

STUDY

Das WSI ist ein Institut
der Hans-Böckler-Stiftung

Nr. 27 · September 2021 · Hans-Böckler-Stiftung

WANDEL DER KINDERBETREUUNG

Ein Vergleich von 18 westeuropäischen Ländern, 1990-2020

Eric Seils und Katharina Molitor

ZUSAMMENFASSUNG

Die formale Kinderbetreuung wurde in den vergangenen Jahrzehnten vielerorts ausgebaut, um die Arbeitsmarktpartizipation von Frauen zu fördern und Kinderarmut zu bekämpfen. Ausgehend von einer pragmatischen Einteilung in drei unterschiedliche Regimes der Kinderbetreuung untersucht der Beitrag den Wandel der formalen Kinderbetreuung in 18 westeuropäischen Ländern seit 1990. Es zeigt sich, dass die drei Gruppen in Richtung einer umfassenden formalen Kinderbetreuung skandinavischer Prägung konvergieren.

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Modelle der Kinderbetreuung	3
2.1	Die nordischen Länder	4
2.2	Die Länder der Vorschultradition	8
2.3	Die übrigen Länder	15
3	Fazit	23

1 Einleitung¹

Auf nationaler und internationaler Ebene wird seit Jahrzehnten der Ausbau der Kinderbetreuung als eine soziale Investition propagiert, um die „Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ voranzubringen und Kinderarmut zu vermeiden. So wurden etwa beim EU-Gipfel von Barcelona 2002 Zielgrößen für die formale Kinderbetreuung beschlossen. Danach sollten bis 2010 für 90 Prozent der Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schuleintritt sowie für mindestens 33 Prozent der Kleinkinder unter 3 Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung gestellt werden. Vor diesem Hintergrund soll im Folgenden untersucht werden, inwiefern die formale Kinderbetreuung in 18 westeuropäischen Ländern seit 1990 ausgebaut worden ist. Während zahlreiche Studien auf der Basis von Eurostat-Daten vorliegen, sind Analysen, die qualitative Informationen und nationale statistische Kennziffern einer größeren Zahl von Ländern verbinden, eher selten. Zunächst wird eine Einteilung der Betreuungspolitiken in 18 westeuropäischen Ländern vorgestellt. Es folgt eine Darstellung der Entwicklungen in den nordischen Staaten, den Ländern der Vorschultradition und den verbleibenden Ländern. Abschließend wird ein Fazit gezogen.

2 Modelle der Kinderbetreuung

Die international vergleichende Literatur zur Entwicklung sozialer Dienstleistungen orientiert sich seit langem an der traditionellen Einteilung in liberale, sozialdemokratische und konservative Wohlfahrtsregimes (Bonoli 2006; Esping-Andersen 1990, 1999, 2002; Scharpf 1986, 1997; Scharpf/Schmidt 2000). Für die vorliegende Untersuchung der Kinderbetreuung im internationalen Vergleich bietet eine solche Einteilung der Länder in „Regimes“ oder „Modelle“ den Vorteil, dass sie die Darstellung einer größeren Anzahl nationaler Entwicklungen erleichtern. Eine Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die Einteilung der Länder sich an Ähnlichkeiten und Unterschieden der in Frage stehenden Politiken orientiert. Die hier vorgenommene Einteilung beruht daher pragmatisch auf Unterschieden und Gemeinsamkeiten der nationalen Kinderbetreuungspolitiken zu Beginn der 1990er Jahre. In einem ersten Schritt werden die skandinavischen Länder von denen der Vorschultradition unterschieden. In den skandinavischen Ländern waren die Betreuungsquoten bereits zu Beginn der 1990er für beide Altersgruppen recht hoch. Die Betreuung erfolgte überwiegend ganztätig. Diese Gruppe umfasst jene Länder, die gewöhnlich mit dem sozialdemokratischen Regime assoziiert werden. Dies sind Finnland, Schweden, Norwegen, Dänemark und Island. Die Gemeinsamkeit der zweiten Gruppe besteht in einer gut ausgebauten Betreuung von Kindern in Vorschulen. Die Länder der Vorschultradition weisen jedoch eine weitaus schwächere Infrastruktur für die Betreuung von Kleinkindern auf als die skandinavischen

¹ Wir danken Daniel Alvarado, Sonja Blum, Tobias Broich, Helga Hess-Knapp, Judith Kaschowitz, Christine Pichler, Toralf Pusch, Emmerich Tálos, Silvia Vogliotti und vielen anderen mehr für nützliche Hinweise zu diesem Papier sowie Hilfe bei der Datensammlung. The usual disclaimer applies.

Staaten. Frankreich, Belgien, Luxemburg, Portugal, Spanien und Italien können der Vorschultradition zugeordnet werden. Mit den Niederlanden, Großbritannien, Irland, Deutschland, Österreich und der Schweiz verbleibt somit eine Reihe westeuropäischer Länder, deren einzige Gemeinsamkeit im Hinblick auf die Kinderbetreuung allein darin besteht, dass sie zu Beginn der 1990er in beiden Altersgruppen entweder nur halbtags oder nur für einen kleinen Teil der Kinder angeboten wurde.

2.1 Die nordischen Länder

Den skandinavischen Ländern ist eine weitgehend bedarfsdeckende, zu- meist ganztägig angebotene öffentliche Kinderbetreuung gemein. Sie differieren jedoch im Zusammenspiel von Geld- und Dienstleistungen, was sich in Unterschieden bei den Betreuungsquoten niederschlägt.

Finnland

Besonders eindrucksvoll zeigt sich dies am Beispiel Finnlands, welches bereits 1985 ein Betreuungsgeld eingeführt hat. Aufgrund verschiedener lokaler Zulagen ist dieses weitaus großzügiger als in anderen skandinavischen Ländern. Es soll den Eltern bzw. Müttern die Möglichkeit geben, sich frei zu entscheiden, inwieweit sie ihre Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres selbst bzw. durch eine Einrichtung betreuen lassen wollen (Ellingsæter 2012, S. 5). Gleichzeitig sollte es in ländlichen Gebieten fehlende Betreuungsangebote kompensieren (Duvander/Ellingsæter 2016, S. 75). Diese Geldleistung stand der Einführung eines Rechts auf formale Betreuung für Kleinkinder nicht entgegen. Im Kontext der schweren Rezession in der ersten Hälfte der 1990er wurden Einschnitte bei der formalen Betreuung vorgenommen. Allerdings wurde bereits 1996 das Recht auf einen Vorschulplatz auf alle Kinder unter sieben Jahren ausgedehnt (OECD 2006, S. 323; Sutela 2008, S. 2) und eine Subvention privater Kinderbetreuung eingeführt. Die im Vergleich zu den anderen skandinavischen Staaten niedrigen Betreuungsquoten sind also nicht das Ergebnis einer unzureichenden Verfügbarkeit, sondern freier Wahl. Ähnlich verhält es sich bei den Öffnungszeiten. Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, Kinderbetreuung zu einer Zeit und in einer Form anzubieten, die der Nachfrage entspricht. Wenngleich es in eiligen Fällen oder am Wochenende zu Schwierigkeiten kommen kann, stellen die Öffnungszeiten, welche sich sogar auf die Nacht und das Wochenende erstrecken, aus vergleichender Perspektive kein Problem dar (Sutela 2008, S. 7-8). Die progressiv ausgestalteten Elternbeiträge sind zwischen 1998 und 2015 von 15,4 auf 14 Prozent der gesamten Betriebskosten gesunken (Nordic Social-Statistical Committee 2000, S. 63f., 2017, S. 82).

Schweden

In Schweden begann der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung bereits 1973. Nach Angaben von NOSOCO (Nordic Social Statistical Committee) befanden sich 1990 64 Prozent der Vorschulkinder in Betreuung. Während für 1990 für die meisten anderen westeuropäischen Länder noch gar keine Daten vorliegen, erreicht die Betreuungsquote der Kleinkinder in Schweden schon 29 Prozent. Die im Appendix wiedergegebenen NOSOCO-Daten zeigen, dass sich fast alle Vorschulkinder zwischen 3 und 5 Jahren und knapp die Hälfte der Kleinkinder unter 3 Jahren in Betreuung befinden.

Mitte der 1990er Jahre bestanden in Schweden jedoch noch lange Wartelisten für einen Betreuungsplatz. Seit 1995 sind die Kommunen per Gesetz verpflichtet, Kindern mit arbeitenden, arbeitslosen und bedürftigen Eltern innerhalb von drei oder vier Monaten einen Betreuungsplatz anzubieten (Eydal/Rostgaard 2011, S. 79; Nordic Social-Statistical Committee 2010, S. 59f.). Etwa zehn Jahre später waren fast alle Kommunen dazu auch tatsächlich in der Lage. Die lange Anspruchsduer und die großzügige Lohnersatzquote des Elterngeldes dämpften die Nachfrage nach formeller Betreuung in der Gruppe der Kleinkinder. Das 2008 eingeführte Betreuungsgeld in Höhe von etwa 340 Euro hatte hingegen kaum eine Bedeutung (Ellingsæter 2012, S. 5, 7-8) und wurde 2016 wieder abgeschafft (Duvander/Ellingsæter 2016, S. 76). Tatsächlich ist es so, dass das Angebot inzwischen dem Bedarf entspricht (Skolverket 2011, S. 8). Die Öffnungszeiten der Vorschulen variieren kommunal. Typischerweise haben die Vorschulen während der Geschäftszeiten geöffnet. Darüber hinaus bestehen im überwiegenden Teil der Kommunen Dienste außerhalb dieser Zeiten und am Wochenende (Nyberg 2008, S. 8; Skolverket 2009, Tabellen 1a und 2). Schließlich wurde der Zugang zu den Vorschulen durch eine Senkung der Elternbeiträge erleichtert. Diese beliefen sich 1998 im Durchschnitt auf 15 Prozent der Betriebskosten der (Nordic Social-Statistical Committee 2000, S. 64), während es 2015 nur noch sieben Prozent waren (Nordic Social-Statistical Committee 2017, S. 82). Außerdem haben Kinder ab dem dritten Lebensjahr einen Anspruch auf 525 Stunden kostenlose Vorschulerziehung.

Norwegen

Die Entwicklung in Norwegen unterscheidet sich von der in den bislang behandelten Ländern dadurch, dass das Land Anfang der 1990er über eine vergleichsweise schwache Betreuungsinfrastruktur verfügte (Ellingsæter 2008, S. 2). Seitdem hat jedoch ein rasanter Ausbau der Kinderbetreuung stattgefunden, welcher von linken und rechten Parteien aus unterschiedlichen Gründen unterstützt wurde (Ellingsæter 2008, S. 15). Bei den Kindern zwischen drei und fünf Jahren ist ein beachtlicher Anstieg zu verzeichnen, der bereits 2007 dazu führte, dass fast alle Kinder in dieser Altersgruppe in öffentlicher Betreuung stehen. 2020 lag die Betreuungsquote bei 95,6 Prozent. Die Betreuungsquote der Kleinkinder unter drei Jahren in Norwegen war 1990 mit elf Prozent die niedrigste unter den skandinavischen Ländern. Im Jahre 2010 wies Norwegen mit 55,5 Prozent der Kleinkinder einen durchschnittlichen Wert für diese Ländergruppe auf. Seitdem schwankt die Betreuungsquote leicht um die 55-Prozent-Marke. Die zusätzlichen Plätze

wurden zu einem großen Teil in sogenannten „Familienkindergärten“ innerhalb elterlicher Wohnungen geschaffen (Ellingsæter 2012, S. 15), welche in der Praxis Tagesmüttern sehr nahe kamen. Dennoch konnte der rasche Ausbau der öffentlichen Betreuung die Nachfrage lange Zeit nicht befriedigen, weil diese ebenfalls stieg. Auch das im Jahre 1998 eingeführte Betreuungsgeld in Höhe von etwa 400 Euro hat daran nichts geändert. Die Zahl der Empfänger ist mit dem Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung vielmehr gefallen (Ellingsæter 2012, S. 5-7). Das weitaus großzügigere Elterngeld, das 44 Wochen lang an Elternteile ausgezahlt wird, die sich der Betreuung ihres Kindes widmen, war hingegen in der Lage, den Bedarf an formaler Kinderbetreuung im ersten Lebensjahr zu reduzieren. Seit 2005 hat die Mitte-Links-Regierung die Transfers an die Kommunen noch einmal deutlich aufgestockt, um die Zahl der Plätze zu erhöhen. Seit 2009 existiert schließlich eine Verpflichtung für die Gemeinden, für alle Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr ausreichend Betreuungsplätze bereitzuhalten. Inzwischen können die Gemeinden dieser Verpflichtung in der Praxis auch nachkommen. Zugleich ist die tägliche Nutzung der Kindergärten ausgeweitet worden. Allerdings waren die Elternbeiträge in Norwegen im Vergleich zu anderen skandinavischen Ländern recht hoch. Sie finanzierten 1998 immerhin 29 Prozent der gesamten Betriebskosten in öffentlichen Kindergärten. Aus diesem Grunde wurde 2003 die Einführung von Höchstbeträgen beschlossen (Ellingsæter 2008, S. 7-8), die in späteren Jahren gesenkt wurden. In der Folge sind die Elternbeiträge stark gesunken, sodass sie 2015 noch 14 Prozent der Betriebskosten abdeckten. Bei sehr niedrigen Einkommen stehen kostenlose Plätze zur Verfügung. Außerdem werden im Falle von Geschwistern Nachlässe gewährt (Nordic Social-Statistical Committee 2011, S. 64, 2017, S. 82).

Dänemark

Dänemark schuf 1964 die gesetzliche Grundlage für die öffentliche Kinderbetreuung. Bis heute ist Dänemark in der Altersgruppe unter drei Jahren in Europa das Land mit der höchsten Betreuungsquote. Obwohl sich nach Angaben von NOSOSCO bereits 1990 knapp die Hälfte aller Kinder unter drei Jahren in formaler Betreuung befand, gab es zu dieser Zeit noch lange Wartelisten für Betreuungsplätze. Aus diesem Grunde wurden 1990 private Kindergärten zugelassen. Seit Mitte der 1990er Jahre wurde die Kinderbetreuung weiter ausgebaut. Im Jahre 1996 brachte die sozialdemokratische Regierung unter Poul Nyrup Rasmussen die Idee einer allgemeinen Betreuungsgarantie auf die Tagesordnung, wonach ab dem Jahre 2000 jedes Kind vor dem Eintritt in die Vorschule ein Recht auf einen Betreuungsplatz erhalten sollte. Zu diesem Zweck wurden den Gemeinden zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt. Seit 2004 sind die Kommunen tatsächlich verpflichtet, eine ausreichende Betreuung sicherzustellen (Nordic Social-Statistical Committee 2010, S. 59; Obinger/Starke/Moser/Bogedan/Gindulis/Leibfried 2010, 102, 107-108). In der Folge stieg die Betreuungsquote in der Abgrenzung von NOSOSCO bis zum Jahre 2014 auf 65,2 Prozent und bei den älteren Kindern auf 95,6 Prozent. Sie hat damit ein Niveau erreicht, in dem weiteres Wachstum in der Altersgruppe über einem Jahr nur noch begrenzt möglich ist, da bereits über 80 Prozent dieser Kinder einen Kindergarten besuchen. Die Betreuungsquote der Kinder unter einem

Jahr liegt hingegen mit 18 Prozent deutlich niedriger, was vor allem auf das großzügige Elterngeld zurückzuführen sein dürfte, welches im ersten Lebensjahr des Kindes gezahlt wird. Dieses ersetzt das verlorene Arbeitseinkommen bis zu einer Obergrenze vollständig (Nordic Social-Statistical Committee 2009, S. 38f.; Statistics Denmark 2012, S. 134). Außerdem wurden die Kommunen im Jahre 2002 ermächtigt, ein Betreuungsgeld anzubieten. Tatsächlich waren die Anspruchsvoraussetzungen aber so strikt, dass die Leistungen kaum abgerufen wurden (Eydal/Rostgaard 2011, S. 89-97). Die Betreuung der Kleinkinder findet ganz überwiegend ganztags statt. Finanzielle Engpässe bei den Kommunen haben allerdings dazu geführt, dass die traditionell langen Öffnungszeiten mancherorts eingeschränkt worden sind. Traditionell sind die Betreuungseinrichtungen von Montag bis Donnerstag zwischen 6.30 Uhr und 17.00 Uhr geöffnet. Freitags schließen die Einrichtungen hingegen schon um 16.30 Uhr. Auch finden sich in der Literatur Hinweise darauf, dass die Öffnungszeiten der Kindertagesstätten nicht immer der Nachfrage der Eltern entsprechen (Emerek 2008, S. 17). Wie in den nordischen Ländern üblich, werden die Kosten für die Betreuung ganz überwiegend von der öffentlichen Hand getragen. Der Anteil der Elternbeiträge an den gesamten Betriebskosten lag zwischen 1998 und 2015 ziemlich stabil bei einem Fünftel (Nordic Social-Statistical Committee 2000, S. 63; 2017, S. 82). Eltern mit geringem Einkommen zahlen keine Beiträge. Dies trifft jedoch in den meisten Fällen nur auf Alleinerziehende und studierende Eltern zu (Emerek 2008, S. 3, 7-10, 17). Oberhalb dieser Grenze hängt die Höhe des Elternbeitrags von deren Einkommen ab, machte aber lange Zeit höchstens ein Viertel der geschätzten Bruttokosten aus.

Island

Auch in Island war das Niveau der Kinderbetreuung bereits in den 1990er Jahren recht hoch. In diesem Land sind die Kommunen verpflichtet für ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zu sorgen, ohne dass eine individuelle Garantie auf einen Platz besteht. Nationale Daten belegen zudem einen Trend zur Ganztagsbetreuung. Den Angaben des statistischen Amtes Islands zufolge werden nur etwa 2,8 Prozent der Kinder unter 3 Jahren weniger als 30 Stunden in der Woche betreut. Der deutlich größere Anteil von über knapp 45 Prozent ist mehr als 30 Stunden pro Woche in Betreuung.² Die Geldleistungen in Island sind weniger großzügig als in den anderen nordischen Ländern. Das Elterngeld ersetzt nur 39 Wochen lang 75-80 Prozent des letzten Einkommens (Nordic Social-Statistical Committee 2011, S. 40-43). Ein nationales Betreuungsgeld besteht nicht. Allerdings haben die wichtigsten Städte im Jahre 2006 ein Betreuungsgeld eingeführt (Emerek 2008, S. 90), um Lücken im Betreuungsangebot zu stopfen, welche nach dem Auslaufen des Elterngeldes entstehen können (Mósesdóttir 2008, S. 13). Dieses wird jedoch nur für solche Kinder gezahlt, die auf einer Warteliste für einen Betreuungsplatz stehen. Im Zuge der Finanzkrise wur-

² Eigene Berechnungen auf Basis von Statistics Iceland (<https://www.statice.is/statistics/society/education/pre-primary-schools/>) und Eurostat.

de das Betreuungsgeld in Reykjavik 2011 jedoch wieder abgeschafft (Eydal/Rostgaard 2011, S. 90-93, FN 18). In jüngerer Zeit ist der Anteil privater Anbieter von Kinderbetreuungsangeboten stark angestiegen und lag 2015 bei etwa 16 Prozent (Dýrfjörð/Magnúsdóttir 2016).

Nach Angaben des isländischen statistischen Amtes für das Jahr 2019 befanden sich 94,6 Prozent der 3-5-Jährigen in Betreuung. Über 99 Prozent dieser Kinder verbrachten sogar mehr als fünf Stunden pro Tag in der Vorschule, sodass ein weiteres Wachstum an seine Grenzen stößt. Die Vorschulen haben bis auf einen Monat im Sommer ganzjährig bis zu neun Stunden täglich geöffnet (Mósesdóttir 2008, S. 11). Schließlich hat auch die Entwicklung der Elternbeiträge den Zugang zu Betreuungsleistungen erleichtert. Diese sind zwischen 1998 und 2015 von 35,6 Prozent der gesamten Betriebskosten auf 15 Prozent gefallen (Nordic Social-Statistical Committee 2000, S. 64; 2017, S. 82).

Die Entwicklung in den nordischen Ländern lässt den Schluss zu, dass es dort in den letzten zwei Jahrzehnten gelungen ist, mit Hilfe von Geld- und Dienstleistungen eine bedarfsdeckende Versorgung mit formaler Kinderbetreuung zu schaffen. Fraglich ist jedoch, inwiefern sich andere Länder den nordischen Ländern angenähert haben.

2.2 Die Länder der Vorschultradition

Manche Länder der Vorschultradition verfügten schon vor den nordischen Ländern über eine praktisch bedarfsdeckende Betreuung für Kinder ab zweieinhalb bzw. drei Jahren. Wie die Daten im Appendix zeigen, ist die Betreuung für Kleinkinder in Frankreich, Belgien, Italien, Spanien und Portugal aber weitaus schwächer ausgebaut. Seitdem die Nachfrage nach Betreuungsleistungen in der Altersgruppe unter drei Jahren steigt, stellt man sich in den Ländern der Vorschultradition die Frage, wie diese gedeckt werden kann.

Frankreich

Exemplarisch lässt sich dies am Beispiel Frankreichs zeigen. Das Land wird oft als Ursprungsland der Kinderbetreuung genannt, weil die ersten Vorschulen bereits 1881 gegründet wurden (Oberhuesmer/Schreyer/Neuman 2010, S. 147f.). Nach Angaben des französischen statistischen Amtes (INSEE) besuchen schon seit einigen Jahren praktisch alle Kinder, die älter als zwei Jahre sind, die *école maternelle*, obwohl lediglich eine Platzgarantie und keine Besuchspflicht bestand. Dies änderte sich im Sommer 2019, als der Besuch der Vorschulen für Kinder ab 3 Jahren verpflichtend wurde. Die kostenlosen Vorschulen haben 36 Wochen im Jahr an vier Tagen zwischen 8.30 Uhr und 16.30 Uhr geöffnet. Darüber hinaus besteht im Allgemeinen bis 18.00 Uhr ein Freizeitangebot (Silvera 2008, S. 9).³

³ Vgl. <https://www.education.gouv.fr/la-loi-pour-une-ecole-de-la-confiance-5474>

Wie für diese Ländergruppe typisch, war die Betreuungsinfrastruktur für Kleinkinder in Frankreich lange Zeit deutlich schwächer ausgebaut als in den skandinavischen Ländern und institutionell stark differenziert. Bei dem Versuch die Defizite bei der formellen Betreuung von Kleinkindern wettzumachen, fällt Frankreich gegenüber allen anderen Ländern durch die seit 1990 rasch anwachsende und große Bedeutung der Tagesmütter auf. Die Ursache dieses Booms liegt in einer finanziellen Leistung für Eltern, die ihre unter dreijährigen Kinder in der Wohnung von einer zertifizierten Tagesmutter (*Assistante maternelle agréée*) betreuen lassen konnten. Diese Leistung deckt die Sozialabgaben der Tagesmütter ab (Leitner 2009, S. 378). Außerdem wurde ein Teil der Lohnkosten übernommen. In den folgenden Jahrzehnten stieg der Anteil der Tagesmütter-Plätze schnell an. Gab es 1990 nur für 5,9 Prozent der Kinder unter drei Jahren einen solchen Platz, so standen 2018 für 33,2 Prozent der Kinder der Altersgruppe solche Tagesmütterplätze bereit (Observatoire National de la Petite Enfance verschiedene Jahre, S. 25). Daneben wird die Betreuung durch eine Hausangestellte (*allocation de garde d'enfant à domicile*) vom französischen Staat gefördert. Diese deckt einen Teil der Sozialabgaben ab (Leitner 2009, S. 378). Im Jahr 2018 bestanden für etwa 2,1 Prozent der Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren Betreuungsplätze bei Hausangestellten (*salarisée à domicile*). Die in den meisten anderen europäischen Ländern dominierende Betreuung in Einrichtungen ist in Frankreich weit weniger bedeutend, selbst wenn die Betreuungsplätze in den *mini-crèches*, welche teilweise in Privatwohnungen betrieben werden, eingerechnet werden (Schreyer/Oberhuemer 2017a, S. 3). Die Bedeutung der Vorschulen (*école maternelle*) für die Betreuung der Kinder unter drei Jahren nahm im letzten Jahrzehnt sogar ab. Familien können bei Kosten für die Kinderbetreuung vom Staat und von Familienbeihilfekassen (Caf) unterstützt werden. Die Höhe der Unterstützung orientiert sich dabei am Einkommen der Familien. Gezahlt werden die gesetzlichen Zuschüsse entweder an die Familien oder direkt an die Kinderbetreuungseinrichtungen.

Insgesamt ist die Platz-Kind-Relation in Frankreich im vergangenen Jahrzehnt deutlich angestiegen, so dass die Zahl der Plätze für etwa 59,3 Prozent aller Kinder unter drei Jahren ausreicht. Seit Ende 2015 ist dies jedoch allein auf den demografischen Wandel zurückzuführen, da die absolute Zahl der Plätze seitdem zurückgeht (Observatoire National de la Petite Enfance verschiedene Jahre, S. 26).

Belgien

Auch in Belgien zeigt sich der für diese Ländergruppe typische Unterschied zwischen den Altersgruppen. Die im 19. Jahrhundert entstandenen Vorschulen (*école maternelle* bzw. *kleuterschool*) wuchsen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sehr rasch. Bereits 1950 besuchten praktisch alle Kinder zwischen drei und sechs Jahren eine Vorschule. Mitte der 1960er Jahre wurde die Altersgrenze auf 2,5 Jahre abgesenkt (Oberhuemer et al. 2010, S. 32). Heute haben die Vorschulen täglich von 8.30 Uhr bis 15.30 Uhr geöffnet. Mittwochs endet der Unterricht bereits um 12.30 Uhr, wobei die Vorschulen auch außerhalb der Unterrichtszeiten eine kostenpflichtige Betreuung anbieten.

Die formale Betreuung von Kindern unter 2,5 Jahren ist dagegen schwächer ausgebaut als die für die Vorschulkinder und institutionell stark differenziert. Die Kompetenz für die Regulierung und Finanzierung der Betreuung in dieser Altersgruppe liegt bei den Sprachgemeinschaften. Im Folgenden wird nur auf Flandern und Wallonien eingegangen, weil die deutsche Sprachgemeinschaft sehr klein ist. Im wallonischen Teil Belgiens wird die Kinderbetreuung vom *Office de la Naissance et de l'Enfance* (ONE) akkreditiert und subventioniert. Zwischen den Jahren 2000 und 2019 ist die Zahl der Betreuungsplätze pro 100 Kinder unter 2,5 Jahren von 23,4 auf 36,8 Prozent gestiegen (ONE verschiedene Jahre).⁴ Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass fast alle Kinder zwischen 2,5 und drei Jahren die Vorschule besuchen, kommt ONE zu dem Schluss, dass die Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren in der Wallonie bei 48,0 Prozent liegt und die Zielsetzungen von Barcelona, wonach für mindestens ein Drittel der Kinder der Altersgruppe ein Platz zur Verfügung stehen soll, somit deutlich übertroffen wurden. Der Anteil der subventionierten Plätze lag in diesen Jahren ziemlich stabil bei etwa 70 Prozent (ONE 2010, S. 59; 2018, S. 24). Die subventionierten Einrichtungen sind an 220 Tagen im Jahr zehn Stunden lang geöffnet (Meulders/O'Dorchai 2008, S. 15). Der Finanzierungsbeitrag der Eltern orientiert sich in den subventionierten Einrichtungen an deren Nettoeinkommen, wobei Familien mit mehr als drei Kindern oder solche mit zwei Kindern in anerkannter Betreuung Ermäßigungen bis zu 70 Prozent erhalten können. Die übrigen Betreuungsstätten können den Beitrag selbst festlegen. Insgesamt stieg der durchschnittliche Elternbeitrag zwischen 2000 und 2017 von 10,53 Euro auf 15,63 Euro pro Kind und Tag an. Das entspricht etwa der Entwicklung der Lebenshaltungskosten (ONE 2010, S. 60, 2018, S. 29).

Im flämischen Teil wird die Kinderbetreuung von einer Einrichtung namens *Kind en Gezin* beaufsichtigt und subventioniert, die dem flämischen Sozialministerium verantwortlich ist. Wie die Daten im Appendix zeigen, ist die Betreuung von Kindern unter drei Jahren auch in Flandern seit dem Jahre 2000 ausgebaut worden. Im Jahre 2019 waren für 44,9 von 100 Kindern Betreuungsplätze vorhanden. Da diese im Falle der Halbtagsbetreuung von mehreren Kindern genutzt werden können, liegt die Betreuungsquote in der Altersgruppe deutlich höher. Trotzdem übersteigt die Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung in Flandern weiterhin das Angebot (Teppers/Schepers/van Regenmortel 2019, S. 178). Von den lizenzierten Plätzen waren 75,8 Prozent subventioniert, wobei die bei den Eltern anfallenden Kosten nach dem Einkommen gestaffelt sind.⁵ Die geförderten Betreuungsstätten sind an mindestens 230 Tagen im Jahr etwa von 7.00 bis 18.00 Uhr geöffnet (Kind & Gezin 2012, S. 5). Darüber hinaus bestehen so genannte flexible Öffnungszeiten, die sich sogar auf das Wochenende erstrecken können. Wenngleich daraus hervorgeht, dass die Verfügbarkeit der formalen Kinderbetreuung unter drei Jahren in beiden Landesteilen

⁴ Die Zahlen beziehen sich auf Kinder unter 2,5 Jahren.

⁵ Diese Zahlen lassen sich aus den Angaben von Kind en Gezin ablesen bzw. berechnen. Vgl. <https://www.kindengezin.be/cijfers-en-rapporten/cijfers/kinderopvang-baby-peuter/cijfers-op-maat/default.jsp#Gesubsidieerde-plaatsen-v>

ausgeweitet wurde, bestehen gerade in den großen Städten weiterhin lange Wartelisten (Marx/van Cant 2020, S. 51).

Luxemburg

Im Nachbarland Luxemburg war die Vorschulbetreuung für Kinder ab drei Jahren zu Beginn der 1990er noch weitaus weniger entwickelt als in Frankreich oder Belgien. Im Jahre 1992 wurde der Vorschulbesuch nach dem vierten Geburtstag obligatorisch. Seit 1998 sind außerdem die Kommunen verpflichtet, Kindern im Alter von drei Jahren einen Vorschulplatz anzubieten (Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle 2011, S. 8). Das Vorschulangebot ist für die Eltern kostenlos und umfasst 212 Tage im Jahr (Eurydice 2011a, S. 3). Diese Schritte spiegeln sich im Zahlenwerk des Appendix darin wider, dass die Besuchsquoten in der Altersgruppe ab drei Jahren zwischen den Jahren 2000 und 2012 von 78 auf 93 Prozent gestiegen sind. Seitdem sind die Quoten wieder auf 88 Prozent zurückgegangen.

Auch in Luxemburg ist die öffentlich finanzierte Betreuungsinfrastruktur für Kinder bis zu zwei Jahren deutlich ausgebaut worden (Plasman 2008, S. 6). Dennoch bestand gerade für diese Altersgruppe in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts noch eine lange Warteliste. Im Jahr 2003 wurden die ersten Tagesmütter zugelassen.⁶ Die Zahl der Plätze bei diesen Tagesmüttern lag im ersten Jahr bei 90, stieg aber bis Ende 2013 auf 3130 Plätze an⁷ (Ministère de la Famille et l'Intégration 2012, S. 135, 2014, S. 119). Seit 2005 steht mit den *maisons relais* zudem eine weitere Betreuungsform zur Verfügung, mit der lange Arbeits- bzw. Pendelzeiten ermöglicht werden, da die Einrichtungen von 6 Uhr bis 20 Uhr geöffnet haben. Dennoch verkürzte sich die Warteliste auf einen Kindergartenplatz zwischen 2003 und 2008 nur von 5,5 auf 4,2 Prozent aller Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren.⁸ Im Jahre 2009 wurde ein Gutscheinsystem namens *chèque-service accueil* (CSA) eingeführt (Kerschen 2020, S. 342), wodurch die Kinderbetreuung nach Angaben der luxemburgischen Regierung (Stand Januar 2020) maximal 60 Stunden pro Woche mit 6 Euro bzw. 3,75 Euro pro Stunde für Tageseltern subventioniert wird. Dazu übernimmt der Staat die Kosten für fünf Mahlzeiten pro Woche. Im Oktober 2017 sind in den Einrichtungen unter dem CSA-System 20 Stunden kostenlose Betreuung mit dem Ziel der Förderung der Mehrsprachigkeit eingeführt worden. Das Gutscheinsystem, welches die Betreuung lediglich subventioniert, greift nunmehr erst ab der 21. Betreuungsstunde. In Bezug auf die tägliche Nutzungsdauer weisen die nationalen Zahlen darauf hin, dass sich im Durchschnitt aller Altersgruppen etwa drei Viertel der Kinder in Ganztagsbetreuung befinden.

⁶ In Luxemburg sind genaue Angaben zu speziellen Altersgruppen kaum möglich, da die Kantone unterschiedliche Abgrenzungen verwenden. Dies führt dazu, dass die einzelnen Angaben auf nationaler Ebene nicht mehr zusammengefasst werden können.

⁷ Aktuellere Daten zur Anzahl der Plätze bei Tagesmüttern sind uns nicht bekannt.

⁸ Eigene Berechnungen auf der Basis der Jahresberichte des Familienministeriums (Ministère de la Famille et l'Intégration 2004, S. 79; 2009, S. 68) und Bevölkerungsangaben von Eurostat. Neuere Zahlen sind uns nicht bekannt.

Portugal

Die Ursprünge der portugiesischen Vorschulen liegen im 19. Jahrhundert. Allerdings wurden diese während der Diktatur abgeschafft und erst kurz vor der Revolution in den frühen 1970er Jahren wieder eingeführt (Seils/Klein 2013, S. 601). Seit den 1990er Jahren ist ein deutlicher Anstieg der Besuchsquote für die Vorschule zu verzeichnen. Ab 1995 verfolgte die sozialistische Partei die Strategie, die Vorschulerziehung durch Unterstützung frei-gemeinnütziger Organisationen des Dritten Sektors auszubauen. In der Folge kam es zu einem weiteren deutlichen Anstieg der Besuchsquoten. Nach dem Schuljahr 2010/11 ist die Zahl der Vorschüler stark zurückgegangen, ohne dass sich dies entsprechend in sinkenden Besuchsquoten niedergeschlagen hätte. Im Schuljahr 2017/18 lag diese bei 93,8 Prozent (Instituto Nacional de Estatística 2020).

Aus der Sicht erwerbstätiger Eltern bestand bei den öffentlichen Einrichtungen lange Zeit das Problem sehr langer Ferien und kurzer Öffnungszeiten. Die Einrichtungen waren entweder fünf Stunden am Stück oder in einer Vor- und einer Nachmittagschicht (9.30 – 12.30 Uhr und 14.30 – 16.30 Uhr) geöffnet. Gegen den Willen des Betreuungspersonals setzte die Regierung 2002 ein Gesetz durch, das die Weihnachts- und Osterferien in den Vorschulen abschaffte und zugleich die täglichen Öffnungszeiten um zwei Stunden ausdehnte. Nichtsdestotrotz reichte der Urlaub der Eltern keinesfalls, um die Ferien zu überbrücken und die Öffnungszeiten waren mit zwei Vollzeitstellen nicht zu vereinbaren. Ein weiteres Gesetz aus dem Jahre 2007 weitete daher die Öffnungszeiten aus (Ferreira 2008). Die Einrichtungen für die Vorschulkinder müssen mindestens 8 Stunden bis 17.30 Uhr geöffnet haben. Manche *jardins de infância* haben längere Öffnungszeiten, um die Bedarfe der Eltern besser abdecken zu können (Schreyer/Oberhuemer 2017b, S. 3).

Gegen Ende der 1960er Jahre wurden auch die ersten Kindergärten für Kleinkinder eingeführt (Ministry of Education 2001, S. 15ff.). Bis zur Mitte der 1990er Jahre gab es jedoch nur für 12,5 Prozent der Kinder unter vier Jahren einen Betreuungsplatz (Formosinho/Formosinho 2008, S. 16). Die vorhandenen Institutionen lassen sich grob in registrierte Tagesmütter (*amas*) und Tageseinrichtungen (*creches*) unterschiedlicher Art und Größe einteilen (Formosinho und Formosinho 2008, S. 5-6). Ein erster Schritt zur Ausdehnung der formalen Betreuung von Kindern zwischen vier Monaten und drei Jahren war ein Programm aus dem Jahre 2000. Einer nationalen Beobachterin zufolge hatte das Programm jedoch bestenfalls einen eng begrenzten Erfolg (Ferreira 2008, S. 6; Schreyer/Oberhuemer 2017b, S. 9). Im Jahre 2006 beschloss die Regierung ein ehrgeiziges Programm, welches den Aufbau neuer Tageseinrichtungen vorsah, um die Platz-Kind-Relation bis 2010 auf 35 Prozent anzuheben (Formosinho und Formosinho 2008, S. 13). Der größte Teil der zusätzlichen Betreuungsplätze ist auf den Ausbau der Kindergärten zurückzuführen, während die Zahl der Plätze bei den Tagesmüttern seit 2005 sogar abnimmt. Schließlich trugen sinkende Geburtenzahlen ebenfalls dazu bei, dass die Platz-Kind-Relation zwischen 2006 und 2010 von 26,2 auf 35,2 Prozent anstieg. Im Jahr 2018 lag die Platz-Kind-Relation in der Altersgruppe unter drei Jahren bei 48,4 Prozent (Gabinete de Estratégia e Planeamento Verschiedene Jahrgänge).

Spanien

Spanien hat ebenfalls eine Vorschultradition, die in das 19. Jahrhundert zurückreicht. Allerdings wurde die Expansion der frühkindlichen Bildung wie in Portugal bis Mitte der 1970er Jahre durch eine Diktatur behindert (Oberhuemer et al. 2010, S. 415). Immerhin wurde bereits 1970 ein kostenloses Vorschuljahr mit Ganztagsbetreuung für die Fünfjährigen eingeführt. Dennoch war die Kinderbetreuung bis Ende der 1980er Jahre ein unreguliertes Sammelsurium zumeist privater Einrichtungen. Dies änderte sich durch ein Gesetz (*Ley Organica de Ordenación General del Sistema Educativo*) aus dem Jahr 1990. Darin war ein Recht auf einen Vorschulplatz ab dem Alter von vier Jahren vorgesehen. Das Gesetz ermöglichte einen rapiden Ausbau der Kinderbetreuung in der Altersgruppe ab drei Jahren (Ibáñez/León 2014, S. 277ff.). So ist der Anteil der Altersgruppe, welcher die Vorschule besucht, zwischen 1996 und 2003 um zehn Prozentpunkte auf 98,4 Prozent gestiegen und seitdem relativ stabil. Die Vorschulen öffnen in den ersten beiden Wochen des Septembers und schließen Ende Juni. Sie haben üblicherweise von Montag bis Freitag sieben Stunden am Tag geöffnet (Eurydice 2011b, S. 3f.). Der Besuch ist für die Kinder zwischen drei und sechs Jahren seit Ende 2000 offiziell kostenlos (Gago 2008, S. 4-5, 8; Juan Carlos I, Rey de España 23 de diciembre 2002).

Auch in der Altersgruppe unter drei Jahren kann ein erheblicher Anstieg der Betreuung festgestellt werden. Zwischen 1999 und 2018 ist der Prozentsatz der betreuten Kleinkinder von 6,9 auf 39,6 Prozent (Ministerio de Educacion, Gobierno de Espana verschiedene Jahrgänge) angestiegen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen den tatsächlichen Umfang formaler Betreuung unterschätzen, da sie weder Tagesmütter noch zusätzliche Angebote der autonomen Gebiete erfassen. Allerdings ist die Betreuung weiterhin kostenpflichtig und im Falle privater Anbieter zudem sehr teuer (Salido 2011, S. 202). Zudem besteht eine große Ungleichheit bei der Versorgung im Hinblick auf Regionen sowie Einkommen und Bildungsstand der Eltern. So spielen in Spanien die Großeltern bei der Kinderbetreuung weiterhin eine wichtige Rolle. Bei den unter Dreijährigen werden etwa 30 Prozent der Kinder täglich von ihren Großeltern betreut (Bordone/Arpino/Aassve 2017, S. 858).

Im Jahre 2006 schloss sich Spanien den bildungspolitischen Zielen der EU an. Dazu sollte die öffentliche Betreuung von Kleinkindern im Rahmen des Educa3-Programmes zwischen 2008 und 2012 um 300.000 Plätze ausgedehnt werden. Tatsächlich wurden bis 2011 aber nur 71.000 Plätze geschaffen und im April 2012 wurde Educa3 aufgrund von Budgetkürzungen im Kontext der Finanzkrise praktisch eingestellt (Bianculli/Jordana 2013, S. 504). Im Jahre 2013 wurde per Gesetz zum einen allen Kindern ab drei Jahren ein kostenloser Vorschulplatz zugesichert und zugleich Ressourcen verfügbar gemacht, um die Nachfrage auch bedienen zu können (Ibáñez/León 2014). Nach Angaben von Eurydice hat die spanische Regierung in den Jahren 2017 und 2018 jeweils rund 160 Millionen Euro zur Verfügung gestellt, um die Versorgung in der Altersgruppe bis drei Jahren mit Kindergartenplätzen zu verbessern.

Italien

Während auf der iberischen Halbinsel der Unterschied zwischen den Altersgruppen bezüglich des Umfanges formaler Betreuung zurückgegangen ist, fällt der Gegensatz zwischen den Altersgruppen in Italien nicht nur besonders deutlich aus, sondern hat sich auch kaum verringert. Tatsächlich verfügte Italien schon vor vielen Jahrzehnten über gut ausgebaute Vorschulen (*scuole materne*). Im Jahr 1968 übernahm die Zentralregierung erstmalig die Aufsicht über Vorschulen. Von seinem ehemaligen Kinderreichtum, der mit einer hohen absoluten Zahl von Betreuungsplätzen einherging, kann das Land noch heute profitieren: 1979 waren in Italien etwa 1,9 Millionen Kinder in der Vorschule, was einer Betreuungsquote von 75 Prozent entsprach. Seitdem ist die Entwicklung der Betreuungsquote von einem dramatischen Geburtenrückgang geprägt (Ministero della Pubblica Istruzione 2000). Zwischen 1990 und 2002 schrumpfte die in Frage stehende Altersgruppe schneller als die Zahl der betreuten Kinder, wodurch die Betreuungsquote stieg. Seitdem ist die Altersgruppe wieder stärker besetzt, so dass die Betreuungsquote wieder etwas nachgab, obwohl im letzten Jahrzehnt etwa 100.000 Plätze geschaffen wurden. Im Jahre 2019 hatten 97,5 Prozent der Kinder (96,4 Prozent) einen Platz. Insgesamt ist die Betreuungssituation für die Kinder im Vorschulalter also recht gut.

Dies steht in einem selbst für diese Ländergruppe krassen Gegensatz zur Betreuungsinfrastruktur für die Kleinkinder: Die gesetzliche Grundlage (Gesetz Nr. 1044/1971) für die kommunalen Einrichtungen (*asili nido comunali*) kam 1971 auf Druck der Gewerkschaften und der Frauenbewegung zustande. Zugleich wurden auch finanzielle Ressourcen bereitgestellt. Zwischen 1978 und dem Jahr 2000 wurden jedoch keine Gelder von der Zentralregierung bereitgestellt, wodurch der Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung für diese Altersgruppe beinahe zum Erliegen kam. Erst 2002 und 2006 wurden von staatlicher Seite jeweils mehr als 400 Millionen Euro bereitgestellt, um der wachsenden unbefriedigten Nachfrage ein besseres Angebot gegenüberstellen zu können. Seit 2004 ist es zudem möglich, auch Kinder unter drei Jahren in die Vorschule (heute: *scuola dell'infanzia*) zu geben. Um dem wachsenden Bedarf entgegenzukommen, wurde 2007 ein Pilot-Programm zum Ausbau der Kleinkindbetreuung aufgelegt. Dazu wurde das Eintrittsalter der Vorschule in zahlreichen Kommunen auf zwei Jahre gesenkt und gesonderte Klassen für Kinder zwischen zwei und drei Jahren geschaffen. Diese sind allerdings im Unterschied zur Vorschule für die Eltern kostenpflichtig (Oberhuemer/Schreyer/Neuman 2010, S. 244) aber günstiger als die übrigen Plätze für Kleinkinder (Ranci/Sabatinelli 2014, S. 248). Außerdem wurde mit den *spazio bambini* eine Halbtagsbetreuung für Kinder zwischen 18 und 36 Monaten geschaffen. Im Ergebnis sind zwischen 2004 und 2009 30.000 zusätzliche Plätze für Kleinkinder unter drei Jahren entstanden. Alles in allem hatte dies aber nur einen geringfügigen Anstieg der Betreuungsquote von 11,4 auf 13,6 Prozent zur Folge. In den folgenden Jahren bis 2016 ging die Quote aber im Kontext fiskalischer Engpässe wieder auf 13,0 Prozent zurück, um dann wieder auf 14,1 Prozent (2018) anzusteigen. Zudem variiert das Angebot regional erheblich und die Eltern müssen einen leicht steigenden Anteil der Kosten selbst tragen. Zwischen 2004 und 2014 stieg zudem der von den Eltern zu

tragende Anteil der Kosten von 17,4 auf 20,3 Prozent an. Angesichts des unzureichenden öffentlichen Betreuungsangebotes hat sich ein privates Angebot entwickelt. Auch wenn das private Angebot – für das neuerdings ISTAT-Statistiken vorliegen – berücksichtigt wird, standen Ende 2014 nur für 22,5 Prozent aller Kleinkinder Betreuungsplätze zur Verfügung. Somit kommt den Großeltern bei der Betreuung von Kleinkindern weiterhin eine enorme Rolle zu (Ranci/Sabatinelli 2014, S. 244; Sarti 2010, S. 795ff.). So werden in etwa 35 Prozent der Haushalte Kinder täglich von ihren Großeltern betreut (Bordone/Arpino/Aassve 2017, S. 858).

Für alle Länder der Vorschultradition lässt sich somit feststellen, dass sie versuchen, die Betreuungsinfrastruktur für die Kleinkinder auszubauen. Je weiter dieser Prozess voranschreitet, desto ähnlicher werden die Länder dieser Gruppe den zuvor diskutierten nordischen Ländern. Allerdings sind die verfügbaren Plätze in vielen Ländern der Vorschultradition für die Eltern deutlich teurer als dies in Skandinavien der Fall ist. Damit verbleibt die Frage, wie sich die formale Kinderbetreuung in den Ländern entwickelt hat, die zwanglos weder den nordischen Ländern noch der Vorschultradition zuzuordnen sind.

2.3 Die übrigen Länder

Damit verbleibt eine ganze Reihe von Ländern, die sich keiner der beiden Gruppen zuordnen lassen. Allerdings lassen sich zumindest zwei Teilgruppen identifizieren, die positiv bestimmbar sind: Deutschland, Österreich und mit Abstrichen auch die Schweiz können der Kindergarten-Tradition zugeordnet werden, welche sich traditionell durch Halbtagsbetreuung und der Betonung des Spiels gegenüber der Bildung auszeichnete. In Irland, aber auch in Großbritannien zielt die öffentlich subventionierte Kinderbetreuung in besonderem Maße darauf ab, die Konsequenzen eines armen Elternhauses für die Entwicklung der Kinder abzumildern (Armutstradition). Die Niederlande und Griechenland lassen sich keiner der beiden Teilgruppen zuschlagen und sollen daher gleich zu Anfang abgehandelt werden.

Niederlande

Die Niederlande zeichnen sich dadurch aus, dass die meisten Kinder bereits nach ihrem vierten Geburtstag eingeschult werden, obwohl die Schulpflicht erst ein Jahr später beginnt. Die öffentlich geförderte Betreuung für Kinder unter vier Jahren hat in den letzten zwanzig Jahren enorm an Bedeutung gewonnen. Die nationale Betreuungsquote in dieser Altersgruppe stieg von 6,1 Prozent im Jahre 1990 auf 34 Prozent im Jahre 2010⁹ an (Merens/van den Brakel, Marion/Hartgers/Hermans 2011).¹⁰ Allerdings ist hier in Rechnung zu stellen, dass die Eltern zumeist nur eine Halbtagsbetreuung in Anspruch nehmen, obwohl Vollzeitbetreuungsplätze bedarfsde-

⁹ Neuere Daten werden vom „Social en Cultureel Planbureau“ nicht mehr ausgewiesen.

¹⁰ Den Zahlen von Eurostat zufolge gehören die Niederlande heute zu den Ländern mit den höchsten Betreuungsquoten in der Altersgruppe unter drei Jahren.

ckend angeboten werden (Plantenga/Remery 2008; Yerkes/Javornik 2018, S. 8). Das hat Auswirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit. So arbeiten etwa 70 Prozent der niederländischen Frauen in Teilzeit, ein deutlich höherer Anteil als in anderen europäischen Ländern (Bordone/Arpino/Aassve 2017, S. 856).

Die Initialzündung für diese rasante Entwicklung stellte ein Subventionsprogramm der niederländischen Regierung im Jahre 1990 dar. Dies führte bis zum Ende der 1990er Jahre zu einem Flickenteppich von subventionierten, arbeitgeberfinanzierten und privaten Einrichtungen, was zu einer ungleichen Versorgung und erheblichen Unterschieden bei den Kosten führte, die bei den Eltern anfallen. Das Kinderbetreuungsgesetz vom Januar 2005 reformierte die formale Betreuung dahingehend, dass nicht mehr das Angebot bereitgestellt, sondern die Nachfrage durch den Staat und den Arbeitgeber subventioniert wird. Gleichzeitig wurde der Kostenanteil der Eltern auf das in Skandinavien vorherrschende Niveau gesenkt (Plantenga et al. 2008). In der Folge erhöhte sich die Zahl der Betreuungsplätze rasch, so dass die Niederlande die oben erwähnten Barcelona-Ziele erreicht haben (Merens et al. 2011, S. 20). Allerdings besteht kein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (Plantenga und Remery 2008). Im Jahre 2009 hat die Regierung den Betreuungszuschuss erheblich gekürzt, was die Kosten für Familien in die Höhe getrieben hat. Zudem sind eine Obergrenze für die Zahl der subventionierten Stunden¹¹ und Qualifikationsanforderungen an das Betreuungspersonal (van Gerven 2020, S. 398) eingeführt worden. Allein dies bewirkte, dass einige Familien ihre Kinder wieder vermehrt informell betreuen lassen (Merens/Hartgers/van den Brakel, Marion 2012, S. 94-95, 188). Viel schwerer wog, dass die Regierung nach einem Skandal um systematischen Betrug durch bulgarische Einwanderer versuchte gegen den Missbrauch der Kinderbeihilfe vorzugehen. Die resultierende harsche Gesetzgebung hatte zur Folge, dass Eltern durch Fehler bei der Antragstellung rasch unter Betrugsverdacht gerieten und dann in vielen Fällen auf einmal mehrere zehntausend Euro zurückzahlen mussten. Beschwerden wurden lange Zeit abgewehrt, bis 2017 Zweifel an der Praxis aufkamen, da inzwischen zehntausende Eltern in tiefen Schulden steckten. Letztlich führte diese Affäre Anfang 2021 zum Rücktritt der gesamten Regierung.¹² Den betroffenen Eltern wurden rasche Hilfen zugesagt¹³ und die privaten Schulden der Eltern vom Reich übernommen¹⁴.

¹¹ Diese Angaben stützen sich auf das Centraal Bureau voor de Statistiek (<http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/toelichtingen/alfabet/n/nieuwe-regels-kinderopvangtoeslag.htm>).

¹² Süddeutsche Zeitung, Kollektiver Rücktritt, 15. Januar 2021, <https://www.sueddeutsche.de/politik/niederlande-kindergeld-regierung-ruecktritt-1.5176182>

¹³ AD, Toeslagenaffaire: 15.500 ouders krijgen 30.000 euro, veel meer dan verwacht, 30. April 2021, <https://www.ad.nl/politiek/toeslagenaffaire-15-500-ouders-krijgen-30-000-euro-veel-meer-aanvragen-dan-verwacht-a44eba2d/>

¹⁴ NRC Handelsblad, Toeslagenaffaire: Rijk neemt schulden over, 26. Mai 2021, <https://www.nrc.nl/nieuws/2021/05/26/toeslagenaffaire-rijk-neemt-schulden-over-a4044855>

Griechenland

In deutlichem Gegensatz zu den Niederlanden ist die Betreuungsinfrastruktur in Griechenland nach wie vor sehr schwach ausgebaut (Ziomas/Bouzas/Capella/Konstantinidou 2017). Immerhin hat es dort seit 1997 einen Ausbau der öffentlich finanzierten Kinderbetreuung gegeben (Karamessini 2008, S. 2). So wurde in dem Jahr ein Gesetz erlassen, das den Ganztagskindergarten in Griechenland ermöglichte. Der Vorschulbesuch ist ab vier Jahren möglich. Im Schuljahr 2005/2006 befanden sich 56 Prozent der Vierjährigen in einer Vorschule, bei den Fünfjährigen beläuft sich der Anteil auf 83 Prozent. Im Jahre 2006 wurde die Vorschule in der Altersgruppe mit fünf Jahren verpflichtend (Oberhuemer et al. 2010, S. 196). Dies ging allerdings teilweise zu Lasten jüngerer Kinder, für die aufgrund dieses Gesetzes keine Plätze mehr zur Verfügung standen.

Während der großen Wirtschaftskrise begann 2011 ein Programm zum Ausbau der Kinderbetreuung. Bis zum Jahr 2013 profitierten 65.000-70.000 Kinder davon (Ziomas/Bouzas/Spyropoulou 2014, S. 16). In den Jahren 2013 bis 2016 wurde die Zahl der subventionierten Vorschulplätze weiter ausgebaut, wobei die Zahl der Anträge auf solche Plätze noch schneller stieg (Ziomas/Bouzas/Capella/Konstantinidou 2017, S. 11). Ähnlich wie in den Ländern der Vorschultradition spielt in Griechenland die Betreuung durch die Großeltern eine wichtige Rolle. Etwa ein Drittel der Kinder werden täglich von ihren Großeltern betreut (Bordone/Arpino/Aassve 2017, S. 858).

Großbritannien

Auch Großbritannien und Irland setzen auf Vorschulen. Das Charakteristikum der Betreuungsinfrastruktur in den Ländern der Armutstradition ist jedoch die Konzentration der öffentlichen Förderung auf Kinder sozial schwacher Eltern.

In England bestand die kommunale Kinderbetreuung in den 1990ern noch in subventionierten Vorschulplätzen für Kinder aus armen Familien. Daneben gab es wenige betriebliche und private Angebote. Die *National Child Care Strategy* von 1998 führte einen massiven Wandel der Betreuungspolitik in England herbei (Daguerre 2007, S. 220ff.). Sie zielte unter anderem darauf ab, die Verfügbarkeit guter und zugleich bezahlbarer Kinderbetreuung zu erhöhen (Fagan 2008, S. 31f.). Noch im Jahr 1998 wurde eine der wichtigsten Maßnahmen umgesetzt. Es handelte sich dabei um die Einführung einer kostenlosen Vorschulbetreuung für Vierjährige von 12,5 Stunden pro Woche (5 Tage x 2,5 Stunden) in 33 Wochen. Diese Regelung wurde 2004 auf Dreijährige und 2006 auf 38 Wochen ausgeweitet. Seit September 2010 besteht für alle drei- und vierjährigen Kinder ein Recht auf kostenlose Betreuung für 15 Stunden pro Woche in 38 Wochen im Jahr. In den Jahren 2013 und 2014 wurde dieses Recht auf 2-Jährige ausgedehnt, die bestimmte Kriterien erfüllten. Im September 2017 wurde die kostenlose Kinderbetreuung für Kinder im Alter von drei und vier Jahren aus arbeitenden Familien, die bestimmte Kriterien erfüllten, von 15 auf 30 Stunden pro Woche verdoppelt (Department for Education 2019, S. 4).

In Schottland haben Kinder in der Altersgruppe von 3-4 Jahren seit 2018 einen Anspruch auf 600 Stunden kostenlose Betreuung (12,5 Stunden x 48 Wochen). Ab August 2020 soll sich die Zahl der Stunden auf 1.140 erhöhen. In Wales sind es hingegen nur 10 Stunden in 38 Wochen. Ähnlich wie in England gibt es in Schottland und Wales unter bestimmten Umständen kostenlose Betreuungsangebote für Zweijährige aus sozialen Brennpunkten bzw. bei Leistungsbezug der Eltern (Department of Health 2019, S. 9).

Die Ergebnisse dieser Politik werden durch den deutlichen Anstieg der Betreuungsquoten für die Kinder im Vorschulalter in England sichtbar. Die englischen Daten für diese Altersgruppe beziehen sich direkt auf den Anteil der Kinder, welche das kostenlose Angebot nutzen. Diese weisen auf einen deutlichen Anstieg seit dem Jahr 2000 hin. Ein Vergleich mit Zahlen, die das kostenpflichtige Betreuungsangebot einschließen, zeigt aber, dass die Betreuungsquoten bereits im Jahre 2000 bei 93 Prozent lagen, so dass das kostenlose Angebot in England eher dazu beigetragen hat, den kostenpflichtigen Anteil zu reduzieren (Department for Education and Skills 2004, Tabelle 1). Auch in Schottland ist ein Anstieg außerhäuslicher Betreuung unter den Kindern im Vorschulalter festzustellen. Dort ist der Anteil der Drei- und Vierjährigen, welche die Vorschule besuchen, seit den frühen 1990ern rasch angestiegen, so dass seit 2006 fast alle Kinder der Altersgruppe die Vorschule besuchen, wobei im Corona-Jahr 2020 ein Rückgang feststellbar ist (Scottish Government verschiedene Jahrgänge).

In der Altersgruppe unter drei Jahren hat sich die formale Betreuung in England ebenfalls verbreitet. Wie die Daten im Appendix zeigen, ist die formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren zwischen 2001 und 2019 in England von 31 auf 41 Prozent gestiegen. Für Schottland liegen administrative Daten für Vorschulen und Tageseinrichtungen vor. Diese zeigen, dass der Anteil der dort betreuten Kleinkinder angestiegen ist und 2019 bei 28,7 Prozent lag (Care Inspectorate verschiedene Jahrgänge).

In Nordirland gab es hingegen im März 2019 nur 60.501 registrierte Betreuungsplätze für Kinder bis einschließlich 12 Jahren (Department of Health 2019, S. 44). Nur ein verschwindend kleiner Teil der Plätze wurde vom HSC Trusts gefördert (Department of Health 2019, S. 46). Nach Angaben des nordirischen statistischen Amtes gab es etwa 325.000 Kinder in der Altersgruppe.

Kinder im Alter bis inkl. zwei Jahre waren in England 2018 durchschnittlich 19,6 Stunden in formaler Betreuung. Bei den älteren Kindern unter fünf Jahren waren es 23,3 Stunden (Department for Education 2019, Tabelle 1.7), was als Hinweis auf eine große Verbreitung der Teilzeitbetreuung gewertet werden kann. Der vorhandene Umfang an formaler Kinderbetreuung wird von 30 Prozent der Eltern als unzureichend eingeschätzt. Dies zeigt sich auch daran, dass sieben Prozent der arbeitenden Eltern in England angeben, auf einer Warteliste für einen Kindergartenplatz zu stehen. Zudem nutzen 17 Prozent der Eltern von Kindern im Vorschulalter aufgrund der Kosten keinen Kindergarten für ihr Kind (Department for Education 2019, Tabelle 5.2). Insgesamt hat sich sowohl die Verfügbarkeit als auch die Bezahlbarkeit von Kinderbetreuung in England jedoch zwischen 2008 und 2019 verbessert (Department for Education 2019, Tabelle 5.1).

Irland

Bis Anfang der 1990er Jahre bestand die öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Irland aus wenigen, auf Armutsbekämpfung konzentrierten Zentren. Bekannt ist das bereits 1969 begründete *Rutland Street Project*. Im Jahr 1994 kam noch das *Early Start* Programm hinzu, welches jedoch nur 1.650 Plätze vorsah und lediglich eine tägliche Vorschulbetreuung von 2,5 Stunden bot (Murphy 2015, S. 289). Jenseits dieser auf Armutsbekämpfung ausgerichteten Politik besuchen in Irland zwischen 40 und 50 Prozent der Kinder ab vier Jahren und fast alle Fünfjährigen die *junior* bzw. *senior infant classes* der Grundschulen (Oberhuemer/Schreyer/Neuman 2010, S. 229), obwohl die Schulpflicht erst mit sechs Jahren beginnt. Die Grundschulen sind an 183 Tagen im Jahr morgens vier Stunden geöffnet.

Im Zuge der rasch ansteigenden Frauenerwerbstätigkeit im Boom der 1990er Jahre überstieg die Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung rasch das dürftige Angebot, was sich in steigenden Preisen niederschlug. In den Jahren 2000 bis 2006 reagierte die Regierung auf die Engpässe mit dem *Equal Opportunities Childcare Programme* (EOCP), welches vor allem Mittel für die Infrastruktur und Betreuungspersonal in sozialen Brennpunkten bereitstellte (Fine-Davis 2007, S. 14). Das in erheblichem Maße aus Mitteln der EU finanzierte Projekt schuf zwar 32.000 Betreuungsplätze, dies reichte jedoch keineswegs, um den Bedarf an erschwinglicher Kinderbetreuung zu decken, weshalb die Regierung 2006 versuchte, den Ausbau der formalen Kinderbetreuung indirekt durch eine Zahlung von 1.000 Euro pro Jahr und Kind unter sechs Jahren zu subventionieren (Mahon/Bailey 2015, S. 154f.). Dies hatte jedoch die unbeabsichtigte Nebenwirkung, dass Betreuungseinrichtungen in armen Gegenden keine Unterstützung bei den Personalkosten mehr erhielten und so in Schwierigkeiten gerieten. Schließlich wurde die Subvention 2009 im Zuge der Finanzkrise abgeschafft. Trotz der Regierungsprogramme war die formale Kinderbetreuung in Irland nach dem Ende des großen Booms immer noch wenig entwickelt (Barry 2008).

Ein wichtiger Schritt für mehr öffentliche Kinderbetreuung in Irland war die Einführung eines kostenlosen Vorschuljahres im Jahr 2010, das zunächst Kindern im Alter von 3 Jahren und 2 Monaten bis 4 Jahren und 7 Monaten offenstand. Der Anspruch auf die Vorschulbetreuung erstreckte sich auf 38 Wochen (September-Juni), 5 Tage die Woche, 3 Stunden täglich (Horgan/Martin/Cunneen/Towler 2014, S. 3). Später wurde diese Regelung auf 61 Wochen und mit dem Budget 2017 auf zwei Jahre (76 Wochen) ausgedehnt. Nach Angaben der Regierung können Kinder im Alter von 2 Jahren und 8 Monaten bis 5 Jahre und 6 Monaten teilnehmen. Dies stellte eine deutliche Ausdehnung des öffentlichen Engagements in der Kinderbetreuung dar, was sich auch darin niederschlägt, dass sich die Zahl der betreuten Kinder im Alter von 3-4 Jahren zwischen 2016/17 und 2018/19 von 38.396 auf 53.761 erhöht hat (POBAL 2019, S. 79f.), während die Bevölkerung in der Altersgruppe um etwa 10.000 zurückging.

Trotz der Ausweitung des öffentlichen Angebots in den letzten Jahren erscheint die formale Kinderbetreuung in Irland weiterhin wenig zufriedenstellend. So liegt die Betreuungsquote unter den Kindern der Altersgruppe 0-2 Jahre weiterhin nur bei etwa 20 Prozent, während die Wartelisten in dieser

Altersgruppe sehr lang sind. Zudem beschränkt sich das öffentliche Angebot an Kinderbetreuung weitgehend auf eine Teilzeitbetreuung, was zur Folge hat, dass die Wartelisten für Ganztagsangebote besonders lang sind (POBAL 2019, S. 92). Zudem ist die formale Kinderbetreuung in Irland sehr teuer (Daly 2020, S. 286f.).

Deutschland

In den Ländern der Kindergartentraktion verlief die Entwicklung recht uneinheitlich. In Deutschland ist die Kinderbetreuung ausgebaut worden, ohne dass sie bislang ein bedarfsdeckendes Niveau erreicht hätte. Für die Altersgruppe ab drei Jahren wurde bereits 1992 ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz beschlossen, der 1996 in Kraft trat. Die Öffnungszeiten sind landesgesetzlich geregelt. In der Vergangenheit hatte dies zur Folge, dass in den alten Bundesländern oft nur eine Halbtagsversorgung vorgesehen war, während in den neuen Bundesländern die Vollzeitbetreuung vorherrschte. Die Ganztagesbetreuung ist jedoch in beiden Teilen des Landes auf dem Vormarsch: So stieg der Anteil der Kinder, welcher sich in Ganztagsbetreuung befindet im Westen zwischen 2008 und 2017 von 19,9 auf 38,6 Prozent. Im Osten stieg die Ganztagsbetreuungsquote von 62,4 auf 73,6 Prozent aller Kinder im Vorschulalter (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009, S. 20, 2018, S. 41).

Die formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren kam in Deutschland hingegen erst Mitte des vergangenen Jahrzehnts auf die politische Tagesordnung. Das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), welches 2005 in Kraft trat, legt Kriterien für eine bedarfsgerechte Versorgung von Kindern unter drei Jahren fest. In diesem Kontext wurde den Kommunen im Westen vorgeschrieben, bis zum Oktober 2010 230.000 öffentlich finanzierte Betreuungsplätze in Tageseinrichtungen und der Tagespflege zu schaffen. Die Tagespflege durch Tagesmütter wurde durch dieses Gesetz zu einem gleichrangigen Angebot neben dem in Einrichtungen erhoben. Entscheidend waren jedoch die Ergebnisse des sogenannten Krippengipfels im Jahre 2007: Noch bevor die Zielsetzungen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes erreicht waren, wurde dort beschlossen, den Rechtsanspruch auf einen Teilzeitplatz auf alle Kinder nach Vollendung des ersten Lebensjahres auszuweiten. Um diesen Rechtsanspruch in der Praxis auch umsetzen zu können, sollte bis zum August 2013 eine Betreuungsquote von 35 Prozent erreicht werden. Dazu waren nach damaligen Berechnungen 750.000 zusätzliche Plätze nötig. Der Bund unterstützte den von Ländern und Kommunen getragenen Ausbau kurzfristig mit Milliardenbeträgen und dauerhaft mit 770 Millionen Euro pro Jahr (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011, S. 566f.). Wie die Daten im Appendix zeigen, stieg die Betreuungsquote der Kleinkinder in der Folge rasant an. Besuchten 2006 erst 13,6 der Kinder unter drei Jahren einen Kindergarten oder eine Tagesmutter, so waren es im März 2013 schon 29,3 Prozent. Das ebenfalls 2013 eingeführte Betreuungsgeld wurde schon im Juli 2015 für verfassungswidrig erklärt¹⁵ und hatte keinen nennenswerten Effekt auf die Nachfrage nach Kindergar-

¹⁵ Vgl. <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/bvg15-057.html>

tenplätzen. In den letzten Jahren fiel der Anstieg der Betreuungsquoten moderater aus. Bis zum März 2020 stieg die Betreuungsquote in Gesamtdeutschland auf 35,0 Prozent (Statistisches Bundesamt verschiedene Jahrgänge). Sie erreicht damit erstmals das Niveau, welches für den August 2013 avisiert worden war. Dennoch besteht nach Angaben der Bundesregierung weiterhin eine erhebliche Lücke zwischen dem von den Eltern geäußerten Bedarf und der Betreuungsquote, welche in den vergangenen Jahren gewachsen ist (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020, S. 15ff.).

Österreich

Auch in Österreich ist die formale Kinderbetreuung in den letzten Jahren stark ausgebaut worden, befindet sich allerdings noch auf einem bescheidenen Niveau. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurde ein Sonderprogramm aufgelegt, das den Mangel an Betreuungsplätzen für Kinder zwischen drei und sechs Jahren linderte. Die zweite Stufe des Programms, bei der es um den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und Schulkinder ging, wurde nach dem Regierungswechsel des Jahres 2000 auf Eis gelegt. Stattdessen wurde mit der Einführung des Kinderbetreuungsgeldes ein zentrales Wahlversprechen der schwarzblauen Koalition umgesetzt. Allerdings dämpfte das Kinderbetreuungsgeld die Nachfrage nur geringfügig. Allenfalls für 2003 ist ein kleiner Rückgang der Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren feststellbar (Baierl/Kaindl 2011, S. 37). Die Kinderbetreuung wurde trotz des unbefriedigten Bedarfes von dieser Regierung nicht weiter vorangetrieben (Obinger/Tálos 2006, S. 173ff.). Statistik Austria zufolge ist der Anteil der Kleinkinder, die eine Betreuungseinrichtung besuchen, von 1995 bis 2019 fast kontinuierlich von 4,6 auf 27,6 Prozent gestiegen. Außerdem wurden schon 2018 2,5 Prozent aller Kinder in dieser Altersgruppe von einer Tagesmutter betreut, wobei in dieser Quote auch Kinder enthalten sind, die bereits bei der institutionellen Betreuung gezählt wurden (Kaindl/Schipfer 2019, S. 76). Unter den Kindern ab drei Jahren stieg die Quote zwischen 1995 und 2019 von 70,6 auf 93,4 Prozent an.

Im Jahr 2018 waren fast alle Kindertagesheime 5 Tage pro Woche bei durchschnittlich 47,7 Wochen im Jahr geöffnet. Ein Drittel der Betreuungseinrichtungen ist weniger als 47 Wochen im Jahr geöffnet. Etwa 93 Prozent der Kindertagesheime sehen ihr Angebot als ganztägig an, wobei über 70 Prozent acht oder mehr Stunden geöffnet haben. Aus Zahlen von Statistik Austria lässt sich errechnen, dass dies auch für Krippen und Kleinkindbetreuungseinrichtungen gilt. In einer Umfrage der Arbeiterkammer und des Österreichischen Gewerkschaftsbundes beklagten die Nutzer Probleme mit den Öffnungszeiten. Zum einen reichen die täglichen Öffnungszeiten mancherorts nicht aus, was besonders bei Berufspendlern nahe liegt. Zum anderen weist ein Teil der Betreuungseinrichtungen so viele Schließtage auf, dass die Eltern getrennt voneinander Urlaub nehmen müssen, um diese zu überbrücken (Arbeiterkammer Wien 2019).

Schweiz

Die Kinderbetreuung in der Schweiz weist große regionale Unterschiede auf. Die regionalen Differenzen hängen dabei mit den jeweiligen Sprachgemeinschaften zusammen. Während der deutschsprachige Landesteil der Kindergartentradition anhängt, macht sich in den übrigen Gebieten der italienische bzw. französische Einfluss bemerkbar. Im Tessin ähnelt die Betreuungsinfrastruktur der in Italien. Die *scuola infanzia* müssen Kinder ab dem dritten Geburtstag in die Vorschule aufnehmen (Angebotsobligatorium). Mit der *école enfantine* in den französischsprachigen Regionen und den Kindergärten in den deutschsprachigen Gebieten bestehen in der Schweiz zwei Betreuungssysteme, die sich von der im Tessin grundlegend unterscheiden.

Seit den 1980er Jahren wird versucht, die verschiedenen Systeme im Vorschulbereich zu vereinheitlichen und in das obligatorische Schulsystem zu integrieren. Diesem Ziel dient das sogenannte HarmoS-Konkordat von 2007. Inzwischen müssen die Gemeinden in 24 der 25 Kantone zwei kostenlose Kindergartenjahre anbieten (Angebotsobligatorium). Im Kanton Zug muss nur ein Jahr angeboten werden. Außerdem setzt sich der obligatorische zweijährige Kindergartenbesuch immer mehr durch. Basel-Stadt war noch 2006/2007 der einzige Kanton mit einem solchen Besuchsobligatorium. In den übrigen Kantonen war der Besuch der Vorschule hingegen entweder freiwillig oder nur ein Jahr lang verpflichtend (EDK 2019, S. 10). Inzwischen herrscht in 17 Kantonen ein zweijähriges Besuchsobligatorium, in den verbleibenden 8 Kantonen ist der Besuch nur ein Jahr lang verpflichtend. Auch in der Praxis hat die überwältigende Mehrheit der Kinder, die aktuell eingeschult werden, zuvor zwei Jahre lang den Kindergarten bzw. die Vorschule besucht. Im Tessin war die Mehrheit drei Jahre im Kindergarten. Die Bemühungen der Schweizer Politik schlagen sich in einem allenfalls moderaten Anstieg der Betreuungsquote der Vorschulkinder (vgl. Appendix) nieder.

Bei den Betreuungszeiten ist ebenfalls ein Ausbau erkennbar: Um die Organisation der Kinderbetreuung berufstätiger Eltern zu erleichtern, sollen die Vorschulstunden in sogenannte umfassende Blockzeiten von mindestens 3,5 Stunden an fünf Tagen in der Woche zusammengefasst werden.¹⁶ Im Jahr 2019 lag der Anteil der Vorschulen mit umfassenden Blockzeiten in der weit überwiegenden Mehrheit der Kantone bei mindestens 76 Prozent.¹⁷

Während der Umfang außerhäuslicher Kinderbetreuung ab vier Jahren nur halbtags aber kostenlos vorhanden ist, bleibt die Kinderbetreuung in der Altersgruppe unter vier Jahren bei großen institutionellen Unterschieden weiterhin unzureichend. Nach Angaben von Eurydice¹⁸ wurde aufgrund des Mangels an Betreuungseinrichtungen 2003 auf Bundesebene ein befristetes Subventionsprogramm aufgelegt, das bis 2014 48.000 neue Plätze für

¹⁶ Vgl. <http://bildungsszene.educa.ch/de/kindergarten-1>

¹⁷ <https://www.edk.ch/dyn/15932.php>

¹⁸ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-programmes-children-under-4-years-23_en

Kinder im Alter von zwei Monaten bis zum (Vor-)Schuleintritt schaffen sollte. Das Programm wurde zunächst bis 2019 und dann ein weiteres Mal bis 2023 verlängert.¹⁹ Trotz der in den vergangenen Jahren steigenden Zahl von Betreuungsplätzen, ist die Nachfrage nach Betreuung stärker angestiegen als das Angebot.²⁰

3 Fazit

Zu Beginn der 1990er Jahre unterschieden sich die westeuropäischen Länder hinsichtlich der formalen Kinderbetreuung beträchtlich. Die formale Kinderbetreuung in den nordischen Ländern Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland und Island wurde sowohl für die Kleinkinder als auch für jene im Vorschulalter enorm ausgebaut. Heute besteht ein weitgehend bedarfsdeckendes Angebot: Die Öffnungszeiten sind großzügig, es herrscht Ganztagsbetreuung vor und die bei den Eltern anfallenden Kosten sind vergleichsweise gering. Kurzum, die Ländergruppe entspricht dem Bild des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats.

Die Länder der Vorschultradition hatten in vielen Fällen bereits zu Beginn der 1990er Jahre – also bereits vor den nordischen Staaten – eine bedarfsdeckende Versorgung mit kostenlosen, ganztägigen Betreuungsleistungen, die sich aber nur auf die Altersgruppe ab 2,5 bzw. drei Jahren erstreckte. Dies gilt insbesondere für Italien, Frankreich und Belgien, mit Abstrichen aber auch für Spanien und Portugal. In den meisten Ländern dieser Gruppe ist die Betreuungsinfrastruktur für die Kleinkinder in den letzten 30 Jahren jedoch deutlich ausgebaut worden, wodurch es institutionell zu einer Angleichung an die nordischen Länder kommt.

In den übrigen Ländern ist die Entwicklung uneinheitlicher: So lässt sich auch für Deutschland und Österreich ein massiver Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung feststellen. In den Niederlanden und Großbritannien ist das Angebot an öffentlich finanzierter Kinderbetreuung ebenfalls deutlich ausgebaut worden. In Irland, der Schweiz und Griechenland ist der Ausbau weniger ausgeprägt.

Daten zum Download



Ausgewählte Daten zur Entwicklung der Kinderbetreuung, 1990 bis 2020

¹⁹ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/finanzhilfen-schaffung-betreuungsplaetze.html>

²⁰ https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-programmes-children-under-4-years-23_en

Literatur

- Arbeiterkammer Wien (2019):** AK-ÖGB-Umfrage zeigt: Eltern wollen mehr Geld für Kindergarten und Co., Wien, https://wien.arbeiterkammer.at/kindergaerten#heading_Schliesstage_sind_schwierig_zu_ueberbr_cken
- Baierl, A./Kaindl, M. (2011):** Kinderbetreuung in Österreich, Wien
- Barry, U. (2008):** The Provision of Childcare Services in Ireland, Brüssel
- Bianculli, A./Jordana, J. (2013):** The unattainable politics of child benefits policy in Spain, in: Journal of European Social Policy 23 (5), S. 504–520
- Bonoli, G. (2006):** New Social Risks and the Politics of Post-Industrial Social Policies, in: K. Armingeon/G. Bonoli (Hrsg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States, London, New York, S. 3–26
- Bordone, V./Arpino, B./Aassve, A. (2017):** Patterns of grandparental child care across Europe: The role of the policy context and working mothers' need, in: Ageing and Society 37 (4), S. 845–873
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** Übersicht über das Sozialrecht 2011/2012, Nürnberg
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020):** Kindertagesbetreuung Kompakt. Ausbaustand und Bedarf 2019, Berlin
- Care Inspectorate (verschiedene Jahrgänge):** Early learning and childcare statistics. The provision and use of registered daycare of children and childminding services in Scotland
- Daguerre, A. (2007):** Childcare Policies in Diverse European Welfare States. Switzerland, Sweden, France and Britain, in: K. Armingeon/G. Bonoli (Hrsg.): The Politics of Post-Industrial Welfare States, London
- Daly, M. (2020):** The welfare system in Ireland over the last 20 years, in: S. Blum/J. Kuhlmann/K. Schubert (Hrsg.), a.a.O., S. 275–290
- Department for Education (2019):** Childcare and early years survey of parents 2019. Data tables, London
- Department for Education and Skills (2004):** Provision for Children under Five Years of Age in England. January 2004 (final)
- Department of Health (2019):** Children's Social Care Children's Social Care Statistics for Northern Ireland 2018/19, Belfast
- Duvander, A.-Z./Ellingsæter, A. L. (2016):** Cash for childcare schemes in the Nordic welfare states: Diverse paths, diverse outcomes, in: European Societies 18, S. 70–90
- Dýrfjörð, K./Magnúsdóttir, B. R. (2016):** Privatization of early childhood education in Iceland, in: Research in Comparative and International Education 11 (1), S. 80–97
- EDK (2019):** Bilanz 2019. Harmonisierung der verfassungsmässigen Eckwerte (Art. 62 Abs. 4 BV) für den Bereich der obligatorischen Schule, Bern

- Ellingsæter, A. L. (2008):** The Provision of Childcare Services in Norway
- Ellingsæter, A. L. (2012):** Betreuungsgeld. Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden, Berlin
- Emerek, R. (2008):** The Provision of Childcare Services in Denmark
- Esping-Andersen, G. (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- Esping-Andersen, G. (1999):** Social Foundations of Postindustrial Economies, Oxford
- Esping-Andersen, G. (2002):** A Child-centred Social Investment Strategy, in: G. Esping-Andersen/D. Gallie/A. Hemerijck/J. Myles (Hrsg.): Why We Need a New Welfare State, Oxford, S. 26–67
- Eurydice (2011a):** National system overview on education systems in Europe - Luxembourg
- Eurydice (2011b):** National system overview on education systems in Europe - Spain
- Eydal, B. G./Rostgaard, T. (2011):** Day-care Schemes and Cash-for-Care at Home
- Fagan, C. (2008):** The Provision of Childcare Services in UK
- Ferreira, V. (2008):** The Provision of Childcare Services in Portugal
- Fine-Davis, M. (2007):** Childcare in Ireland today. Briefing paper to the Irish Congress of Trade Unions, Dublin
- Formosinho, J./Formosinho, J. (2008):** System of early education/care and professionalisation in Portugal, München
- Gabinete de Estratégia e Planeamento (Verschiedene Jahrgänge):** Carta Social. Folha Informativa
- Gago, E. G. (2008):** The Provision of Childcare Services in Spain
- Horgan, D./Martin, S./Cunneen, M./Towler, M. (2014):** Early Childhood Care and Education Policy, in: NZ Research in Early Childhood Education Journal 17 (Special Issue), S. 1–13
- Ibáñez, Z./León, M. (2014):** Early Childhood Education and Care Provision in Spain, in: M. León (Hrsg.), a.a.O., S. 276–300
- Instituto Nacional de Estatística (2020):** Statistical Yearbook of Portugal. 2019, Lisboa
- Juan Carlos I, Rey de España (23 de diciembre 2002):** Jefatura del Estado. Ley Orgánica 10/2002, BOE núm. 30, S. 45188–45220
- Kaindl, M./Schipfer, R. K. (2019):** Familien in Zahlen 2019. Statistische Informationen zu Familien in Österreich, Wien, https://www.oif.ac.at/fileadmin/user_upload/p_oif/FiZ/FiZ_2019.pdf
- Karamessini, M. (2008):** The Provision of Childcare Services in Greece

- Kerschen, N. (2020):** Changes in Luxembourg's welfare system (1998-2018). Coalition governments and Europeanisation as major driving forces, in: S. Blum/J. Kuhlmann/K. Schubert (Hrsg.), a.a.O., S. 327–347
- Kind & Gezin (2012):** Jaarverslag Kinderopvang 2011, Brussel
- Leitner, S. (2009):** Von den Nachbarn lernen?, in: WSI Mitteilungen 62 (7), S. 376–382
- Mahon, E./Bailey, J. (2015):** The incomplete revolution. Development of childcare policies in Ireland, in: D. Kutsar/M. Kuronen (Hrsg.): Local Welfare Policy Making in European Cities, Switzerland, S. 149–160
- Marx, I./van Cant, L. (2020):** Belgium's Welfare System. Still lagging after all these years, in: S. Blum/J. Kuhlmann/K. Schubert (Hrsg.), a.a.O., S. 38–55
- Merens, A./Hartgers, M./van den Brakel, Marion (2012):** Emancipatiemonitor 2012, Den Haag
- Merens, A./van den Brakel, Marion/Hartgers, M./Hermans, B. (2011):** Emancipatiemonitor 2010, Den Haag
- Meulders, D./O'Dorchai, S. (2008):** Childcare in Belgium, in: Dulbea Working Paper 2008 (08-08)
- Ministère de la Famille et l'Intégration (2012):** Rapport d'Activité 2011, Luxembourg
- Ministère de la Famille et l'Intégration (2014):** Rapport d'Activité 2013, Luxembourg
- Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle (2011):** Les Chiffres Clés de l'Éducation Nationale. Statistiques et indicateurs 2009 - 2010
- Ministerio de Educacion, Gobierno de Espana (verschiedene Jahrgänge):** Las cifras de la educación en España. Estadística de la Educación, Madrid
- Ministero della Pubblica Istruzione (2000):** La Scuola Materna Statale e non Statale
- Ministry of Education (2001):** Early Childhood Education and Care Policy in Portugal
- Mósesdóttir, L. (2008):** The Provision of Childcare Services in Iceland
- Murphy, R. (2015):** Early Childhood Education in Ireland, in: International Electronic Journal of Elementary Education 8 (2), S. 287–300
- Nordic Social-Statistical Committee (2000):** Social Protection in the Nordic Countries 1998, Kopenhagen
- Nordic Social-Statistical Committee (2009):** Social Protection in the Nordic Countries, 2007/2008, Kopenhagen
- Nordic Social-Statistical Committee (2010):** Social Protection in the Nordic Countries, 2008/2009, Kopenhagen

- Nordic Social-Statistical Committee (2011):** Social Protection in the Nordic Countries, 2009/2010, Kopenhagen
- Nordic Social-Statistical Committee (2017):** Social Protection in the Nordic Countries. Scope, Expenditure and Financing 2015/2016, kein Ort angegeben
- Nyberg, A. (2008):** The Provision of Childcare Services in Sweden
- Oberhuemer, P./Schreyer, I./Neuman, M. J. (2010):** Professionals in Early Childhood Education and Care Systems, Opladen/Ridgebrook
- Obinger, H./Starke, P./Moser, J./Bogedan, C./Gindulis, E./Leibfried, S. (Hrsg.) (2010):** Transformations of the Welfare State, Oxford
- Obinger, H./Tálos, E. (2006):** Sozialstaat Österreich zwischen Kontinuität und Umbau. Eine Bilanz der ÖVP/FPÖ/BZÖ-Koalition, Wiesbaden
- Observatoire National de la Petite Enfance (verschiedene Jahre):** L'accueil du jeune enfant
- OECD (2006):** Starting Strong II. Early Childhood Education and Care, Paris
- ONE (verschiedene Jahre):** Rapport d'activités. ONE en chiffres
- ONE (2010):** Bilan d'une Decennie 2000-2009, Bruxelles
- ONE (2018):** Rapport d'activité 2017
- Plantenga, J./Remery, C. (2008):** The Provision of Childcare Services in the Netherlands, Utrecht
- Plasman, R. (2008):** The Provision of Childcare Services in Luxembourg
- POBAL (2019):** Annual Early Years Sector Profile Report 2018/2019, Dublin
- Ranci, C./Sabatinelli, S. (2014):** Long-term and Child Care Policies in Italy between Familism and Privatisation, in: M. León (Hrsg.), a.a.O., S. 233–255
- Salido, O. (2011):** Female Employment Policies for Balancing Work and Family Life in Spain, in: A. M. Guillén/M. León (Hrsg.): The Spanish Welfare State in European Context, Burlington, S. 187–208
- Sarti, R. (2010):** Who cares for me?, in: Paedagogica Historica 46 (6), S. 789–802
- Scharpf, F. W. (1986):** Strukturen der post-industriellen Gesellschaft, in: Soziale Welt 1, S. 3–24
- Scharpf, F. W. (1997):** Employment and the Welfare State, in: MPIfG Working Paper 97 (7)
- Scharpf, F. W./Schmidt, A. V. (2000):** Introduction, in: F. W. Scharpf/A. V. Schmidt (Hrsg.): Welfare and Work in the Open Economy. From Vulnerability to Competitiveness, Oxford, S. 1–20
- Schreyer, I./Oberhuemer, P. (2017a):** France. Key contextual data, in: P. Oberhuemer/I. Schreyer (Hrsg.), a.a.O.

- Schreyer, I./Oberhuemer, P. (2017b):** Portugal. Key contextual data, in: P. Oberhuemer/I. Schreyer (Hrsg.), a.a.O.
- Scottish Government (verschiedene Jahrgänge):** Summary statistics for schools in Scotland, Edinburgh
- Seils, E./Klein, M. (2013):** Die Betreuung von Kleinkindern im westeuropäischen Vergleich, in: WSI-Mitteilungen 66 (8), S. 598–605
- Silvera, R. (2008):** The Provision of Childcare Services in France
- Skolverket (2009):** Children, pupils and staff. National level
- Skolverket (2011):** Facts and Figures 2011. Pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden
- Statistics Denmark (2012):** Statistical Yearbook, Copenhagen
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2009):** Kindertagesbetreuung regional 2008, Wiesbaden
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2018):** Kindertagesbetreuung regional 2017 - Ein Vergleich aller Kreise in Deutschland, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (verschiedene Jahrgänge):** Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, Wiesbaden
- Sutela, H. (2008):** The Provision of Childcare Services in Finland
- Teppers, E./Schepers, W./van Regenmortel, T. (2019):** Het gebruik van en de behoefte aan kinderopvang voor baby's en peuters jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest, Leuven
- van Gerven, M. (2020):** The Dutch participatory welfare state. Shift from a welfare system of collective solidarity towards individual responsibility in a participatory society, in: S. Blum/J. Kuhlmann/K. Schubert (Hrsg.), a.a.O., S. 387–403
- Yerkes, M. A./Javornik, J. (2018):** Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective, in: Journal of European Social Policy, S. 1–16
- Ziomas, D./Bouzas, N./Capella, A./Konstantinidou, D. (2017):** ESPN Thematic Report on Progress in the implementation of the 2013 EU Recommendation on "Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage". Greece, Brussels
- Ziomas, D./Bouzas, N./Spyropoulou, N. (2014):** Investing in children. Breaking the cycle of disadvantage, Brussels

Impressum

In der Reihe „WSI Study“ erscheinen in unregelmäßiger Folge Arbeiten aus dem WSI zu aktuellen Vorgängen auf wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischem Gebiet.
Für den Inhalt sind die Autorinnen und Autoren selbst verantwortlich.

**Diese und andere Veröffentlichungen der Hans-Böckler-Stiftung
finden Sie als pdf-Datei unter www.boeckler.de**

Autor:innen:

Dr. Eric Seils
Referat: Vergleichende Sozialpolitik
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung
eric-seils@boeckler.de

Katharina Molitor
M.A. Soziologie, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Schulentwicklungsforschung (IFS)
der Technischen Universität Dortmund
katharina.molitor@tu-dortmund.de

Herausgeber

WSI der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
wsj@boeckler.de

Study (Internet) ISSN 2367-0827

Satz: Daniela Groß