 2000**

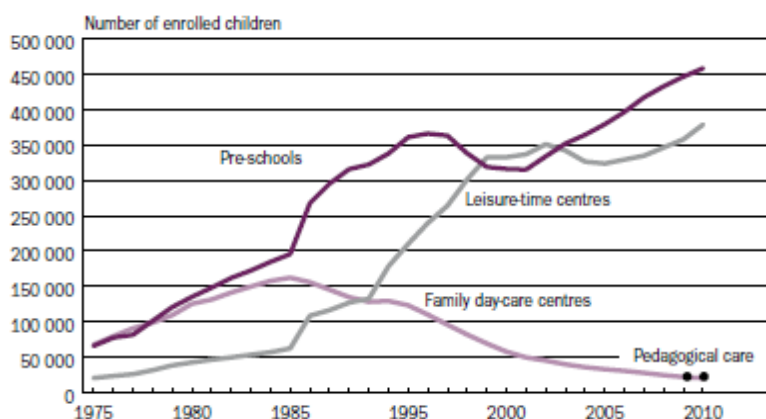
Grundsätzlich führte der jahrelange Ausbau und die vielfältigen Reformen zu Förderung des Angebots an institutioneller Kinderbetreuung in Schweden dazu, dass die Zielvorgaben der Europäischen Kommission, dass bis 2010 mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren außerfamilial betreut werden sollen, von Schweden bereits 2004 erreicht wurden (Ellingsaeter/Leira 2007:550).

### 5.4.1 Auswirkungen der Vorschule für alle und der Deckelung der Elternbeiträge 2001 und 2003

Korpi (2007:70f) befasst sich in ihrer Studie mit den Reformen im schwedischen Kinderbetreuungswesen und deren Auswirkungen. Die nationale Deckelung der Elternbeiträge im Jahr 2003 führte laut Korpi zu einem Anstieg der Betreuungsquote von 68% im Jahr 2004 auf 77% im Jahr 2005. 2010 besuchten bereits 83% der Ein- bis Fünfjährigen eine Vorschule (Skolverket 2011:9). Die Gruppengrößen blieben stabil, die Zeiträume, die Kinder in den Einrichtungen verbrachten wurden nicht größer und die Wartezeiten auf einen Platz nicht länger. Die in Korpi (2007) zitierten Evaluierungen der nationalen Agentur für Bildung zeigen zudem, dass das Ausbildungsniveau der Betreuer/innen trotz der gestiegenen Zahl der Kinder zunahm und der Betreuungsschlüssel sich leicht verbesserte. Die durchschnittliche Wochenstundenanzahl in einer Einrichtung lag pro Kind bei 32 Stunden, wenn die Eltern erwerbstätig waren bzw. studierten. 20% der Kinder waren bis zu 15 Stunden in Betreuung. Das war eine Verdoppelung der Kurzzeitbetreuung gegenüber der Zeit vor den Reformen von 2001 bis 2003. Die Elternbeiträge sanken deutlich – um rund 12.000 SEK pro Jahr und Kind, wobei Alleinerziehende am stärksten von der Deckelung profitierten.

Betrachtet man nun die Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder nach Alter und Betreuungsform seit 1975, so zeigt sich ein deutlicher Anstieg der betreuten Kinder zwischen 2000 und 2010. Wurden im Jahr 2000 noch etwas mehr als 300.000 Kinder in Vorschulen (Pre-schools) betreut, so nahm die Anzahl bis 2010 auf mehr als 450.000 Kinder zu. Die Anzahl der Kinder bei Tageseltern (Family day-care centres) lag 2000 bei rund 50.000 und nahm bis 2010 auf 20.000 weiter ab. Insgesamt kam es aber zu einer deutlichen Zunahme der außerfamilial betreuten Kinder in dieser Altersgruppe.

**Abbildung 7: Entwicklung der Anzahl der außerfamilial betreuten Kinder nach Betreuungsform von 1975-2010 in Schweden**



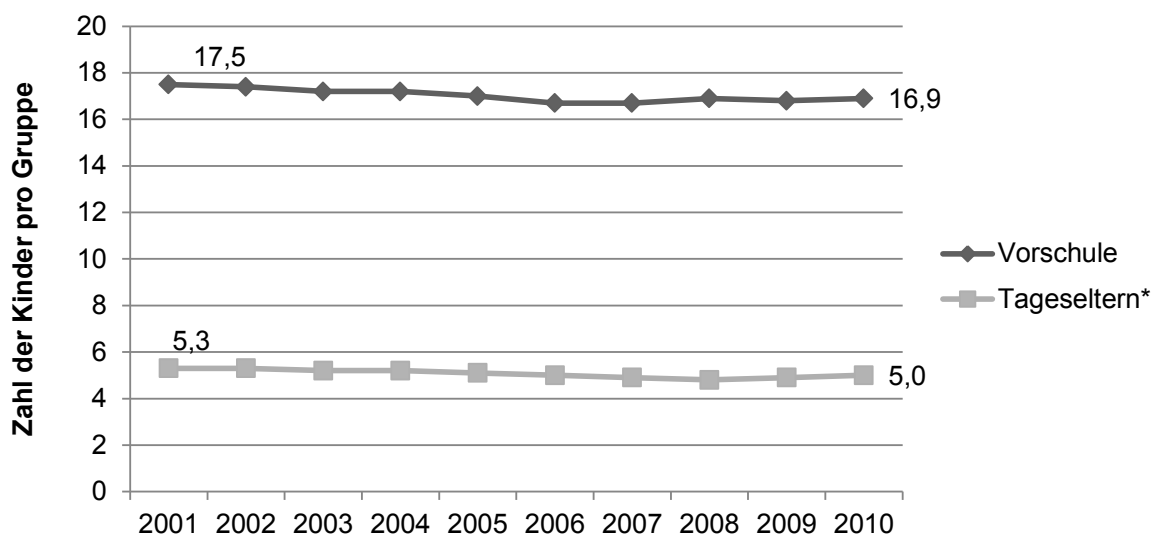
Quelle: Skolverket (2011:9)

Anmerkung: In Leisure-time centres werden Schulkinder nach der Schule betreut.

Qualitative Merkmale der Betreuungsangebote wie die Gruppengröße und der Betreuungsschlüssel werden in den folgenden Abbildungen dargestellt: In Abbildung 8 sieht man die Entwicklung der Gruppengrößen im letzten Jahrzehnt. Bei den Vorschulen kam es zu einer leichten Abnahme von 2000 (17,5 Kinder) auf 16,9 Kinder im Jahr 2010.

Ebenso bei den Tageseltern: Hier nahm die Gruppengröße geringfügig von durchschnittlich 5,3 auf 5,0 Kin-der ab. Die Gruppen in den schwedischen Vorschulen sind insgesamt wesentlich größer als bei den Tageseltern.

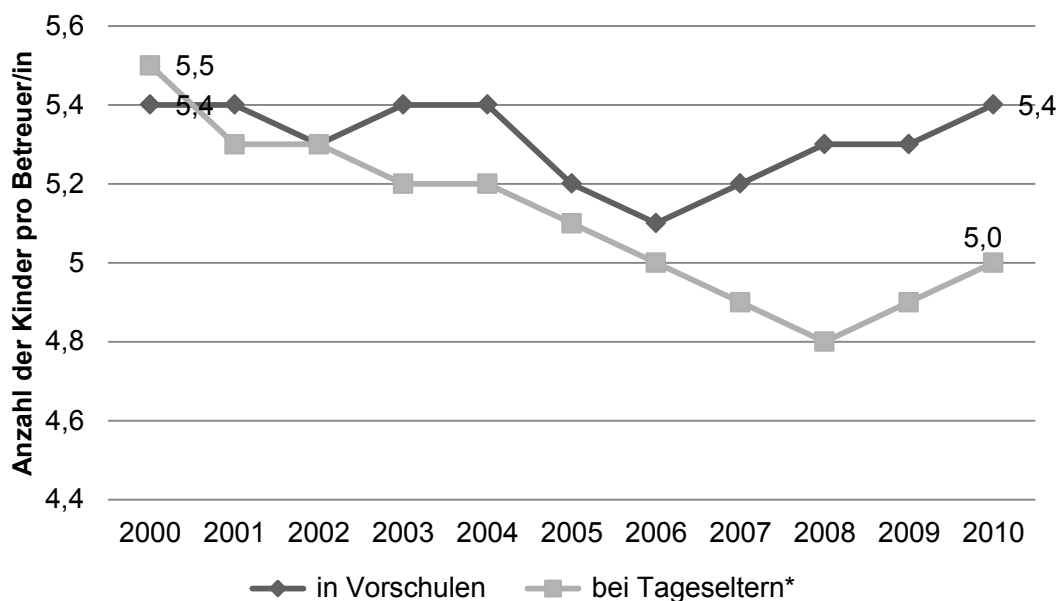
**Abbildung 8: Durchschnittliche Zahl der Kinder pro Gruppe in Vorschulen und bei Tageseltern 2001-2010 in Schweden**



Quelle: Skolverket (2011:10); \* inklusive andere Formen der pädagogischen Betreuung

In Abbildung 9 wird die Entwicklung des Betreuungsschlüssels dargelegt. Bei den Vorschulen werden die Vollzeitäquivalente herangezogen; bei den Tageseltern gibt es einen Betreuer/in pro Gruppe, der immer anwesend ist. Zudem ist dadurch bei den Tageseltern der Betreuungsschlüssel mit der oben angeführten Gruppengröße ident. Insgesamt unterscheidet sich der Betreuungsschlüssel zwischen Vorschule und Tageseltern kaum und liegt stets zwischen 5 und 6 Kindern pro Betreuer/in. Während sich das Betreuungsverhältnis bei den Tageseltern zwischen 2000 mit 5,5 Kindern auf 5,0 Kinder 2010 leicht verbessert hat, bleibt es in den Vorschulen unverändert bei 5,4 im Jahr 2000 und 2010.

**Abbildung 9: Kinder pro Vollzeitbetreuer/in nach Betreuungsform in Schweden 2000- 2010**



Quelle: Skolverket (2011:11); \* inklusive andere Formen der pädagogischen Betreuung

#### 5.4.2 Auswirkungen der verpflichtenden Qualitätsberichte von 2005

Menke (2009:247) führt die von Kritik an dem System der Selbstdokumentation und Selbstevaluation an, welchem die Qualitätsberichte der Einrichtungen unterliegen. Es gäbe wissenschaftliche Studien aus dem schwedischen Raum, welche darauf hinweisen, dass die Einschätzung der Qualität variiert, je nachdem wer sie trifft. Interne bewerten in der Regel besser als Externe. Bei Lehrer/innen aus Einrichtungen, die eine allgemein höhere Qualität aufweisen ist es genau umgekehrt: Sie bewerten sich in der Regel kritischer. Daher sei die Selbstdokumentation und -evaluierung vor allem ein gutes Mittel, die eigene Arbeit kritisch zu reflektieren und Handlungsbedarf für Gemeinden, Staat und Einrichtungen aufzuzeigen.

#### 5.4.3 Wirkungsanalysen

Grundsätzlich fällt in Schweden eine hohe Betreuungsquote mit einer überdurchschnittlich hohen Fertilitätsrate zusammen. Dabei liegt der Fokus der Kinderbetreuungspolitik hier weniger auf der Anhebung von Fertilität als auf der Förderung der weiblichen Erwerbspartizipation und dem Kindeswohl, wie auch die Entwicklungsgeschichte der Betreuungspolitik in Schweden in Abschnitt 5.1 aufzeigt. Sandra Krapf (2009) ging in ihrer Arbeit der Frage nach, inwieweit der positive Effekt des Kinderbetreuungsangebots auf das generative Verhalten mit kulturellen Hintergründen in Wechselbeziehung steht. Auch wenn Schweden als eines der egalitärsten Länder der Welt gilt, bestehen regionale Unterschiede im Geschlechterrollenverhalten und im Betreuungsangebot. Krapf (2009:5) geht von der These aus, dass ein gutes Betreuungsangebot nur auf jene potentiellen Eltern fertilitätssteigernd wirkt, die ein Zwei-Verdiener-Familienmodell favorisieren. Angelehnt an die Präferenztheorie von Hakim (2003) geht Krapf (2009:7) davon aus, dass die individuellen Einstellungen und Präferenzen von potentiellen Eltern deren Wahrnehmung von positiven und negativen Implikationen von Elternschaft und Work-Life-Balance reflektieren.

Die empirische Analyse der Daten untersuchte die direkten Effekte der Betreuungspolitik auf das generative Verhalten sowie die Konditionaleffekte der persönlichen (individuelle Normen)

und der sozialen Normen (aggregierte Normen) hinsichtlich der Familienarrangements. Anhand einer logistischen Regression mit einer Kombination aus schwedischen Surveydaten, Daten der Regionalstatistik der Statistik Schweden und der OECD aus dem Zeitraum 2001-2003. Die Ergebnisse der Regressionsanalyse zeigen keinen positiven Zusammenhang zwischen der Geburt eines ersten Kindes und dem Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder zwischen einem und zwei Jahren. Es wird eher ein leicht negativer Zusammenhang gefunden. Die Autoren führen dies darauf zurück, dass ihre untersuchte Gruppe bis 35 Jahre alt ist und Personen mit höherer Bildung, die eher das Zwei-Verdiener-Modell bevorzugen, auch in Schweden die erste Geburt häufig nach den 36. Geburtstag hinausschieben.

Anzuraten wäre es für zukünftige Untersuchungen, den Altersrahmen nach oben auszuweiten. Auch haben individuelle Einstellungen zum Idealmodell von der Aufgabenteilung in der Familie kaum einen Einfluss auf das Fertilitätsverhalten; andererseits haben soziale Normen im regionalen Umfeld bezüglich des idealen Familienmodells einen Einfluss auf das generative Verhalten, d.h. in traditioneller eingestellten Regionen bekommen junge Erwachsene früher Kinder als in weniger traditionellen Regionen. Kombiniert man die beiden Faktoren Kinderbetreuungsangebot und vorherrschende soziale Norm in der Region, so zeigt sich, dass in Regionen mit hoher Akzeptanz des Zwei-Verdiener-Modells – welche den Großteil von Schweden ausmachen – Kinderbetreuungsangebote einen weniger negativen Einfluss auf das Geburtenverhalten haben als in Regionen mit konservativer Einstellung. Deutlich positiv auf das Eintreten der Erstgeburt hingegen wirken sich ein gut bezahlter Job und eine abgeschlossene Ausbildung der potentiellen Eltern aus. Wollte man mit Kinderbetreuung einen positiven Effekt auf die Geburtenrate in Schweden erzielen, so die Autorin, sollte man günstige Angebote auf die Bedürfnisse von Studierenden abstimmen, da diese in der Regel erst ihre Ausbildung abschließen, bevor sie ihr erstes Kind bekommen (Krapf 2009:15ff). Dass regionale Unterschiede bei Kinderbetreuungsangeboten in Schweden kaum Einfluss auf die Fertilität haben – konkret wurden Folgegeburten untersucht – ergab auch die Untersuchung von Anderson et al. (2003:14). Ihr Erklärungsansatz dafür ist, dass das gesamte schwedische System der Familienleistungen sehr leicht die kleinen regionalen Unterschiede im Betreuungsangebot ausgleichen können und daher ein Blick auf ein gesamtes familienpolitisches System wichtig wäre.

Gerlach (2004:336ff) analysierte in ihren Studien die Zusammenhänge zwischen Fertilität, Müttererwerbstätigkeit und Familienpolitik, inklusive des Betreuungsangebots, im Ländervergleich. Sie kommt zu dem Schluss, dass Länder mit höherer Geburtenrate und höherer Müttererwerbsquote, wie Schweden, sich durch ein Zusammenspiel von hohen monetären Transfers, großzügiger arbeitsrechtlicher Absicherung von Eltern und umfassenden Kinderbetreuungsangeboten auszeichnen. Die Kinderbetreuungsangeboten dieser Länder zeichnen sich zudem durch starke eine Einbindung in das Bildungssystem und eine fehlende Grenze zwischen Kinderbetreuung unter drei Jahren und drei bis sechs Jahren aus und damit auch einer fehlenden Trennung zwischen Betreuung, Erziehung und Lernen.

Henning et al. (2012:315f) untersuchte den Zusammenhang zwischen Müttererwerbstätigkeit, Familienpolitik und Werthaltungen in sieben Ländern. Zentrales Ergebnis ist, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf in jenen Ländern – unter anderem in Schweden – j besser gelingt, wo wohlfahrtsstaatliche Politik auf die individuelle Integration von Männern, Frauen und Kindern und weniger auf die Unterstützung von Familien und ihren Lebensbedingungen abzielt. Zudem ist das subjektive Empfinden über eine gute Vereinbarkeit von Familie und Erwerb in diesen Ländern besonders hoch und die Betreuung und Erziehung von Kindern wird von der Bevölkerung nicht allein als elterliche sondern auch als staatliche Aufgabe angesehen.

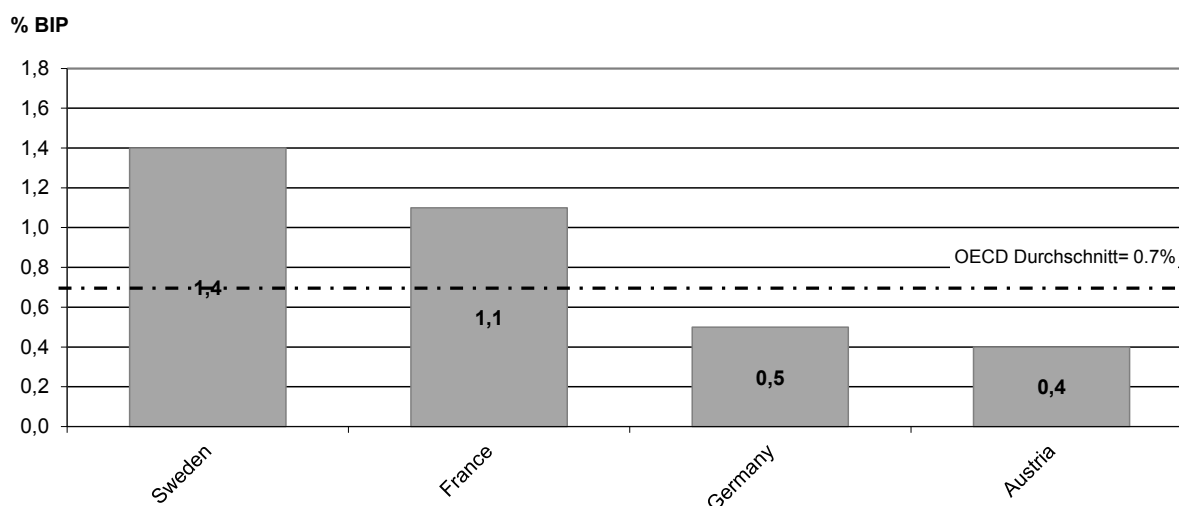
## 6. Vergleich ausgewählter Eckdaten und verwandter Indikatoren der Betreuungssysteme

In diesem Kapitel werden anhand von ausgewählten Eckdaten Indikatoren für direkte und indirekte Auswirkungen der Betreuungspolitiken der vier Länder verglichen. Zu den direkten zählen die Ausgaben für außerfamiliäre Betreuung sowie die Betreuungsquoten und als indirekte Indikatoren werden die Fertilitätsraten und die Müttererwerbspartizipationsraten verglichen.

### 6.1 Ausgaben für außerfamiliäre Betreuung unter Sechsjähriger

In diesem Kapitel soll die jüngste Entwicklung der Ausgaben der öffentlichen Hand für vorschulische Kinderbetreuung im Ländervergleich dargelegt werden. Dabei werden die Daten aus OECD-Datenbanken herangezogen; einerseits aus der Social Expenditure Datenbank, für die zweimal jährlich die Ausgaben der Länder erhoben werden und andererseits aus dem jährlichen UOE, einer Datensammlung zur Bildung von der UNESCO, der OECD und EUROSTAT. Gemäß der Definition dieser Datenbanken werden als öffentliche Ausgaben eines Landes monetäre Leistungen, Sachleistungen und steuerliche Leistungen für Kinderbetreuung angesehen. Zur außerfamiliären Kinderbetreuung im vorschulischen Alter zählen institutionelle Betreuung wie Krippen, Kindergärten, altersgemischte Betreuungseinrichtungen und Tageseltern für Kinder zwischen 0 und drei Jahren. In Schweden, wo die Schulpflicht erst mit 7 Jahren beginnt, wird ein Jahr davor eine Art Vorschule angeboten. Die Ausgaben Schwedens für dieses eine Vorschuljahr sind für eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Ländern in den Daten nicht enthalten.

**Abbildung 10: Vergleich der öffentlichen Ausgaben für außerfamiliäre Kinderbetreuung für Kinder vor dem Schuleintritt in % des BIP, 2009**

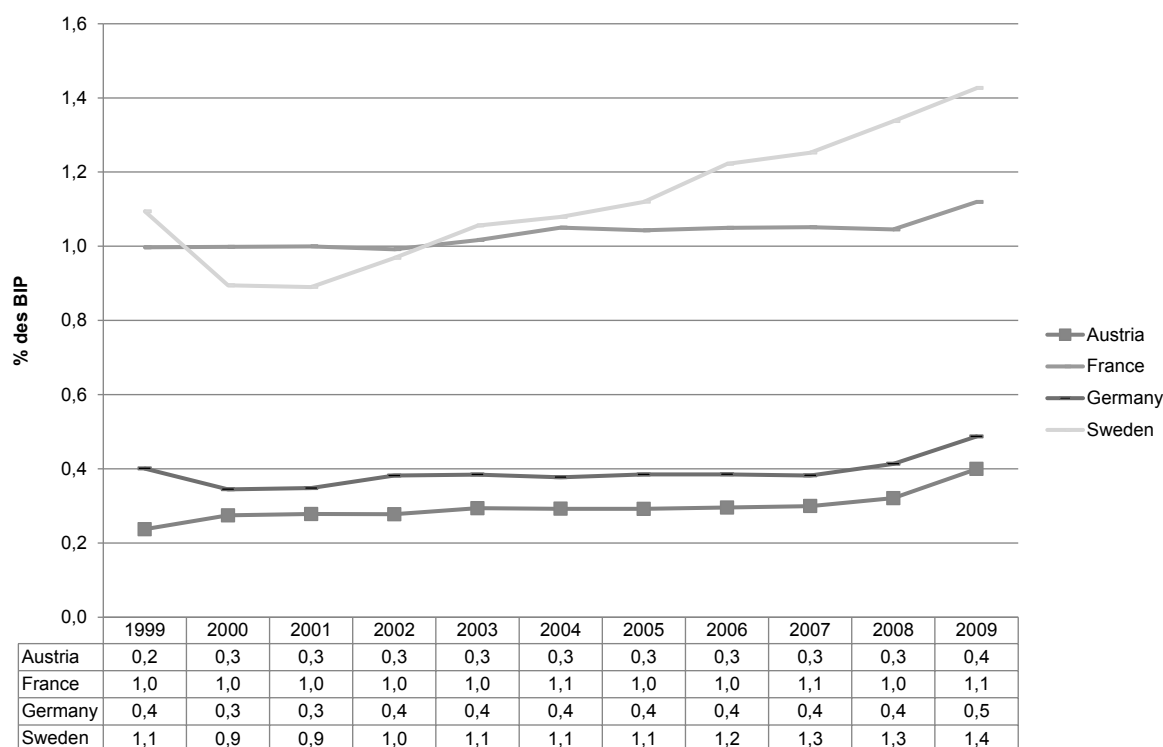


Quelle: Social Expenditure database 2012; OECD Education database

Im Unterschied zu den hier verwendeten Daten zu den öffentlichen Ausgaben, sind jene aus dem Vorläufer-Working Paper aus dem Jahr 2007 nur Schätzungen basierend auf den Auskünften der nationalen Behörden. Da es sich hier nicht um bloße Schätzungen handelt, weichen die hier für den Zeitverlauf verwendeten Daten aus dem Jahr 2004 von jenen aus Dörfler (2007) leicht ab.

Es zeigt sich in Abbildung 11, dass alle vier Vergleichsländer im Jahr 2009 anteilmäßig etwas mehr in Kinderbetreuung investierten als 1999. Österreich liegt in diesen zehn Jahren durchgehend am niedrigsten mit seinem Anteil vom Bruttoinlandsprodukt (BIP). Der Anteil stieg im Vergleichszeitraum von 0,2% 1999 auf 0,4% im Jahr 2009. Schweden – das Land mit den aktuell höchsten Ausgaben als Anteil am BIP – steigerte sich von 1,1% im Jahr 1999 auf 1,4% 2009. Frankreich steigerte seine Ausgaben im vergangenen Jahrzehnt nur leicht (1999: 1,0 %; 2009: 1,1%), stagniert damit auf einem vergleichsweise hohen Niveau und wurde in den letzten Jahren von Schweden abgehängt. In Deutschland sind die Ausgaben – wie auch in Österreich – vergleichsweise niedrig; zwischen 1999 und 2009 zeigt sich nur ein leichter Anstieg bei den Ausgaben für Kinderbetreuung gemessen am Bruttoinlandsprodukt von 0,4% auf 0,5%.

**Abbildung 11: Entwicklung der öffentlichen Ausgaben für außerfamiliare Kinderbetreuung für Kinder vor dem Schuleintritt in % des BIP von 1999 bis 2009 im Vergleich**



Quelle: Social Expenditure database 2012; OECD Education database

## 6.2 Betreuungsquoten

Ein Vergleich der Betreuungsquoten der vier Länder eröffnet unterschiedliche methodische Probleme, je nachdem welche Datenquellen verwendet werden. Hier sollen verschiedenen Ansätze dargestellt und ihre Vor- und Nachteile diskutiert werden.

In der OECD- Datenbank finden sich Daten aus verschiedenen Quellen. In Abbildung 12 werden die neuesten Vergleichsdaten aus der OECD-Datenbank verwendet. Diese Daten stammen aus dem Jahr 2008 und haben je nach Altersgruppe und Land abweichende Quellen. Ein Teil der Daten – wie die Daten für die 0 bis 2 Jährigen für Österreich und Frankreich – stammt aus dem von EUROSTAT durchgeführten Survey EU-SILC. In Rahmen dessen werden Eltern zur Nutzung außerfamiliärer Betreuung für ihre Kinder befragt. Hier erweist sich die Vergleichbarkeit zwischen einer großen Menge Länder durch die hohe Standardisierung als deutlich verbessert gegenüber dem Vergleich der nationalen Verwaltungsdaten dieser vielen unterschiedlichen Länder. Zudem wird eine Vielzahl an Formen von Betreuung getrennt erhoben, d.h. in die daraus berechnete Betreuungsquote werden auch nicht-institutionelle Betreuungsformen, wie Tageseltern miteinberechnet.

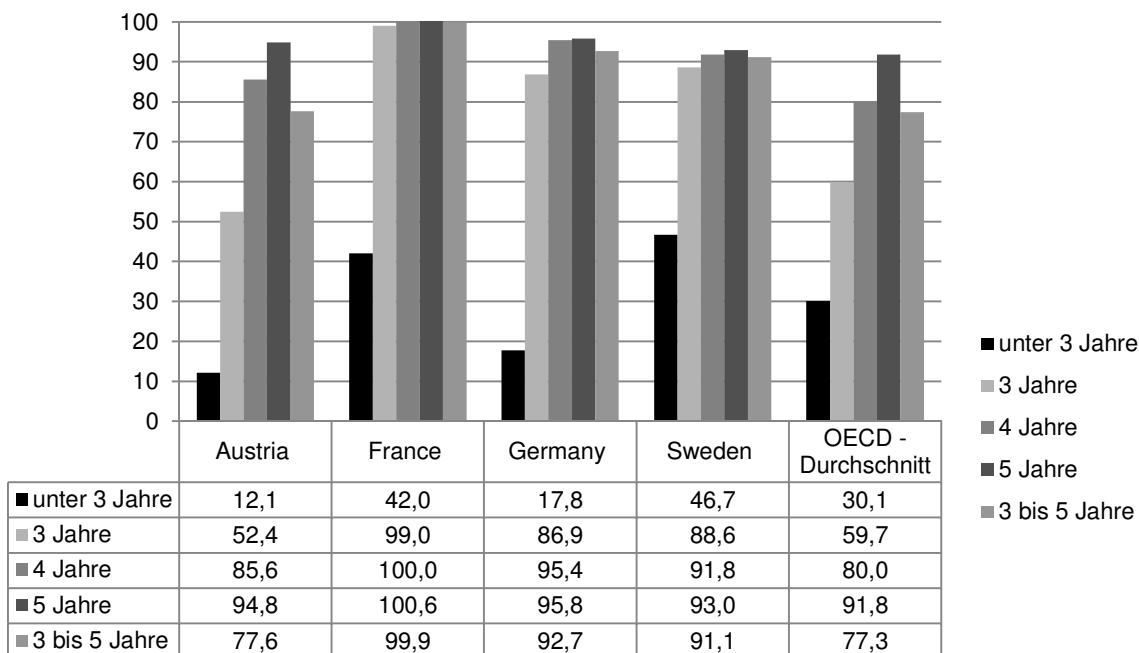
Weiters wird das Ausmaß der wöchentlichen Nutzung erhoben. Allerdings erweisen sich einige Faktoren an den SILC-Daten als nachteilig: Da ist einerseits die (zu) geringe Fallzahl in der Gruppe der unter Dreijährigen in der Hälfte der erhobenen Länder, weshalb die Betreuungsquoten bei den unter Dreijährigen in einigen Ländern nicht valide sind; es müssten größere Samples für diese Altersgruppen gezogen werden. Dies gilt im vorliegenden Vergleich für Österreich, nicht aber für Frankreich, wo die Samplezahl dieser Gruppe über 1000 liegt (Keck/Saraceno 2011:3ff).

Im Jahr 2008 betrug laut EU-SILC der Anteil an unter Dreijährigen in einer außerfamiliären Betreuung in Österreich 12,1% (siehe Abbildung 12). Die Betreuungsquote errechnet aus den Verwaltungsdaten in Österreich, die ausschließlich institutionelle Angebote miteinbeziehen, lag 2008 demgegenüber bei 14% aller unter Dreijährigen (Statistik Austria 2012). Diese Diskrepanz deutet auf die mangelnde Validität der Daten aus dem EU-SILC für die unter Dreijährigen in Österreich hin. Denn eigentlich sollten die EU-SILC-Daten aufgrund des umfassenderen Miteinbezugs der Betreuungsformen eine höhere Betreuungsquote als die Verwaltungsdaten ausweisen. Für Schweden hat die OECD hier Daten aus dem NOSOSCO 2007/08 angeführt, der eine Betreuungsquote von 46,7% der unter Dreijährigen und damit die höchste im Vier-Länder-Vergleich ergab.

Aufgrund der oben diskutierten methodischen Mängel, die bei Verwendung der OECD-Daten ergeben, wurden eine eigene Erhebung und darauf basierende Berechnungen durchgeführt. Der Vorteil der Daten ist, dass sie für Österreich, Schweden und Deutschland auf Verwaltungsstatistiken basieren. Für Frankreich werden bei den Drei- bis Sechsjährigen die EU-SILC-Daten verwendet. Bei unter Dreijährigen werden Verwaltungsdaten verwendet, für die es allerdings keine Einzeljahre gibt. Die Betreuungsquote bezieht sich bei allen Ländern auf Kinder betreut in Betreuungseinrichtungen und bei Tageseltern. Betreuung durch bezahlte Babysitter oder Verwandte bzw. Bekannte sind nicht inkludiert. Somit ist eine hohe Vergleichbarkeit der Daten gewährleistet und weiters sind sie aus den Jahren 2010-2013 und damit deutlich rezenter als jene der OECD-Datenbank.



**Abbildung 12: Anteil der Kinder in außerfamiliärer Betreuung an allen Kindern der Altersgruppe im Vergleich, 2008**

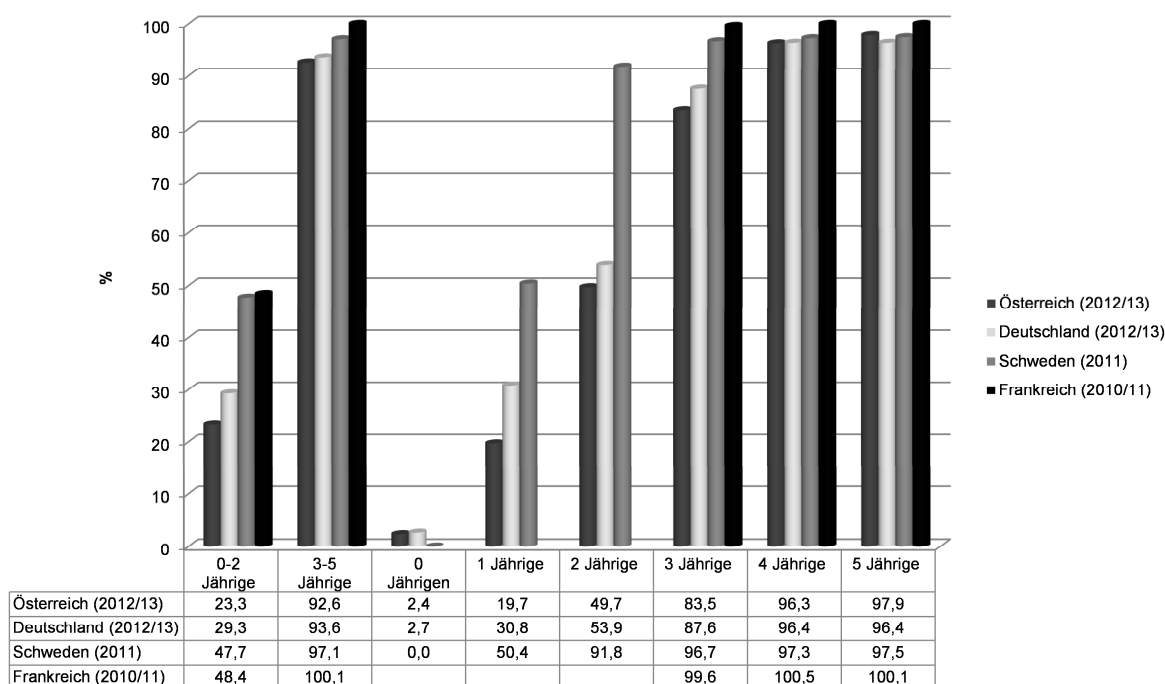


Quelle: OECD- Datenbank; Daten für 0-2 Jährige: Österreich und Frankreich aus dem EU-SILC 2008; Deutschland aus administrativen Daten; Schweden aus dem NOSOSCO 2007-2008; Daten für 3-5 Jährige: OECD Education-Database

In Abbildung 13 zeigt sich, dass Österreich bei der Betreuung der unter Dreijährigen mit 23,3% im Jahr 2012/13 zwar die niedrigste Betreuungsquote im Ländervergleich aufweist, aber bei einem deutlich höheren Anteil als in der OECD-Statistik liegt. Deutschland hat 2013 eine Betreuungsquote von 29,3% und liegt damit an dritter Stelle. In Frankreich werden 48,4% der Kinder unter drei Jahren in einer kollektiven Einrichtung oder bei Tageseltern betreut, in Schweden sind es mit 47,7% ebenfalls knapp die Hälfte der unter Dreijährigen, wobei die Betreuung außerhalb der Familie praktisch nicht vor dem 1. Geburtstag startet. Dafür werden rund 92% der Zweijährigen bereits in einer Betreuungseinrichtung oder bei Tageseltern betreut.

Bei den Drei-, Vier-, und Fünfjährigen ergibt sich in Frankreich ein homogenes Bild: Praktisch alle Kinder dieser Altersgruppe werden im Rahmen der französischen Vorschule betreut. Österreich liegt bei den Dreijährigen noch deutlich darunter und hat mit 83,5% eine hohe, aber vergleichsweise die geringste Betreuungsquote. Bei der Betreuung der Vier- und Fünfjährigen liegen alle vier Länder deutlich über 90%; es zeigen sich quantitativ also kaum Unterschiede.

**Abbildung 13: Anteil der Kinder in institutioneller Betreuung und in Betreuung bei Tageseltern an allen Kindern der Altersgruppe im Vergleich, 2010/11/12/13**



Quelle: Österreich: Statistik Austria 2013, sowie Landesstatistik Vorarlberg und Salzburg 2012; eigene Berechnungen sd; Deutschland: DE Statistisches Bundesamt 2012a und 2013; eigene Berechnungen sd; Schweden: National Agency of Education (Skolverket), Daten zur schwedischen Bevölkerung: Eurostat Online-Datenbank, Thema „Bevölkerung und soziale Bedingungen“, eigene Berechnungen sd; Frankreich: 0-2 Jährige: Observatoire national de la petite enfance; 3-5 Jährige: Eurostat-Datenbank auf Basis EU-SILC 2010 (ISCED 0 und 1 von 2011).

Anmerkungen: Österreich: die administrativen Daten enthalten Kinder, die im September 2012 in Kindergärten, Krippen, altersgemischte Einrichtungen, Kindergruppen (mit mindestens 15 Wochenstunden Öffnungszeit) sowie bei Tageseltern betreut wurden; für die Betreuungsquote der Einzeljahre wurde aufgrund nicht vorhandener Daten in allen Bundesländern eine Schätzung für Tageseltern und Kindergruppen anhand der Daten für Salzburg und Vorarlberg und dem Österreichschnitt; Deutschland: Die administrativen Daten enthalten Kinder, die im März 2013 in Betreuungseinrichtungen und bei öffentlich geförderten Tageseltern betreut wurden; die Daten für die Einzeljahre der 3-, 4-, und 5-Jährigen sind von März 2012; Schweden: die administrativen Daten enthalten Kinder, die in allen Betreuungseinrichtungen bei Tageseltern und sonstigen pädagogischen Einrichtungen vergleichbar mit den österr. Kindergruppen im Jahr 2011 betreut wurden; Frankreich: der EU-SILC umfasst Kinder, die in Betreuungseinrichtungen sowie von Tageseltern (unabhängig davon ob der Staat für letztere Kosten übernimmt oder die Eltern den Gesamtbetrag alleine bezahlen) betreut wurden, die 2010 in der Erhebungswoche mindestens eine Stunde betreut wurden; bei den Verwaltungsdaten zu den 0-2 Jährigen sind alle Kinder erfasst, die eine Krippe oder die école maternelle besuchen oder die durch Tageseltern betreut werden.

### 6.3 Entwicklung der Gesamtfertilitätsraten

Die durchschnittliche Zahl der Kinder pro Frau lag in Deutschland 2007 und 2011 am niedrigsten im Ländervergleich (Tabelle 10). Es gab in diesem Zeitraum eine geringfügige Abnahme von 1,37 auf 1,36. Österreichs durchschnittliche Kinderzahl war 2007 mit 1,38 nur geringfügig höher als jene Deutschlands und stieg bis 2011 am stärksten an von allen Ländern auf 1,43 Kinder pro Frau. Dennoch liegt es im Vierländervergleich nach wie vor deutlich hinter Schweden und Frankreich.

In beiden Ländern zeigt sich ebenfalls ein Anstieg der Gesamtfertilitätsraten im Beobachtungszeitraum, wobei Frankreich aktuell mit 2,03 Kindern pro Frau vor Schweden mit 1,90 immer noch die höchste Rate aufweist.

**Tabelle 10: Gesamtfertilitätsraten im Vergleich, 2007 und 2011**

	2007	2011
<b>Deutschland</b>	1,37	1,36
<b>Frankreich</b>	1,98	2,03
<b>Österreich</b>	1,38	1,43
<b>Schweden</b>	1,88	1,90

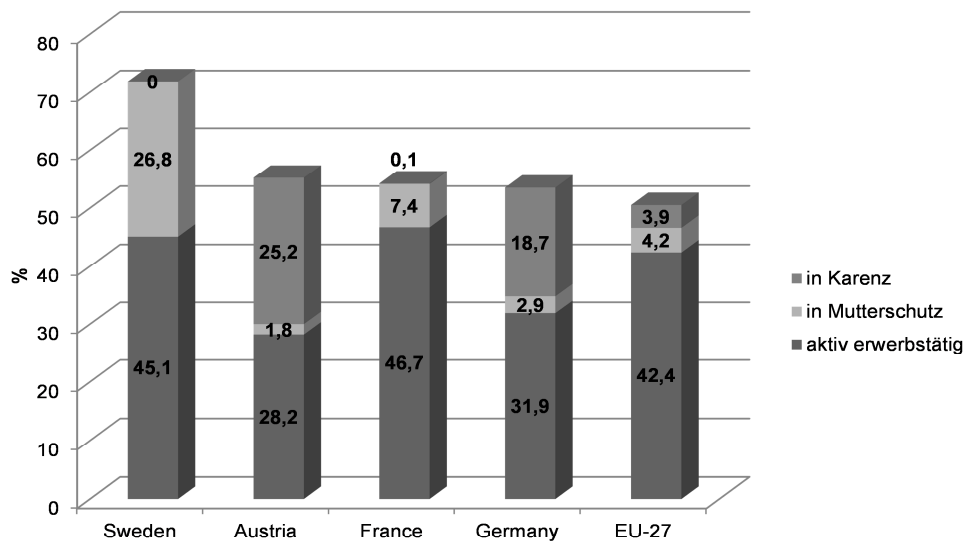
Quelle: Eurostat Online-Datenbank (Bevölkerung und soziale Bedingungen“ / Bevölkerung / Demographie / Demographie - Nationale Daten / Fruchtbarkeit / Fruchtbarkeitsziffern (demo\_find)) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database> (21.06.2013); Angaben für Frankreich von 2010

### 6.4 Erwerbsquote von Müttern unter Dreijähriger

Ein Vergleich der Erwerbsquoten von Müttern unter Dreijähriger zeigt auch auf, wie der Wiedereinstieg in einem Land gelingt. Zusätzlich zur aktiven Erwerbstätigkeit werden die Anteile der Mütter in Mutterschutz und in Karenz angeführt. Übrig bleiben damit jene Frauen, die in keinem Bezug zur Erwerbsarbeitswelt stehen.

Die aktive Erwerbstätigkeit der Mütter mindestens eines unter Dreijährigen ist in jenen beiden Ländern deutlich höher, in denen auch die Betreuungsquoten, die Ausgaben für Kinderbetreuung und die Fertilitätsraten deutlich höher sind. In Frankreich beträgt sie rund 47% und in Schweden rund 45%. In Deutschland und Österreich liegt sie mit jeweils rund 32% und rund 28% deutlich darunter. Der Anteil an Frauen in Karenz und Mutterschutz ist in Österreich und Schweden in etwa gleich hoch; liegt in Deutschland deutlich darunter, während er in Frankreich mit rund 8% vergleichsweise klein ist. Der Anteil an Frauen, die nicht erwerbstätig und sich auch nicht in Mutterschutz und Karenz befinden ist, beträgt in allen Ländern außer Schweden knapp 50%. In Schweden ist dieser „Hausfrauenanteil“ mit rund 30% der Mütter eines unter-dreijährigen Kindes am geringsten (Abbildung 14).

**Abbildung 14: Vergleich der Erwerbsquoten, Karenz- und Mutterschutzquoten von Frauen mit unter 3-jährigem Kind, 2008**



Quelle: OECD Family database (<http://www.oecd.org/els/social/family/database>); European Labour Force Surveys (ELFS) 2009

Anm.: Daten für Schweden aus dem Jahr 2006; Karenzdaten für Schweden fehlen, da nicht zwischen Mutterschutz und Karenz differenziert wird.

## 7. Conclusio

Die Conclusio setzt sich aus zwei Teilen zusammen: Einerseits werden in der Zusammenfassung aus den einzelnen Länderreports die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst; andererseits werden im Rahmen des Fazits die unterschiedlichen Familienpolitiken und deren Outputs verglichen und nach Gemeinsamkeiten und Unterschieden analysiert.

### 7.1 Zusammenfassung

In Deutschland wurden in den letzten Jahren – v.a. mit der Einführung des Elterngelds und dem Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige – weitreichende Veränderungen in der deutschen Betreuungspolitik vorgenommen. Insbesondere gilt dies für die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab dem ersten Lebensjahr, der ab August 2013 gilt. Der eingeschlagene Kurs wurde allerdings mit der parallelen Einführung eines Betreuungsgeldes wieder ein Stück weit revidiert. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (2005) und dem Kinderförderungsgesetz (2008) wurde der Bund in einem zuvor nicht bekannten Maße im Kinderbetreuungssektor aktiv, in dem die Kompetenzen v.a. bei den Bundesländern liegen und die letztliche Umsetzungsverantwortung bei den Kommunen. Bei den unterschiedlichen Betreuungsformen in Deutschland – Krippen, Kombi-Einrichtungen, Kindergärten (sowie ergänzend der Kindertagespflege) – findet sich eine hohe Pluralität in der Trägerlandschaft, die neben öffentlichen Einrichtungen v.a. solche in Trägerschaft der Kirchen und Wohlfahrtsverbände und insbesondere im Krippenbereich auch von Elterninitiativen umfasst.

Während von den Drei- bis Sechsjährigen flächendeckend annähernd 100 Prozent den Kindergarten besuchen, bestehen bei unter Dreijährigen hohe regionale Varianzen zwischen den Bundesländern und zwischen den einzelnen Kommunen. Deutliche Unterschiede bestehen v.a. nach wie vor zwischen den westdeutschen und den ostdeutschen Bundesländern: 2008 besuchten in den westdeutschen Ländern durchschnittlich 10% der unter Dreijährigen eine Betreuungseinrichtung, in den ostdeutschen Ländern waren es 38,4%. Interessanterweise haben diese Unterschiede auch durch den Ausbau der letzten Jahre kaum abgenommen: Zwar wurde die Betreuungsquote für unter Dreijährige in Westdeutschland bis 2013 auf 24,4% gesteigert, aber auch in Ostdeutschland stieg sie während dieses Zeitraums auf nunmehr 49,8% (Statistisches Bundesamt 2008, 2013). Dabei nahm die Betreuung bei Tageseltern 2013 einen Anteil von 15,5% ein, wobei diese v.a. in Westdeutschland in Anspruch genommen wurde (Statistisches Bundesamt 2013; 2012b: 6-7). Deutschlandweit befanden sich Kinder bis zum ersten Lebensjahr selten in außerfamiliärer Betreuung (2,7%), während 30,8% der Einjährigen und 53,9% der Zweijährigen eine Betreuungseinrichtung besuchten bzw. durch Tageseltern betreut wurden (Statistisches Bundesamt 2013). In Bezug auf Qualitäts-Indikatoren wurden einerseits innerhalb der letzten zehn Jahre in allen Bundesländern Bildungspläne für den vorschulischen Bereich entwickelt (Tietze et al. 2012: 3). Hohe regionale Differenzen zwischen den Ländern finden sich wiederum bei den Betreuungsschlüsseln der Tageseinrichtungen, die für die unter Dreijährigen von einer Betreuungsperson für 3,2 Kinder in Bremen bis zu einer Betreuungsperson für 6,9 Kinder in Sachsen-Anhalt reichen (Statistisches Bundesamt 2013).

Verstärkt sind in den vergangenen Jahren auch Evaluationen und Wirkungsanalysen durchgeführt worden, die sich entweder den Einflussfaktoren oder den Auswirkungen einer Inanspruchnahme frühkindlicher Bildung und Betreuung in Deutschland zuwenden. Bei den Einflussfaktoren ist u.a. auf die Erwerbstätigkeit der Mutter, die Einstellungen und Erwartungen

der Eltern sowie allgemeine sozioökonomische Faktoren (z.B. Bildungsstand) hingewiesen worden (Coneus et al. 2007; Geier/Riedel 2008; Schober/Spieß 2012). Bezüglich der Auswirkungen frühkindlicher Bildung und Betreuung fanden Studien v.a. positive Effekte z.B. in Hinblick auf den später besuchten Schultyp (Seyda 2009).

Frankreichs Betreuungspolitik bewegte sich in den letzten Jahren punktuell hin zu einem liberalen Staat, was sich anhand individualistischer Maßnahmen, wie zunehmenden Förderungen von privaten Betreuungsangeboten (höhere Förderungen für Tageseltern und Nannies) zeigt. Dies betrifft vor allem den Bereich der unter Dreijährigen. Dennoch lässt sich Frankreich nach wie vor als universalistisch bei der vorschulischen Kinderbetreuungspolitik klassifizieren, da es trotz Rezession kaum Einschnitte bei öffentlicher Betreuung gab, Krippen nach wie vor eine wichtige Rolle spielen und die öffentliche Vorschule (ecole maternelle) bei den 3- bis 6-Jährigen unangefochten die dominierende Betreuungsform ist. Jedenfalls zeichnet sich die Situation ab, dass die französischen Krippen, mit ihrem gut bezahlten und gut ausgebildeten Personal zunehmend zu Einrichtungen der Arbeiterklasse werden und unter riesigen Gruppengrößen leiden. Im Gegensatz dazu, bleiben Tageseltern oder gar Betreuer/innen im eigenen Haushalt für niedrige Einkommensgruppen trotz der Förderungen unerreichbar, obwohl die Ausbildungsstandards dieser Betreuer/innen sehr gering sind.

Frankreichs Familienpolitik hat sich in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts die Wahlfreiheit bei der Betreuung zur Zielsetzung gemacht, wobei dies einerseits die familiäre Betreuung durch die Ausweitung von Erziehungsgeldern betrifft sowie andererseits die Wahl der außerfamilialen Betreuungsform durch die Erhöhung der Betreuungsbeihilfen. Es gab klare Signale und Maßnahmen zu Erleichterung der (Teilzeit-)Erwerbstätigkeit von Müttern, insbesondere auch aus dem ländlichen Bereich und aus unteren Einkommensschichten. Erreicht wurden die Ziele zur Wahlfreiheit allerdings nicht für alle Einkommensgruppen. Vielmehr führte diese Politik zu einer Polarisierung der Mütter nach ihrem Einkommen und ihrer Ausbildung.

In den letzten paar Jahren seit 2007/08 unter der Sarkozy-Präsidentschaft wurde vom Termin der Wahlfreiheit zunehmend Abstand genommen und versucht, den Ausbau von kollektiven und individualisierten Betreuungsformen für Kinder unter drei Jahren Zielgruppenspezifisch (ländlicher Raum und urbaner vernachlässigter Raum) zu forcieren. Vollzeit-erwerbsarbeit auch für niedrigqualifizierte Mütter wurde in seiner Präsidentschaft als politisches Ziel zur Armutsvermeidung von Familien formuliert, ohne allerdings die mehrfach angekündigte Kürzung der Karenzzeit vorzunehmen. Insgesamt kam es in der Sarkozy-Ära durch eine Umorientierung in der Arbeitsmarktpolitik zu einer Veränderung in der Vereinbarkeitspolitik: Eine Abkehr von der kurz davor propagierten Idee des Work-Sharing durch Teilzeitarbeit und der langen Karenzzeiten hin zur einer Aktivierungspolitik von niedrigqualifizierten Müttern durch leistbare und flexible Kinderbetreuungsangebote (Windebank 2012: 583).

In Österreich zeichnet sich die Familienpolitik der letzten Jahre durch mehrmalige Richtungswechsel aus, mit dem Ergebnis, dass sie teilweise von Kompromisslösungen geprägt ist. Zu Beginn des letzten Jahrzehnts wurde das Kinderbetreuungsgeld – hier ebenfalls unter der Prämisse der Wahlfreiheit zwischen Erwerbstätigkeit und Selbstbetreuung – eingeführt. Nachdem es aufgrund seiner Konzeption zu relativ langen Auszeiten der Mütter vom Erwerb führte, wurden nach einem weiteren Regierungswechsel zusätzlich kürzere Bezugsvarianten mit höherer Geldleistung sowie ein Einkommensabhängiges Kurzmodell gleich dem langjährig bestehenden, skandinavischen Modell eingeführt. Es existieren nun Modelle parallel, die für unterschiedliche Zielgruppen unterschiedliches unterstützen: Es werden traditionelle Fa-

milienmodelle mit dem männlichen Ernährer-Modell als Ideal parallel zu moderneren Konzepten mit den Idealen Väterbeteiligung, kürzere Erwerbsunterbrechung und höhere, eigenständige finanzielle Absicherung der Frau, gefördert.

Das Betreuungsangebot für unter Dreijährige ist in Österreich – ganz im Gegensatz zum Angebot bei 3- bis 6-Jährigen – traditionell schwach ausgebaut. Österreich lag deutlich unter den EU-Richtlinie einer Betreuungsquote in dieser Altersgruppe von 33% im Jahr 2010. Ein besonderes Merkmal der österreichischen Kindebetreuungssituation sind die teilweise gravierenden Unterschiede nach Bundesländern. Dies betrifft quantitative Faktoren, wie z.B. die Öffnungszeiten, aber auch qualitative Faktoren, wie den Betreuungsschlüssel, die Gruppengröße etc. Gegen Ende des letzten Jahrzehnts wurde daher in Österreich bei der außerfamilialen Betreuungspolitik ganz klar der Weg zum Ausbau der – vor allem kollektiven – Betreuungsangebote, wie Krippen und altersgemischte Gruppen, eingeschlagen. Tageseltern spielen bei der Betreuung mit rund 2% bei unter Dreijährigen, aber auch Drei- bis Sechsjährigen, in der österreichischen Betreuungsstruktur eine sehr untergeordnete Rolle. Der Ausbau des Betreuungsangebots erfolgte über zweckgebundene Förderungen des Bundes und zusätzliche Mittel der Länder. Bisher zeigten sich bereits starke Effekte dieser Maßnahmen, denn die Betreuungsquote bei institutionellen Angeboten stieg im Rahmen der ersten Welle der Fördermittel von rund 14% im Jahr 2007 auf die bereits erwähnten rund 19% im Jahr 2010 (mit Tageseltern, Statistik Austria 2011). Im Jahr 2012/13 lag sie bereits bei 22,9%, wenn man die Kinder in Betreuung bei Tageseltern mitberücksichtigt (siehe Abbildung 13). Ein weiterer wichtiger Reformschritt in der jüngsten österreichischen Betreuungspolitik war die bundesweite Einführung eines kostenlosen, verpflichtenden Kindergartenjahrs für Fünfjährige im Jahr 2009.

In Schweden ereigneten sich die gravierenden quantitativen Änderungen in der Betreuungspolitik schon in den 1970er bis 1990er Jahren. Der Ausbau der Betreuungsangebote durch die Gemeinden mit lenkendem Eingreifen des Staates begann in den 1970er Jahren und gipfelte in einem Rechtsanspruch für alle Kinder ab 1,5 bis 12 Jahre Mitte der 1990er Jahre. Dieses Jahrzehnt war ansonsten von Qualitätsverlusten in der Kinderbetreuung aufgrund der Einsparungen im Rahmen der schwedischen Wirtschaftskrise geprägt. Seither wurde bei der außerfamilialen Kinderbetreuung, die in Schweden fast ausschließlich kollektive Kinderbetreuung ist, vor allem an Ausbildungsstandards der Betreuer/innen und Qualität des Angebots vertieft. Seit 2000 wurden Karriereoptionen für die Betreuer/innen ausgeweitet und damit gleichzeitig die Forschung in der vorschulischen Betreuung gefördert. Die Betreuer/innen der Vorschulen haben hohe Ausbildungsstandards auf akademischem Niveau und erzielen ein gutes Einkommen. Tageseltern hingegen sind zwar sozialrechtlich abgesichert, haben aber kaum Ausbildungsanforderungen und deutlich schlechtere Einkommen. Weiters wurden ab 2005 das System der Qualitätskontrollen stufenweise für die Einrichtungen ausgeweitet und im Rahmen eines neuen Bildungsgesetzes 2011 ein eigenes Bildungs- und Lehrkonzept mit definierten Zielen für die Vorschule entwickelt.

Neben Bildung und Qualität war eine zusätzliche, größere Reformmaßnahme die flächendeckende Deckelung der Elternbeiträge ab 2003, welche Kinderbetreuung für alle schwedischen Eltern kostengünstig machte.

In Schweden existiert praktisch keine Grenze zwischen der Betreuung unter Dreijähriger und 3- bis 6-Jähriger. Die Kinder aller Altersstufen werden im Rahmen der Vorschule betreut und befinden sich bereits in einem Teil des schwedischen Bildungssystems. Kinderbetreuung in Schweden ist lange nicht mehr Angelegenheit der Familien- oder Sozialpolitik.

In Schweden gibt es bereits seit 1975 ein einkommensabhängiges Karenzgeld, das stufenweise verlängert wurde und ab 1994 einen Partnermonat beinhaltet, der die Väterbeteiligung stark anstiegen lies. Ab 2000 wurde in der familialen Betreuungspolitik die Zielsetzung der verstärkten Väterbeteiligung vertieft, indem 2002 die nicht-übertragbare Väterzeit auf zwei Monate verlängert wurde und ab 2008 ein Gender-Equality-Bonus ausbezahlt wird, wenn der Vater sich über die zwei Monate hinaus an der Karenz beteiligt. Die Väterbeteiligung stieg in den letzten 10 Jahren weiter an. Eine Maßnahme, die durchaus einen Kurswechsel in der familialen Betreuungspolitik darstellt, ist das Betreuungsgeld. Dieser geringe monatliche Fixbetrag wird seit 2008 von 37% der Gemeinden ausbezahlt, sofern für Eltern ihr ein- bis zweijähriges Kind nicht öffentlich betreuen lassen. Die Maßnahme wurde allerdings nur von rund 5% der, prinzipiell Bezugsberechtigten Eltern gewählt.

## 7.2 Fazit

Die Berechnung der aktuellen Betreuungsquoten (Abbildung 13), wobei institutionelle Betreuungsformen und Tageseltern mitberücksichtigt wurden, zeigen etwas niedrigere Betreuungsquoten bei den unter Dreijährigen in Österreich (23,3%) und Deutschland (29,3%) und deutlich höhere in Frankreich (48,4%) und Schweden (47,7%). Verglichen mit den OECD-Daten aus dem ÖIF-Working Paper Nr. 57 (Dörfler 2007:15), sind die Differenzen zwischen den Ländern – nicht nur wegen der Verwendung besser vergleichbarer Daten – deutlich geringer, wie die einzelnen Länderberichte in dieser Studie gezeigt haben. Bei den Drei- bis Fünfjährigen unterscheiden sich die Betreuungsquoten nur gering: Rund 93% in Österreich; rund 94% in Deutschland; rund 97% in Schweden und 100% in Frankreich.

Bei den Ausgaben für die vorschulische Kinderbetreuung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Abbildung 10 und Abbildung 11) liegt Österreich trotz der zusätzlichen Investitionen von 2008 bis 2014 im Ländervergleich nach wie vor an letzter Stelle. Aber immerhin zeigte sich eine geringfügige Steigerung, von 2007 bis 2009 (von 0,3% auf 0,4%) wie auch in Deutschland (von 0,4% auf 0,5%) und Schweden (von 1,3% auf 1,4%). Die Ausgaben Frankreichs blieben mit 1,1% des Bruttoinlandsprodukts im Vergleich der beiden Jahre unverändert.

Die Müttererwerbsquoten bei Müttern unter Dreijähriger (Abbildung 14) zeigen 2008, auch hier wiederum die tendenziellen Ähnlichkeiten von Deutschland und Österreich mit einer niedrigeren aktiven Erwerbsbeteiligung (Ö: rund 28%; DE: und 32%) und eine etwas höhere in Schweden (rund 45%) und Frankreich (rund 47%).

Ähnlich wie bei der Betreuungsquote, den Ausgaben für Kinderbetreuung und den Müttererwerbsquoten liegen bei der Zahl der Kinder pro Frau 2011 (Tabelle 10) Österreich mit 1,43 und Deutschland mit 1,36 bei einem niedrigeren Wert, während Schweden mit 1,9 und Frankreich mit 2,03 eher hohe Gesamtfertilitätsraten aufweisen. Im Zeitvergleich von 2007 steigerten alle Länder ihre Fertilitätsraten, außer Deutschland, das seit 2007 ein geringfügiges Absinken der Zahl der Kinder pro Frau hatte (von 1,37).

Vergleicht man die neueren Betreuungspolitiken der Länder so zeigt sich in Frankreich, Deutschland und Österreich ein gemeinsames Ziel von einem jeweils großen Maßnahmenbündel im Bereich der außerfamilialen Kinderbetreuung, nämlich der Ausbau der Betreuungsangebote für unter Dreijährige. Auch wenn dies in den verschiedenen Ländern unterschiedliche Züge trägt. In Österreich wird z.B. auf kollektive Betreuungsangebote und kaum auf Tageselternbetreuung fokussiert, während in Frankreich im Rahmen des „Plan Petite Enfance“ kollektive wie individuelle Betreuung gleichermaßen gefördert wurde. In Deutsch-



land hat man sich seit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (2005) und dem Kinderförderungsgesetz (2008) insofern an Frankreich orientiert, als dass die Betreuung durch Tageseltern als ein wesentlicher Bestandteil der Ausbaustrategie gesehen und auch rechtlich als gleichwertige Betreuungsform verankert wurde. Nach den Vorstellungen der Bundesregierung sollte am Ende der Ausbaustrategie 2013 „knapp ein Viertel der Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren in Kindertagespflege bereitstehen“ (Hüsken 2011: 20), während es tatsächlich 2012 nur ca. 15% waren.

In Schweden spielte ein weiterer Ausbau der Betreuungsangebote für unter dreijährige Kinder in den letzten Jahren keine Rolle, sondern es wurde verstärkt auf Verbesserung bei der Qualität der bestehenden Angebote fokussiert.

Auffällig ist, dass in allen vier Vergleichsländern die Ausbildungsstandards für Tageseltern deutlich unter denen für Betreuer/innen in institutionellen Betreuungseinrichtungen liegen. Dies gilt insbesondere für Frankreich und Schweden, wo die Tageseltern-Kurse von rund 50 Stunden einer akademischen Ausbildung der pädagogischen Betreuer/innen gegenüber stehen. Dennoch ist v.a. in Frankreich, aber auch teilweise in Deutschland, die Betreuung durch Tageseltern für unter Dreijährige weit verbreitet und wichtiger Bestandteil zukünftiger Strategien der Betreuungspolitik. In Österreich und v.a. in Schweden hingegen spielt diese Betreuungsform aktuell kaum eine Rolle.

Bei den übergreifenden familienpolitischen Entwicklungen sticht ins Auge, dass nach Schweden (seit 1975 bzw. 1994 „Vaterquote“) auch Deutschland (2007) und Österreich (2010) ein einkommensabhängiges Karenzgeld mit quotierten Partnermonaten eingeführt haben, wobei in Österreich parallel dazu Pauschalvarianten weiterbestehen. In Schweden und Deutschland zeigte sich mit der Einführung der Partnermonate ein deutlicher Anstieg der Väterbeteiligung am Leistungsbezug. In Österreich zeigt sich ein vergleichbarer Anstieg bei den Kurzvarianten des Kinderbetreuungsgelds.

In allen vier Ländern wurden seit den 1990er Jahren familienpolitische Maßnahmen implementiert, die mit der Zielsetzung einer erhöhten Wahlfreiheit für Eltern begründet wurden. Das Konzept wurde allerdings in allen vier Ländern zunehmend kritisiert. In Frankreich gab es unter Sarkozy eine eindeutige Abkehr von dem Begriff der Wahlfreiheit im Zusammenhang mit einzelnen familienpolitischen Maßnahmen.

## 8. Literaturverzeichnis

- Altgeld, Karin; Krüger, Tim; Menke, André (2009): Von der Kindertageseinrichtung zum Dienstleistungszentrum. Ein internationaler Länderreport. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ämter der Landesregierungen der österreichischen Bundesländer, Magistrat der Stadt Wien, Bundesministerium für Unterricht und Kunst (2009): BildungsRahmenPlan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich.
- Andersson, Gunnar; Duvander, Ann-Zofie; Hank, Karsten (2003): Do Child Care Characteristics Influence Continued Childbearing in Sweden? An Investigation of the Quantity, Quality, and Price Dimension. In: MPIDR Working Paper 2003-013. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research.
- Bäcker, Gerhard/Eichhorst, Werner/Gerlach, Irene/Gerlinger, Thomas (2013): Rückblick auf die Entwicklung der Sozialpolitik im Jahr 2012. In: Zeitschrift für Sozialreform, 59 (1). 3-33.
- Bahle, Thomas (1998): Family Policy in Germany: Towards a Macro-sociological Frame for Analysis. In: EURODATA Newsletter Nr. 7. Mannheim.
- Baierl, Andreas; Kaindl, Markus (2011): Kinderbetreuung in Österreich. Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation. ÖIF-Working Paper 77.
- Bergman, Solveig (2004): Collective organizing and Claim making on Child Care in Norden: Blurring the Boundaries between the Inside and the Outside. In: Social Politics, Volume 11(2), 217-246.
- Blum, Sonja (2011): Familienpolitik als Reformprozess. Deutschland und Österreich im Vergleich. Wiesbaden: Springer VS.
- BMFSFJ (2008): Ausgewählte Ergebnisse zum Stand des Ausbaus der Kindertagesbetreuung für Kinder im Alter von unter drei Jahren – 2008. Repräsentative Stichprobenerhebung bei 180 Jugendämtern. Kurzfassung. Berlin: BMFSFJ.
- BMFSFJ (2013): Vierter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2011. Berlin: BMFSFJ.
- Coneus, Katja/Goeggel, Kathrin/Muehler, Grit (2007): Determinants of Child Care Participation. SOEPPapers on Multidisciplinary Panel Data Research, 72. Berlin: DIW.
- Council for employment, income and social cohesion: Personal and Household Services, Report no. 8. Paris: Conseil Emploi Revenus Cohésion sociale.
- De Heunau, Jerome; Meulders, Daniele; O'Dorchai, Sile (2010): Making time for working parents: Comparing public childcare provisions. In: Del Boca, Daniela; Wetzels, Cecile (Hg.): Social Policies, Labour Markets and Motherhood. A comparative Analysis of European Countries. Cambridge University Press: New York, S. 28-62.
- DJI, Deutsches Jugendinstitut (2012): DJI Impulse. Das Bulletin des Deutschen Jugendinstituts 2/2012, Nr. 98.
- Dörfler, Sonja (2004): Familienpolitische Maßnahmen im internationalen Vergleich. Eine Gegenüberstellung der Länder Frankreich, Norwegen, Schweden und Österreich mit einem Fokus auf Vorarlberg. Unveröffentlichter Endbericht des Österreichischen Instituts für Familienforschung vom 30.1.2004.
- Dörfler, Sonja (2007): Kinderbetreuungskulturen in Europa. Ein Vergleich vorschulischer Kinderbetreuung in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden. ÖIF-Working Paper 57.

- Dörfler, Sonja (2009): Beteiligung der Väter am Elternurlaub. Ein Vergleich der Inanspruchnahme, Rahmenbedingungen, Hemmnisse und Motivatoren in Island und Österreich. In: Tazi-Preve, Irene Mariam (Hg.): Familienpolitik. Nationale und internationale Perspektiven. Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd. (ÖIF-Schriftenreihe, 20), Bd. 20, S. 85–105.
- Dörfler, Sonja; Mühling, Tanja (2011): In: Mühling, Tanja; Schwarze, Johannes (Hg.): Lebensbedingungen von Familien in Deutschland, Schweden und Frankreich. Ein familienpolitischer Vergleich. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 43-108.
- Dörfler, Sonja; Rille-Pfeiffer, Christiane; Buchegger-Traxler, Anita, Kaindl, Markus; Klepp, Doris, Wernhart, Georg (2009): Evaluierung Elternteilzeit. Die Sichtweisen von Eltern, Unternehmen und ExpertInnen zur Neuregelung der Elternteilzeit. ÖIF-Forschungsbericht Nr. 1.
- Ellingsæter, Anne Lise (2012): Betreuungsgeld. Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden. Berlin: Friedrich Ebert-Stiftung (Internationale Politikanalyse).
- Ellingsæter, Anne Lise; Arnlaug, Leira (2007): Familienpolitische Reformen in Skandinavien - Gleichberechtigung der Geschlechter und Wahlfreiheit der Eltern. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes in der Hans Böckler Stiftung, Jg. 60, H. 10, S. 546–553.
- Esping-Andersen, Gosta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, New York.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford.
- European Commission (2009): The provision of child care services. A comparative review of 30 European countries. Luxembourg: European Communities.
- Fagnani, Jeanne (2012): Recent reforms in childcare and family policies in France and Germany: What was at stake? In: Children and Youth Service Review 34 (2012), 509-516.
- Farahat, Anuscheh/Janczyk, Stefanie/Mängel, Annett/Schönig, Barbara (2006): Exklusive Emanzipation. Zur Frauen- und Familienpolitik der großen Koalition. In: Blätter für deutsche und internationale Politik, 8. 985-994.
- Gauthier, Anne H. (2002): Family Policies in Industrialized Countries: Is there Convergence? In: Population 2002/3, 57: 447-474.
- Geier, Boris/Riedel, Birgit (2008): Ungleichheiten der Inanspruchnahme öffentlicher frühpädagogischer Angebote. Einflussfaktoren und Restriktionen elterlicher Betreuungsentscheidungen. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 10. 11-28.
- Gerlach, Irene (2004): Familienpolitik. Lehrbuch. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gerlach, Irene (2006): Die Rolle der Familie in den Debatten um die Sozialstaatsreform - Familienpolitik in Deutschland. In: Carigiet, Ervin/Opielka, Michael/Mäder, Ueli (Hrsg.): Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich. Zürich.
- Gerlach, Irene (2010): Familienpolitik. Wiesbaden.
- Givord, Pauline; Marbot, Claire (2013): Does the cost of child care affect female labour market participation? An evaluation of a French reform of childcare subsidies. In: Document de travail de la Direction des Etudes et Syntheses Economiques. G2013/04. Paris: Institute National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE).
- Gottschall, Karin/Hagemann, Karen (2002): Die Halbtagschule in Deutschland – ein Sonderfall in Europa?! In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage der Wochenzeitschrift ‚Das Parlament‘, B 41/2002.
- Goux, Dominique; Maurin, Eric (2008): Preschool Enrolment, Mother’s Participation in the Labour Market, and Children’s Subsequent Outcomes. In: CEPREMAP Papers. Paris.
- Hakim, Catherine (2003): A new approach to explaining Fertility Patterns: Preference Theory. In: Population and Development Review 29 (3):349-374.

- Halleröd, Björn (2007): Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children. A Study of National Policies. Country Report Sweden. European Commission. DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Henning, Marina; Ebach, Mareike; Stuth, Stefan; Hägglund, Anna Erika (2012): Frauen zwischen Beruf und Familie – ein europäischer Vergleich. Analysen zu den Einflussfaktoren auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. In: Bertram, Hans; Bujard, Martin (Hrsg.): Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik. (Soziale Welt, Sonderband 19), 291-319.
- Henninger Annette/Wimbauer, Christine/Dombrowski, Rosine (2008): Demography as a Push toward Gender Equality? Current Reforms of German Family Policy. In: Social Politics, 15 (3). 287-314.
- Henninger, Annette/von Wahl, Angelika (2010): Das Umspielen von Veto-Spielern. Wie eine konservative Familienministerin den Familialismus des deutschen Wohlfahrtsstaats unterminiert. In: Egle, Christoph/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Die zweite Große Koalition. Eine Bilanz der Regierung Merkel 2005-2009. Wiesbaden. 361-379.
- Hüsken, Katrin (2011): Kita vor Ort. Betreuungsatlas auf Ebene der Jugendamtsbezirke 2010. München: DJI.
- Institut der Deutschen Wirtschaft Consult GmbH (2010): Kindergarten-Monitor 2009/2010. Ein Vergleich der 100 größten Städte Deutschlands. Köln: IW.
- Kaindl, Markus; Kinn, Michael; Klepp, Doris; Tazi-Preve, Irene Mariam (2010): Tageseltern in Österreich. Rahmenbedingungen, Zufriedenheit und Motive aus Sicht von Eltern und Tageseltern. ÖIF-Forschungsbericht 3.
- Keck, Wolfgang; Saraceno, Chiara (2011): Comparative childcare statistics in Europe. Conceptual and methodological fallacies. Carlo Alberto Notebooks, No. 229. Dezember 2011. ([www.carloalberto.org/working\\_papers](http://www.carloalberto.org/working_papers))
- Korpi, Barbara Martin (2007): The Politics of Pre-School – intensions and decisions underlying the emergence and growth of the Swedish pre-school. Stockholm: The Ministry of Education and Research.
- Krapf, Sandra (2009): Childcare and Family Ideology in Sweden. MPIDR Working Paper 2009-044. Rostock: Max Planck Institute for Demographic Research.
- Kreimer; Margareta (2011): Familienpolitische Maßnahmen in Österreich: Paradigmenwechsel auf halben Weg. In: Kreimer, Margareta; Sturn, Richard; Dujmovits, Rudolf (Hrsg.): Paradigmenwechsel in der Familienpolitik. Wiesbaden: Springer VS, 83-110.
- Kreyenfeld, Michaela/Krapf, Sandra (2010): Soziale Ungleichheit und Kinderbetreuung – Eine Analyse der sozialen und ökonomischen Determinanten der Nutzung von Kindertageseinrichtungen. In: Becker, Rolf/Lauterbach, Wolfgang (Hrsg.): Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit. Wiesbaden. 107-128.
- Kuller, Christiane (2004): Familienpolitik im föderativen Sozialstaat. Die Formierung eines Politikfeldes in der Bundesrepublik 1949-1975. München.
- Le Corre, Valérie (2001): "Les assistantes maternelles". In: DREES Études et Résultats Heft 127, 1-12. Paris
- Leitner, Sigrid (2006): Von der indirekten zur direkten Förderung von Familienarbeit: Bekannte Enttäuschungen und neue (falsche) Hoffnungen. In: Degener, Ursula/Rosenzweig, Beate (Hrsg.): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit. Feministische Analysen und Perspektiven. Wiesbaden. 321-340.
- Leitner, Sigrid (2010): Familialismus in konservativen Wohlfahrtsstaaten: Zum Wandel des Geschlechterleitbilds in der Kinderbetreuungs- und Altenpflegepolitik. In: Auth, Diana; Buchholz, Eva; Janczyk, Stefanie (Hrsg.): Selektive Emanzipation. Analysen zur Gleichstellungs- und Familienpolitik. Opladen & Farmington Hills: Verlag Barbara Budrich, 219-238.

- Marten, Carina; Neyer, Gerda; Ostner, Ilona (2012): Neue soziale Risiken, neue Politiken – Familienpolitischer Wandel in Deutschland, Österreich und der Schweiz. In: Bertram, Hans; Bujard, Martin (Hrsg.): Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik. Sozial Welt Sonderband 19. Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Martin, Claude (2010): The reframing of family policies in France: process and actors. In: Journal of European Social Policy 2010:20, 410-421.
- Menke, Andre' (2009): Kinderbetreuung in Schweden – Qualität in Bildung und Betreuung im Elementarbereich. In: Altgeld, Karin; Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung. Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 231-256.
- Ministry of Education and Research (2011): Status and Pedagogical task of preschool to be strengthened. Fact Sheet June 2011. Stockholm: Government Offices of Sweden.
- Morgan, Kimberly J. (2005): The "Production" of Child Care: How Labor Markets Shape Social Policy and Vice Versa. Oxford University Press, 243-263.
- Münz, Rainer (1984): Familienpolitik. Gestern – heute – morgen. Salzburg: Amt der Salzburger Landesregierung.
- Münz, Rainer; Reiterer, Albert F. (2010): Familienpolitik in Österreich und Europa. In: Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (Hrsg.): 5. Familienbericht 1999 – 2009. Die Familie an der Wende zum 21. Jahrhundert. Wien: BMWFJ.
- Neuwirth, Norbert; Wernhart, Georg (2007): Die Entscheidung von Müttern zur Erwerbsteilnahme. Institutionelle Rahmenbedingungen, Werthaltungen und Aufteilung der Hausarbeitsleistung. ÖIF-Working Paper 65.
- Ostner, Ilona (2003): "Individualisation" – The Origins of the Concept and its Impact on German Social Policy. In: Social Policy & Society, 3 (1). 47-56.
- Pfau-Effinger, Birgit (2009): Entwicklungspfade und Zukunft der Kinderbetreuung. In: Bertram, Hans; Bujard, Martin (Hrsg.): Zeit, Geld, Infrastruktur – zur Zukunft der Familienpolitik. (Soziale Welt, Sonderband 19). 237-254.
- Riedel, Birgit (2009): Local Governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. München: DJI.
- Rille-Pfeiffer, Christiane/Blum, Sonja/Kapella, Olaf/Buchebner-Ferstl, Sabine (2013): Konzepterstellung für eine Wirkungsanalyse bestehender familienpolitischer Leistungen in Österreich. Wien: ÖIF.
- Rüling, Anneli (2007): Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Gleichstellung der Geschlechter im europäischen Vergleich. In: WSI Mitteilungen. Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes in der Hans Böckler Stiftung, Jg. 60, H. 10, 538-545.
- Salles, Anne (2009): Die französische Familienpolitik: ein Erfolgsmodell unter Reformdruck. DGAP-Analyse Frankreich. Berlin: Forschungsinstitut der deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik.
- Saxonberg, Steven (2004): "Model szwedzki ma sie dobrze - wobec neoliberalnym atakom," (The Swedish Model is Doing Well Despite Neo-Liberal Attacks) Problemy Polityki Spolecznej vol. 7, 2004. 13-31.
- Saxonberg, Steven (2008): "Právo na otce: Rodičovská dovolená ve Švédsku," (The Right of Fathers: Parental Leaves in Sweden,"). In: Kížková, Alena; Dudová, Radka; Hašková, Hana; Mařková, Hana a Zuzana Uhde eds., Práce A péče: Proměny "rodičovské" v České Republice A Kontext Rodinné Politiky Evropské Unie. Praha: Slon sociologické nakladatelství, 125-144
- Schattovits, Helmut (1999): Unterstützung der Teilzeitbetreuung von Kindern – insbesondere durch Bund, Länder und Gemeinden. In: Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Hrsg.): Zur Situation von Familien und Familienpolitik in Österreich. 4. Österreichischer Familienbericht: Familien zwischen Anspruch und Alltag, 524-562.

- Schilling, Matthias (2008): Kosten für Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege und ihre Finanzierung. In: Deutsches Jugendinstitut (2007): Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik. München. 219-232.
- Schneider, Ulrike; Luptàcik, Mikulàs; Schmidl, Barbara (2006): Eine Input-Output-Analyse der Produktions-, Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte der Wiener Kindertageseinrichtungen. Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien: Studie im Auftrag des Vereins „Kinder in Wien“.
- Schneider, Ulrike; Jung, Reinhard; Buchinger, Clemens; Luptàcik, Mikulàs (2007): Die Bedeutung von Wiener Kindertageseinrichtungen für die Erwerbseinkommen von Eltern. Bestandsaufnahme und gesamtwirtschaftliche Effekte. Institut für Sozialpolitik der Wirtschaftsuniversität Wien: Forschungsbericht 03/2007.
- Schober, Pia S./Spieß, Katharina C. (2012): Frühe Förderung und Betreuung von Kindern: Bedeutende Unterschiede bei der Inanspruchnahme besonders in den ersten Lebensjahren. DIW-Wochenbericht, 79 (43). 17-28.
- Skolverket - Swedish National Agency of Education (2011): Facts and Figures 2011. Pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden. Summary of Report NR 363. Stockholm: National Agency of Education.
- Statistik Austria (2008): Kindertagesheimstatistik 2007/08. Wien: Verlag Österreich
- Statistik Austria (2011): Entwicklung des Kindertagesheimbesuchs von 0- bis 2-Jährigen und 3- bis 5-Jährigen (2007-2010) und von 5-Jährigen (2008, 2009, 2010). Bericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend. Wien:
- Statistik Austria (2012): Entwicklung des Kindergartenbesuchs 5-jähriger Kinder 2008-2011. Kurzbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend. Wien: Verlag Österreich.
- Statistik Austria (2013): Kindertagesheimstatistik 2012/13. Wien: Verlag Österreich.
- Statistisches Bundesamt (2004): Kindertagesbetreuung in Deutschland. Einrichtungen, Plätze, Personal, Kosten 1990-2002. Presseexemplar. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2008): Kindertagesbetreuung regional 2008. Ein Vergleich aller 429 Kreise in Deutschland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2012a): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2012. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2012b): Kindertagesbetreuung regional 2012. Ein Vergleich aller 402 Kreise in Deutschland. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2012c): Finanzen der Kindertageseinrichtungen in freier Trägerschaft. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2012d): Kindertagesbetreuung in Deutschland 2012. Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 6. November 2012 in Berlin. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (2013): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2013. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2011): Soziale Dienste zur frühkindlichen Bildung und Betreuung. In: Evers, Adalbert/Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS. 369-388.
- Taylor, Abigail (2012): A Critical Analysis of the Motivations Behind and Effectiveness Of Childcare Access For Children Under Three in France and England Since the Mid-1990s. In: Track Changes. The Postgraduate Journal of the Faculty of Arts & Humanities. The University of Sheffield, Issue 3, Summer 2012, 59-75.

- Tietze, Wolfgang/Becker-Stoll, Fabienne/Bensel, Joachim/Eckhardt, Andrea G./Haug-Schnabel, Gabriele/Kalicki, Bernhard/Keller, Heidi/Leyendecker, Birgit (Hrsg.) (2012): NUBBEK. Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit. Fragestellungen und Ergebnisse im Überblick. [URL: <http://www.nubbek.de/media/pdf/NUBBEK%20Broschuere.pdf>] (24.4.2013)
- Veil, Mechthild (2002): Ganztagschule mit Tradition: Frankreich. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 41/2002. 29-37.
- Von Wahl, Angelika (2006): Gender Equality in Germany. Comparing policy change across domains. In: West European Politics, 29 (3). 461-488.
- Windebank, Jan (2012): Reconciling work and family life for French mothers in the Sarkozy era. Working more to earn more? In: International Journal of Sociology and Social Policy, Vol. 32, No. 9/10, 2012.
- Wingen, Max (1993): Vierzig Jahre Familienpolitik in Deutschland – Momentaufnahmen und Entwicklungen. Zugleich ein Beitrag zu 40 Jahren Bundesfamilienministerium. Graf-schaft.

## Dokumente

- Deutscher Bundestag (2008): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Förderung von Kindern unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (Kinderförderungsgesetz – KiföG). Drucksache 295/08).
- Süddeutsche Zeitung (2004): Die Väter müssen mehr Pflichten übernehmen, 27.7.2004.

## Online-Quellen

- Blum, Sonja/Erlor, Daniel (2012): Country note Germany. In: Moss, Peter (ed.): International Review of leave policies and related research 2012. URL: [[http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual\\_reviews/2012\\_annual\\_review\\_october.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/Annual_reviews/2012_annual_review_october.pdf)] (24.4.2013)
- Haas, Linda; Duvander, Ann-Zofie; Chronholm, Anders (2012): Countryreport Sweden. In: Moss, Peter (Hrsg.): International network of Leave Policies & Research. [http://www.leavenetwork.org/lp\\_and\\_r\\_reports/country\\_reports/](http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/country_reports/)

International leave network: <http://www.leavenetwork.org>

International Social Security Association: <http://www.issa.int/ger/Breves-et-evenements/News2/Reforme-des-prestations-familiales-en-France-priorite-a-la-petite-enfance>

Statistisches Bundesamt (2013b): Elterngeld: Väterbeteiligung mit 27,3% auf neuem Höchststand. Pressemitteilung vom 27. Mai 2013. [https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13\\_176\\_22922.html](https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2013/05/PD13_176_22922.html)

## **Kurzbiografien der Autoren/Autorinnen** (in alphabetischer Reihenfolge)

### **Dr. Sonja Blum**

Politikwissenschaftlerin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Policy-Analyse, Familienpolitik, vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung, Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Kontakt: [sonja.blum@oif.ac.at](mailto:sonja.blum@oif.ac.at)

### **Mag.a Sonja Dörfler (Projektleitung)**

Soziologin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Internationale Familienpolitik, Väterbeteiligung, außerfamiliale Kinderbetreuung, Arbeitszeitmodelle, Evaluation politischer Maßnahmen und Politikberatung.

Kontakt: [sonja.doerfler@oif.ac.at](mailto:sonja.doerfler@oif.ac.at)

### **Dr. Markus Kaindl**

Soziologe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten quantitative Forschungsmethoden, Pflege, Generationenbeziehung, Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Kinderwunsch und Elternbildung.

Kontakt: [markus.kaindl@oif.ac.at](mailto:markus.kaindl@oif.ac.at)



## Zuletzt erschienene Working Paper des ÖIF

Kostenfrei erhältlich über die Homepage [www.oif.ac.at/publikationen/working\\_paper](http://www.oif.ac.at/publikationen/working_paper)

Baierl Andreas, Kapella Olaf (2014): Trend zur Teilzeit – Bestandsaufnahme und Auswirkungen für Beruf und Familie. Working Paper Nr. 81/2014

Neuwirth Norbert, Wernhart Georg (2013): Unsicherheit im generativen Verhalten. Auswertungen des GGS – Welle 1. Working Paper Nr. 80/2013

Geserick Christine, Dörfler Sonja, Kaindl Markus (2013): Sind Einzelkinder anders? GGS-Daten für Österreich, Norwegen, Frankreich und Russland. Working Paper Nr. 79/2013

Kaindl Markus, Wernhart Georg (2012): Wie Großeltern ihre Kinder und Enkelkinder unterstützen. Persönliche und finanzielle Hilfe von Großeltern aus Sicht der Großeltern und der erwachsenen Kinder. Working Paper Nr. 78/2012

Baierl Andreas, Kaindl Markus (2011): Kinderbetreuung in Österreich. Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation. Working Paper Nr. 77/2011

Geserick Christine (2011): Ablösung vom Elternhaus. Ergebnisse aus dem Generations and Gender Survey (GGS) 2008/09. Working Paper Nr. 76/2011

Kaindl Markus (2011): Betriebliche Kinderbetreuung in Österreich. Angebotsstruktur sowie Motive und Erfahrungen der Unternehmen im Bereich der betrieblichen Kinderbetreuung. Working Paper Nr. 75/2011

Kaindl Markus (2010): Die Kosten der Kinderbetreuung in Österreich. Höhe und Struktur der Ausgaben der Träger. Working Paper Nr. 74/2010

Geserick Christine (2010): Jugendbefragung: Frau und Mann – Partner in der Land- und Forstwirtschaft. Ergebnisse der Befragung von Schülerinnen und Schülern in NÖ. Working Paper Nr. 73/2010

Buchebner-Ferstl Sabine (2009): Kindgerechte außerfamiliäre Kinderbetreuung für unter 3-Jährige. Eine interdisziplinäre Literaturrecherche. Working Paper Nr. 72/2009

Wernhart Georg, Winter-Ebmer Rudolf (2008): Do Austrian Men and Women Become more Equal? At Least in Terms of Labor Supply! Working Paper 71/2008

Klepp Doris, Buchebner-Ferstl Sabine, Cizek Brigitte, Kaindl Markus (2008): Elternbildung in Österreich. Evaluierung der Elternbildungsveranstaltungen. Working Paper Nr. 70/2008

Buchebner-Ferstl Sabine, Rille-Pfeiffer Christiane (2008): Hausarbeit in Partnerschaften. The glass partitioning wall - zur innerfamiliären Arbeitsteilung. Working Paper Nr. 69/2008

Geserick Christine, Kapella Olaf, Kaindl Markus (2008): Situation der Bäuerinnen in Österreich. Ergebnisse der repräsentativen Erhebung. Working Paper Nr. 68/2008

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH sowie der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg erstellt.

