

ECO

AUSTRIA

INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Wien, im Juni 2021

ENDBERICHT

Kinderbetreuung und Elementarpädagogik im
internationalen Vergleich: Best-Praxis Modelle

Studie im Auftrag
der Julius Raab Stiftung

www.ecoaustria.ac.at

ENDBERICHT

Kinderbetreuung und Elementarpädagogik im internationalen Vergleich: Best-Praxis Modelle

Priv.-Doz. Dr. Monika Köppl-Turyna, Mag. Nikolaus Graf
Studentische Mitarbeit durch Pia Molitor
Studie im Auftrag der Julius Raab Stiftung

Juni 2021

Executive Summary

Die gegenständliche Studie stellt Verbesserungspotenziale der Kleinkindbetreuung und frühkindlichen Pädagogik für Österreich dar. Im Rahmen einer Literaturanalyse zeigen sich die positiven Effekte im Hinblick auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen sowie auf geschlechtsspezifische Unterschiede am Arbeitsmarkt. Darüber hinaus kann die Teilnahme an frühkindlicher Pädagogik die späteren Bildungs- und Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Kinder verbessern. Die Analyse der Strukturen der Kleinkindbetreuung in Österreich zeigt erhebliche Verbesserungspotenziale für Österreich auf. Hier ist zunächst relevant, dass Österreich das Barcelona-Ziel einer Kinderbetreuungsquote von 33 Prozent bei unter 3-Jährigen noch verfehlt. Dabei stellt sich insbesondere die Bereitstellung eines zeitlich umfassenden Betreuungsangebots als mangelhaft dar. Im internationalen Vergleich werden die Kinderbetreuungssysteme in Deutschland, Frankreich, den Niederlanden und Dänemark dargestellt. Alle diese Länder haben eine höhere Kinderbetreuungsquote bei unter 3-Jährigen als Österreich. Es zeigen sich erhebliche Unterschiede in den verschiedenen Ländern, aber auch, dass in vielen Ländern zuletzt Anstrengungen und Reformen unternommen wurden. Unterschiedlich in Form und Ausmaß zielen diese etwa auf die Erweiterung des Betreuungsangebots, die Verbesserung der Qualität der Betreuung, die Harmonisierung der Qualität verschiedener Betreuungsangebote und die verbesserte Einbeziehung insbesondere von Kindern mit Bildungsbenachteiligung ab. In einem erweiterten Ländervergleich für 29 Vergleichsländer erfolgt eine Scoreboard-Betrachtung anhand von Indikatoren, die für die Performance der Kinderbetreuung, aber auch für ihre Wirkungen maßgeblich sind. Dabei stellt sich Dänemark unter den einbezogenen Vergleichsländern als Best-Performer dar. Die Ergebnisse unterstreichen, dass es für Österreich Verbesserungspotenziale im Bereich der Kleinkindbetreuung und Frühpädagogik gibt.

Inhalt

1. Hintergrund und Motivation	1
2. Wirkungen der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik.....	4
2.1. Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen	4
2.2. Einkommen der Frauen sowie weitere Charakteristika des Jobs	9
2.3. Kurz- und langfristige Effekte auf die Kinder.....	11
2.4. Voraussetzungen für die positiven Effekte	15
3. Strukturen der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik in Österreich.....	18
3.1.1. <i>Faktoren der Angebotsseite</i>	19
3.1.2. <i>Faktoren der Nachfrageseite</i>	33
4. Praxisbeispiele der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik	47
4.1. Deutschland	47
4.1.1. <i>Faktoren der Angebotsseite</i>	47
4.1.2. <i>Faktoren der Nachfrageseite</i>	63
4.2. Frankreich	79
4.2.1. <i>Faktoren der Angebotsseite</i>	79
4.2.2. <i>Faktoren der Nachfrageseite</i>	84
4.3. Dänemark.....	91
4.3.1. <i>Faktoren der Angebotsseite</i>	91
4.3.2. <i>Faktoren der Nachfrageseite</i>	96
4.4. Niederlande	101
4.4.1. <i>Faktoren der Angebotsseite</i>	101
4.4.2. <i>Faktoren der Nachfrageseite</i>	108
4.5. Resümee des Ländervergleichs.....	112
5. Erweiterter Ländervergleich im Scoreboard	115
6. Handlungsfelder und Empfehlungen	123
7. Literaturverzeichnis	126

Abbildungen und Tabellen

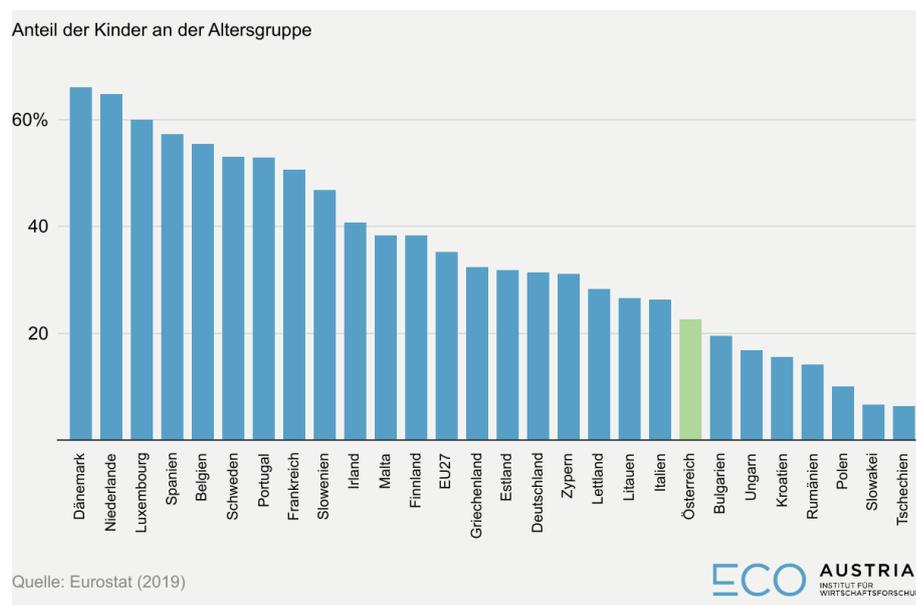
Abbildung 1: Kinderbetreuung und Elementarpädagogik 0 bis 2-Jährige international.....	1
Abbildung 2: Kinderbetreuung und Elementarpädagogik 0 bis 2-Jährige nach Aufenthaltsdauer.....	2
Abbildung 3: Elementarpädagogik und Arbeitsmarktbeteiligung der Mütter	4
Abbildung 4: Erklärungen für Unterschiede in der Nutzung der Kinderbetreuung zwischen sozialen Gruppen.....	16
Abbildung 5: Darstellungsschema für Studien der Vergleichsländer	18
Abbildung 6: Angebotsstruktur der Kinderbetreuung in Österreich.....	20
Abbildung 7: Durchschnittliche Öffnungszeiten am Tag in den Bundesländern	23
Abbildung 8: Ganztags- und VIF-konforme Betreuung im Bundesländervergleich	24
Abbildung 9: Ganztägige Kinderbetreuung in den Gemeinden	25
Abbildung 10: VIF-konforme Betreuung in den Gemeinden	26
Abbildung 11: VIF-konforme Kinderbetreuungseinrichtungen 2007 bis 2019.....	27
Abbildung 12: Betreuungsquoten nach Bundesländern und Einzeljahren.....	33
Abbildung 13: Betreuungsquoten im Zeitvergleich.....	34
Abbildung 14: Anzahl der betreuten Kinder in Kindertagesheimen nach Anwesenheitsdauer.....	35
Abbildung 15: Anteil der ganztags betreuten Kinder 1988 bis 2019 nach Bundesländern	36
Abbildung 16: Erwerbsstatus von Müttern, im Generationenvergleich.....	37
Abbildung 17: Anteil der Kinder mit Müttern, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen.....	37
Abbildung 18: Beschäftigung der Mütter von betreuten Kindern.....	38
Abbildung 19: Mütter mit Vollzeitbeschäftigung in den Gemeinden	38
Abbildung 20: Korrelation zwischen Anteil vollzeitbeschäftigten Müttern und durchschnittlichen Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen.....	39
Abbildung 21: Betreuungsumfang in Kinderbetreuung am 1.3.2019, Kindertageseinrichtungen, Kinder unter 3 Jahren	53
Abbildung 22: Personalschlüssel mit und ohne Leitungszeit (Median) nach Bundesländern am 1.3.2019, Kinderkrippen für Kinder unter 3 Jahren.....	54
Abbildung 23: Pädagogisch tätige Personen in Kindertageseinrichtungen nach Qualifikationsniveaus in den Bundesländern am 01.03.2019, Anteil in Prozent.....	59
Abbildung 24: Gewünschter Betreuungsumfang in Kinderbetreuung 2018, Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, Kinder unter 3 Jahren	61
Abbildung 25: KiTa-Beiträge: Anteil am Haushaltsnettoeinkommen der Eltern, Mittelwert sowie Streuung zwischen erstem und neuntem Dezil.....	65
Abbildung 26: Zustimmung zur Frage „Aufgabe des Mannes ist es Geld zu verdienen, die der Frau, sich um Haushalt und Familie zu kümmern“	74
Abbildung 27: Zustimmung zur Frage „Hausfrau zu sein, ist genauso erfüllend, wie gegen Bezahlung zu arbeiten“	75

Abbildung 28: Zustimmung zur Frage „Eine berufstätige Mutter kann ein genauso herzliches und vertrauensvolles Verhältnis zu ihren Kindern finden wie eine Mutter, die nicht berufstätig ist“	76
Abbildung 29: Zustimmung zur Frage „Alles in allem: das Familienleben leidet darunter, wenn die Frau voll berufstätig ist“	76
Abbildung 30: Zustimmung zur Frage „Sollten Frauen arbeiten, wenn ein Kind da ist, das noch nicht zur Schule geht?“	76
Abbildung 31: Anteil der Befragten, die angeben, dass ein Kind leidet, wenn die Mutter berufstätig ist.....	77
Abbildung 32: Anteil der Befragten, die angeben, dass Berufstätigkeit wichtig ist, aber das das, was Frauen wirklich wollen, ein zu Hause mit Kindern ist	77
Abbildung 33: Anteil der Befragten, die angeben, dass das Familienleben leidet, wenn die Frau einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht.....	78
Abbildung 34: Anteil der Befragten, die angeben, dass es die Aufgabe des Mannes ist, Geld zu verdienen, die Aufgabe der Frau, auf Heim und Familie zu achten	78
Abbildung 35: Performance Indikator im erweiterten Ländervergleich	116
Abbildung 36: Ländervergleich im Scoreboard nach Einzelindikatoren	121
Tabelle 1: Gruppengrößen für Kindergarten- sowie Krippengruppen in den Landesgesetzen.....	28
Tabelle 2: Öffnungsdauern von Kindertageseinrichtungen (ohne Altersbeschränkung) nach Bundesländern.....	52
Tabelle 3: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019	63
Tabelle 4: Gender Pay Gap als geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen 2019 ..	72
Tabelle 5: Teilzeitquote der Männer und Frauen sowie Divergenz im Alter von 25 bis 49 Jahren im Ländervergleich 2019.....	72
Tabelle 6: Gründe für Teilzeitbeschäftigung, Frauen im Alter von 25 bis 49 Jahren.....	73
Tabelle 7: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019	85
Tabelle 8: Durchschnittliche Gebühren für frühkindliche Betreuung und Erziehung für Kinder unter 3 Jahren 2018/2019	86
Tabelle 9: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019	96
Tabelle 10: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019..	108
Tabelle 11: Performance Indikator für Kleinkindbetreuung und frühkindliche Erziehung.....	115

1. Hintergrund und Motivation

Die so genannten Barcelona-Ziele der Europäischen Union sehen einen massiven Ausbau der Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder bis zum Schulpflichtalter vor. Auf seiner Tagung in Barcelona im Jahr 2002 legte der Europäische Rat folgende Ziele für diesen Bereich fest: „ (...) Die Mitgliedstaaten sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90 Prozent der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 Prozent der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“ Während aufgrund der Investitionen in den letzten Jahren Betreuungsplätze für Kinder zwischen 3 und 5 Jahren in Österreich ausreichend vorhanden sind, ist das bei der Betreuung der Kinder im Alter von 0 bis 2 Jahren nicht der Fall.¹ Abbildung 1 zeigt die internationalen Unterschiede in der Partizipation der 0- bis 2-Jährigen an formeller Kinderbetreuung (Kindergärten, Krippen, Tagesmutter usw.).

Abbildung 1: Kinderbetreuung und Elementarpädagogik 0- bis 2-Jährige international



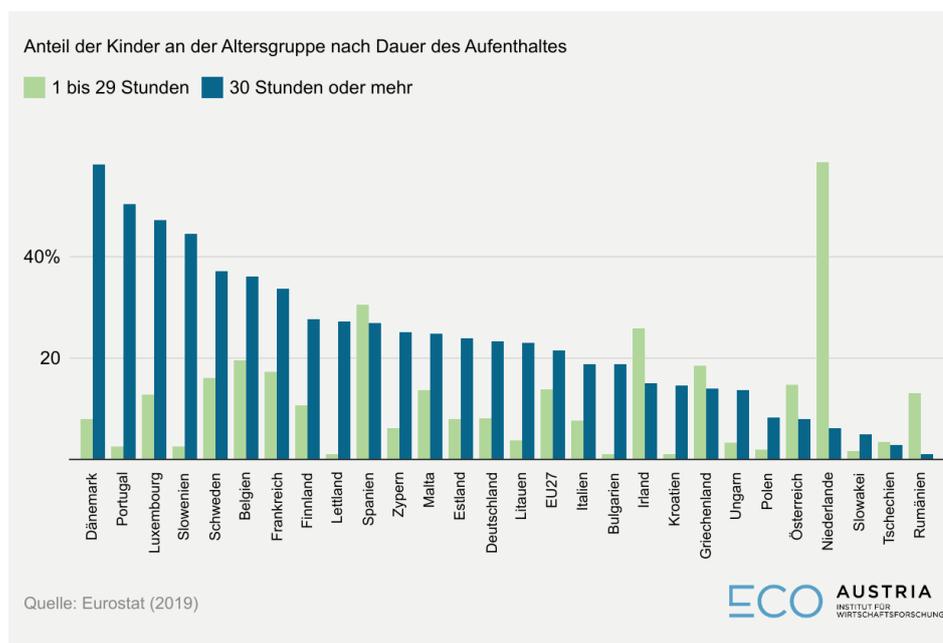
So zeigt sich, dass Österreich zu denjenigen Ländern gehört, wo das Barcelona-Ziel nicht erreicht wird. So wurden im Jahr 2019 in Österreich knapp 23 Prozent der Kinder im Alter bis 3 Jahren in formeller Betreuung untergebracht (Voll- und Teilzeit), 10 Prozentpunkte unter dem Barcelona-

¹ Im internationalen Vergleich, z.B. von Eurydice oder wie im Barcelona-Ziel definiert, wird zwischen zwei Altersgruppen unterschieden: den 0 bis 2-Jährigen bzw. 3 bis 5-Jährigen. Die erste Kategorie entspricht den Crèches/Kinderkrippen, die bis zum vollendeten 3. Lebensjahr (3. Geburtstag) besucht werden. Die zweite Kategorie erfasst Kindergärten, die bis zum vollendeten 6. Lebensjahr (6. Geburtstag) besucht werden. Diese Aufteilung erfolgt unabhängig von der Organisation einer Bildungseinrichtung (z.B. gemeinsame Familiengruppen für 0 bis 5-Jährige).

Ziel. In Dänemark waren es 66 Prozent, in den Niederlanden 65 Prozent. Der Schnitt der 27 EU-Länder liegt inzwischen auch bei 35 Prozent und damit über der Marke des Barcelona-Ziels.

Insbesondere bei der Betreuung von Kleinkindern im Ausmaß von 30 Stunden oder mehr belegt Österreich einen Platz am Ende. Gleichzeitig hat Österreich bei 47,1 Prozent (Eurostat 2019) die zweithöchste Rate der Teilzeitbeschäftigung von Frauen in der Europäischen Union, was in erster Linie auf die Mütter zurückzuführen ist.

Abbildung 2: Kinderbetreuung und Elementarpädagogik 0- bis 2-Jährige nach Aufenthaltsdauer



Die Erreichung der Barcelona-Ziele stellt im Verständnis der AutorInnen keinen Selbstzweck dar. Wissenschaftliche Studien unterstreichen die nachhaltig positiven Effekte der Kleinkindbetreuung, einerseits auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern sowie auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten am Arbeitsmarkt, andererseits auf die späteren Bildungs- und Arbeitsmarktchancen der an Kinderbetreuung teilnehmenden Kinder. Dabei kann eine stärkere Einbeziehung von Kindern in Kinderbetreuung zur Erreichung einer besseren Integration bildungsbenachteiligter Gruppen beitragen. Die Darstellung der kurz- und langfristigen Wirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie auf Bildungs- und Arbeitsmarktchancen der teilnehmenden Kinder erfolgt im Abschnitt 2 auf Basis der wissenschaftlichen Literatur.

Zur Identifikation der Verbesserungspotenziale erfolgt in Abschnitt 3 eine Darstellung des Status quo der Kinderbetreuung in Österreich. Hier werden auch institutionelle Rahmenbedingungen und Strukturvorgaben an Kinderbetreuung sowie institutionelle Hemmnisse eines qualitativ hochwertigen und zeitlich umfassenden Betreuungsangebots dargelegt. Der Fokus liegt dabei jedoch auf der Darstellung von quantitativen Indikatoren zur Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung für Kinder unter 3 Jahren. Es zeigt sich, dass insbesondere im Hinblick auf die Bereitstellung zeitlich umfassender Betreuungsangebote insgesamt Aufholpotenziale und insbesondere große Unterschiede zwischen Bundesländern gegeben sind.

Zur Ableitung von Verbesserungsoptionen und Handlungsansätzen werden in Abschnitt 4 die Betreuungsmodelle von Vergleichsländern vorgestellt, die bei maßgeblichen Indikatoren besser positioniert sind als Österreich. Einbezogen sind dabei Deutschland, Frankreich, die Niederlande und Dänemark. Erkennbar ist, dass in allen Ländern, auch in Österreich, Betreuungsmodelle historisch gewachsen sind und Strukturen auch ein erhebliches Maß an institutioneller Pfadabhängigkeiten aufweisen. Etwa zieht die föderale Struktur in Deutschland, ähnlich wie in Österreich, ein regional, aber auch institutionell stark fragmentiertes Betreuungsangebot nach sich. Hier bestehen große regionale Unterschiede zwischen Bundesländern, etwa im Hinblick auf zeitliche Betreuungsangebote, Gruppengrößen, Gebühren und auch im Hinblick auf die Inanspruchnahme. In den Vergleichsländern sind dabei insbesondere in jüngerer Vergangenheit auch politische Ansätze, Strategien und Reformen verfolgt worden, die etwa auf den Ausbau des Betreuungsangebots, die Qualitätssteigerung, die Harmonisierung von Betreuungsangeboten sowie auf die stärkere Einbeziehung von Kindern insbesondere mit bildungsbenachteiligtem Hintergrund abzielen. Die Länderstudien stellen die Betreuungssysteme der Vergleichsländer institutionell und quantitativ dar: Dies erfolgt unter Berücksichtigung der angebotsseitigen Faktoren – etwa Betreuungsangebot und verfügbare Plätze, Qualifikation und Berufsausbildung, Öffnungszeiten – der nachfrageseitigen Faktoren – etwa Erwerbsbeteiligung von Frauen, Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen von Müttern, geschlechterspezifische Normen und Werthaltung, finanzierungsrelevante Anreize und Förderungen – sowie der institutionellen Rahmenbedingungen – Zuständigkeiten, qualitativer Rahmen, Zielsteuerung und Wirkungsorientierung, Kostenbeteiligung, Einbindung und Förderung privater Trägermodelle.

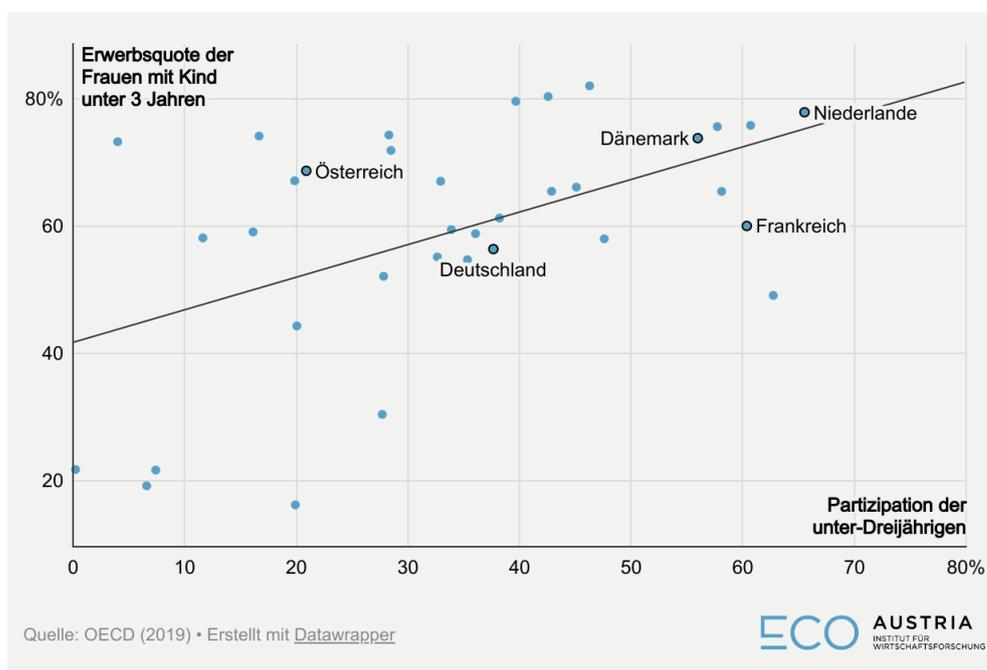
Im abschließenden Abschnitt 5 erfolgt eine Darstellung von quantitativen Leistungs- und Strukturindikatoren in einem erweiterten Ländervergleich. Einbezogen sind hier 29 Länder (EU 27 Mitgliedstaaten plus Norwegen und die Schweiz). Dabei werden Österreich und die vier Vergleichsländer in einem Scoreboard verortet und gegenüber einem breiteren Set von Vergleichsländern betrachtet. Hier werden Indikatoren betrachtet, die für die Performance der Kinderbetreuungssysteme sowie für strukturelle Rahmenbedingungen maßgeblich sind, etwa Kinderbetreuungsquoten, Beschäftigungsquoten von Müttern, der Gender Pay Gap, die Erwerbsbeteiligung beider Eltern in Vollzeitbeschäftigung, der Anteil von Jugendlichen, die nicht in Beschäftigung oder Ausbildung sind, oder Ergebnisse internationaler Bildungsstandardtests. In den zusammenfassenden Scoreboard-Indikator fließen insgesamt 14 Einzelindikatoren ein, die im erweiterten Ländervergleich die Qualität und den Ausbaugrad der nationalen Kinderbetreuungssysteme beschreiben bzw. für Ergebnisse und Wirkungen von frühkindlicher Erziehung und Kinderbetreuung relevant sind. Dabei stellt sich Dänemark unter allen einbezogenen Ländern als Best-Performer dar. Von den Ländern, die im Rahmen der Länderstudien im Abschnitt 4 detailliert betrachteten werden, schneiden alle Länder im Scoreboard eher besser ab als Österreich. Dies unterstreicht die Verbesserungspotenziale, die es für Österreich im Bereich der Kleinkindbetreuung gibt.

2. Wirkungen der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik

2.1. Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen

In den OECD-Ländern besteht grundsätzlich eine positive Korrelation zwischen Arbeitsmarktbeteiligung der Mütter und Partizipationsraten der Kinder an formellen Einrichtungen der Elementarpädagogik. In der Abbildung 3 werden diese zwei Kennzahlen für die Mütter der Kinder im Alter von 0 bis 2 Jahre, sowie deren Partizipationsraten dargestellt.²

Abbildung 3: Elementarpädagogik und Arbeitsmarktbeteiligung der Mütter



Besonders hohe Werte können in Dänemark und den Niederlanden beobachtet werden. Auch Deutschland und Frankreich liegen bei der Partizipation der Kinder an der Elementarpädagogik für Unter-3-Jährige deutlich vor Österreich. Dennoch reicht eine Korrelationsanalyse nicht aus, um kausale Schlüsse zu ziehen darüber, wie Ausbau der Betreuung sich auf Arbeitsmarktbeteiligung auswirkt. Dazu kann die vorhandene Literatur herangezogen werden.

Wie Kleven et al. (2020) zusammenfassen, kommt die vorhandene Literatur zu den Auswirkungen von Kinderbetreuungsmaßnahmen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern und andere sozioökonomisch relevante Ergebnisse zu unterschiedlichen Ergebnissen. Einige Studien schätzen positive und manchmal große Effekte von Kinderbetreuungsmaßnahmen auf das Arbeitsangebot von Frauen. Andere Studien – wobei hier kann man von einer deutlichen

² Im Gegensatz zu der Eurostat Statistik beinhaltet die OECD Statistik auch Betreuung durch Tageseltern, womit die Werte in der Abbildung 3 leicht anders sind als in der Abbildung 1. Diese erscheinen aber für die Frage der Erwerbspartizipation der Mütter sinnvoller, weil es für diese Frage die tatsächliche Betreuung und nicht deren genaue Form die primäre Rolle spielt.

Minderheit sprechen – bewerten das Potenzial von Kinderbetreuungsmaßnahmen zur Verbesserung des weiblichen Arbeitsangebots weniger optimistisch.

Frühere empirische Studien analysierten die Rolle der Kinderbetreuungspreise für die Beschäftigung von Müttern (siehe Blau (2003) oder Blau und Currie (2006) für Übersichten). Es besteht jedoch erhebliche Unsicherheit über die Größenordnung der Effekte, meist aufgrund fragwürdiger Ausschlussrestriktionen in diesen nicht-experimentellen Settings (Blau, 2003). Neuere empirische Arbeiten verwenden quasi-experimentelle Identifikationsstrategien, um kausale Effekte der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern aufzudecken. Hier werden die Arbeiten zusammengefasst, die sich auf die entwickelten Länder beschränken, um möglichst hohe Vergleichbarkeit mit Österreich zu gewährleisten.

Historische Evidenz für die Wirksamkeit der Betreuungsprogramme kann in Herbst (2017) gefunden werden. Herbst (2017) analysiert den US *Lanham Act* von 1940, ein stark subventioniertes und universelles Kinderbetreuungsprogramm, das während des Zweiten Weltkriegs durchgeführt wurde, und schätzt dessen Auswirkungen auf die Beschäftigung von Müttern mit Hilfe eines Dreifach-Differenzmodells. Er stellt fest, dass die Beschäftigung nach der Einführung des Programms erheblich zunahm. Die Auswirkungen der Einführung eines kostenlosen Kindergartens für 5-Jährige an öffentlichen Schulen in den USA vor allem in den 1960er und 1970er Jahren werden von Cascio (2009) ausgewertet, die starke positive Effekte der Einführung eines kostenlosen Kindergartens an öffentlichen Schulen in den USA auf das Arbeitsangebot von alleinerziehenden Müttern, deren jüngstes Kind fünf Jahre alt war, findet, während Effekte für verheiratete Mütter nicht festgestellt werden können. Unter Verwendung von Daten des US Census aus dem Jahr 1980 nutzt Gelbach (2002) die Variation der Geburten von Kindern nach Jahresvierteln in Bezug auf den Zugang zu kostenlosen öffentlichen Kindergärten für fünfjährige Kinder. Im Allgemeinen sind die Effekte von Gelbach (2002) tendenziell kleiner als die von Cascio (2009) identifizierten Effekte. Ein Grund dafür könnte sein, dass der öffentliche Schulbesuch und die Erwerbsquote der Mütter 1980 bereits deutlich höher waren als in den 1960er und 1970er Jahren. Fitzpatrick (2010), die noch aktuellere Daten verwendet, wendet ein Regressionsdiskontinuitätsdesign an, um „Intention-to-Treat-Effekte“ (ITT) der kostenlosen universellen Kindergärten für Vierjährige in den US-Bundesstaaten Georgia und Oklahoma zu identifizieren. Im Allgemeinen findet sie geringe Effekte auf das Arbeitsangebot von Müttern. Allerdings werden starke positive Effekte für Mütter aus ländlichen Regionen identifiziert.

Für Kanada verwenden Lefebvre und Merrigan (2008) ein Differenz-in-Differenzen-Design und nutzen die schrittweise Einführung von kostengünstigen universellen Elementarpädagogikeinrichtungen in der Provinz Quebec von 1997 bis 2000. Basierend auf Daten des Statistics Canada's Survey of Labor and Income Dynamics finden die Autoren, dass dieses Programm die Erwerbsquote von Müttern mit mindestens einem Kind im Alter von ein bis fünf Jahren erhöhte. Baker et al. (2008) analysierten dieselbe Reform mit Daten aus dem National Longitudinal Survey of Children and Youth (NLSCY). Ihre Differenz-in-Differenzen-Schätzungen bestätigen die positiven Effekte von Lefebvre und Merrigan (2008). Andererseits konkludieren Haecck et al (2015), dass die Einführung eines Ganztagskindergartens allein nicht ausreichte, um die Erwerbsbeteiligung von Müttern und die Zahl der geleisteten Arbeitswochen zu erhöhen. In

Kombination mit dem gebührengünstigen Kinderbetreuungsprogramm war dies jedoch schon der Fall. Dabei waren diese Effekte dann auch lang anhaltend.

Berlinski und Galiani (2007) nutzen eine argentinische Kinderbetreuungsreform, die Mitte bis Ende der 1990er Jahre eine kostenlose öffentliche Vorschule für Drei- bis Fünfjährige vorsah, und finden, dass diese Reform das Arbeitsangebot von Müttern erhöhte. In einer verwandten Arbeit bestätigen Berlinski et al. (2011) diese positiven Effekte, indem sie Cut-Off-Regeln bei der Zulassung zur öffentlichen Kinderbetreuung für Vierjährige in Argentinien ausnutzen. Allerdings gibt es keinen Effekt für Mütter, deren vierjähriges Kind nicht ihr jüngstes Kind ist.

Mit Blick auf eine ethnische Gruppe von Frauen, deren Arbeitsmarktbeteiligung vor einer Kinderbetreuungsreform besonders niedrig war, analysiert Schlosser (2007) die Auswirkungen eines kostenlosen universellen Vorschulangebots für Drei- bis Vierjährige auf das Arbeitsangebot arabischer Mütter in Israel. Unter Verwendung von Daten der israelischen Arbeitskräfteerhebung aus den Jahren 1998 bis 2003 findet sie erhebliche positive Effekte der kostenlosen universellen Kinderbetreuung auf besser gebildete arabische Mütter.

Auch Nollenberger und Rodríguez-Planas (2015) analysierten ein Umfeld, wo Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen besonders niedrig war. Anhand eines natürlichen Experiments in Spanien untersuchen sie die Auswirkungen eines öffentlichen Ganztagsbetreuungsangebots für 3-Jährige vor dem Hintergrund einer geringen Erwerbsbeteiligung von Frauen und einer unzureichenden Infrastruktur von Kinderbetreuungsplätzen. Sie finden heraus, dass für jedes zehnte zusätzliche Kind, das in der öffentlichen Kinderbetreuung angemeldet wird, statistisch betrachtet, zwei Mütter eine Beschäftigung aufnehmen. Der Effekt wird von Müttern im Alter von 30 Jahren und älter und von Müttern mit zwei oder mehr Kindern getragen. Sie konstatieren, dass die Schätzergebnisse nicht durch eine Verdrängung alternativer Kinderbetreuungsformen erklärt werden können und dass die Reform in einer Zeit niedriger Arbeitsnachfrage in Spanien durchgeführt wurde, so dass die Ergebnisse möglicherweise tatsächlich höher sind, als sie scheinen.

Im Gegensatz zu Schlosser (2007) und Nollenberger und Rodríguez-Planas (2015) konzentrieren sich Lundin et al. (2008) auf ein Land, in dem die Frauenerwerbstätigkeit traditionell hoch ist, nämlich Schweden. Die Autoren nutzen eine schwedische Kinderbetreuungsreform aus dem Jahr 2002, die die Preise für Kinderbetreuung senkte. Unter Anwendung von Differenz-in-Differenzen-Verfahren finden Lundin et al. (2008) Null-Effekte der reduzierten Kinderbetreuungspreise auf die Beschäftigung von Müttern.

Havnes und Mogstad (2011) analysieren die Einführung der subventionierten universellen Kinderbetreuung für 3- bis 6-jährige Kinder in Norwegen von 1976 bis 1979 und finden keine positiven Effekte der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit der Mütter. Wie Bauernschuster und Schlotter (2015) beobachten, war die öffentliche Kinderbetreuung für 3- bis 6-Jährige auch nach dem Ausbau in den späten 1970er Jahren noch stark begrenzt. Wenn also Mütter, die bereits vor dem Ausbau eng mit dem Arbeitsmarkt verbunden waren, Plätze erhielten, könnten sie die informelle Kinderbetreuung einfach durch formale öffentliche Betreuung ersetzt haben. Andersen und Havnes (2019) untersuchen die Auswirkungen der Kinderbetreuung für

Kleinkinder auf das Arbeitsangebot von Müttern und Vätern in Norwegen. Zur Identifikation nutzen sie den gestaffelten Ausbau in den Gemeinden nach einer großen Kinderbetreuungsreform aus dem Jahr 2002. Die IV-Schätzungen deuten darauf hin, dass die Kinderbetreuung zu einer Erhöhung des Arbeitsangebots von zusammenlebenden Müttern führt, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Trotzdem sind die durchschnittlichen Steuern, die auf das zusätzliche Einkommen gezahlt werden, niedrig, was das Argument, dass ein Teil der Kosten der Kinderbetreuung durch höhere Steuern ausgeglichen wird, wenig unterstützt. Sie finden keine Auswirkungen für Väter.

Bauernschuster und Schlotter (2015) nutzen die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz in Deutschland, der an Geburtsstichtage geknüpft war und in den Folgejahren zu einem deutlichen Anstieg des Kindergartenbesuchs von Dreijährigen führte. Instrumentalvariablen- und Differenz-in-Differenzen-Schätzungen auf zwei Individualdatensätzen ergeben positive Effekte der öffentlichen Kinderbetreuung auf die Erwerbstätigkeit von Müttern.

Auch Müller und Wrohlich (2020) analysieren die Kinderbetreuungsverfügbarkeit in Deutschland. Die Identifikation basiert auf der räumlichen und zeitlichen Variation des Ausbaus der öffentlich geförderten Kinderbetreuung, der durch zwei umfassende Reformen der Kinderbetreuungspolitik ausgelöst wurde. Die empirische Analyse basiert auf dem deutschen Mikrozensus, der mit Daten zur Verfügbarkeit von Kinderbetreuung auf Kreisebene abgeglichen wird. Es zeigt sich, dass ein Anstieg der Kinderbetreuungsplätze um einen Prozentpunkt die Erwerbsbeteiligung von Müttern um 0,2 Prozentpunkte erhöht. Der Gesamtanstieg der Beschäftigung wird durch den Anstieg der Teilzeitbeschäftigung mit relativ langen Arbeitszeiten (20-35 Stunden pro Woche) erklärt. Sie finden weder eine Veränderung der Vollzeitbeschäftigung noch eine geringere Teilzeitbeschäftigung, die kausal mit dem Ausbau der Kinderbetreuung zusammenhängt. Der Effekt wird fast ausschließlich von Müttern mit mittlerem Qualifikationsniveau getragen. Mütter mit niedrigem Bildungsniveau profitieren nicht von dieser Reform, was einen stärkeren politischen Fokus auf besonders benachteiligte Gruppen nahelegt.

Huebner et al (2020) analysieren für Deutschland Reformen, die die Kita-Gebühren in Deutschland abschafften. Durch die Reformen wurden die privaten Beiträge für die hoch subventionierte Tagesbetreuung im Jahr vor dem Eintritt der Kinder in die Grundschule abgeschafft. Sie nutzen in ihrer Analyse die über die Bundesländer gestaffelte Reform mit einem Differenz-in-Differenzen-Ansatz aus. Die Autoren weisen nach, dass die Reformen die Intensität der Nutzung von Elementarpädagogik und die Arbeitszeit der Mütter um etwa 7,1 Prozent erhöhen (*intensive margin*). Alleinerziehende Mütter, Mütter ohne jüngere Kinder, Mütter in dichterem lokalen Arbeitsmärkten und hoch gebildete Mütter reagierten am stärksten. Sie finden keine Hinweise auf Reaktionen des Arbeitsangebots (*extensive margin*) und keine Hinweise auf Reaktionen des väterlichen Arbeitsangebots.

Busse und Gathmann (2020) nutzen die gestaffelte Einführung einer kostenlosen universellen Tagesbetreuung für Kinder zwischen zwei und sechs Jahren in Deutschland und zeigen, dass die kostenlose Tagesbetreuung die Teilnahme nur bei 2-3-jährigen Kindern erhöht, während sie bei älteren Kindern, bei denen die Teilnahmequoten schon vorher höher waren, kaum Auswirkungen hat. Spiegelbildlich zu den Ergebnissen der Tagesbetreuung beobachten sie erhebliche positive

Beschäftigungseffekte bei Müttern mit 2-3-jährigen Kindern. Die Erwerbsbeteiligung steigt um 8 Prozentpunkte oder 18 Prozent im Vergleich zur Zeit vor der Reform. Für ältere Kinder können keine solchen Effekten beobachtet werden, ähnlich wie in der vorherigen Studie sind die Effekte nur am intensiven Rand (*intensive margin*, ca. 10 Prozent Erhöhung der Arbeitsstunden). Die höchsten Effekte werden für Eltern mit niedrigeren Einkommen beobachtet.

Bettendorf et al. (2015) analysieren die Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes im Jahr 2005 in den Niederlanden, als die Subventionen für die Kinderbetreuung deutlich großzügiger wurden. Unter Verwendung einer Differenzen-in-Differenzen-Strategie finden sie, dass diese Reform trotz des erheblichen Haushaltsaufwands einen bescheidenen Einfluss auf die Beschäftigung hatte. Die gemeinsame Reform von Subventionen und indirekten steuerlichen Förderungen (Earned Income Tax credits – EITC) für Eltern erhöhte die Beschäftigungsquote von Müttern um 2,3 Prozentpunkte (3,0 Prozent) und die geleisteten Arbeitsstunden von Müttern um 1,1 Stunden pro Woche (6,2 Prozent). Die Ergebnisse deuten ferner darauf hin, dass die Reform die Arbeitsstunden der Väter leicht reduzierte.

Goux und Maurin (2010) verwenden ein Regressions-Diskontinuitäts-Design zum gestaffelten Schulbeginn in Frankreich, um zu zeigen, dass die frühe Einschulung einen signifikanten Beschäftigungseffekt auf alleinerziehende Mütter hat, aber keinen Effekt auf Familien mit zwei Elternteilen. Sie zeigen auch, dass der Effekt größer wird, je älter das Kind wird und je häufiger die Familie den Anspruch auf Kindergeld verliert.

Carta und Rizzica (2018) analysieren Ausbau der Betreuungseinrichtungen für 2-Jährige in Italien. Die Identifikationsstrategie nutzt Diskontinuitäten in den Anspruchsvoraussetzungen und die gestaffelte Umsetzung der Reform aus. Die Autorinnen finden heraus, dass die Politikmaßnahmen die Beteiligung von Müttern am Arbeitsmarkt erhöhte und den Reservationslohn der Arbeitslosen senkte, wodurch sich ihre Wahrscheinlichkeit, einen Arbeitsplatz zu finden, erhöhte.

Schließlich analysieren Felde et al (2016) Elementarpädagogik in der Schweiz. Variationen in den kantonalen Regelungen des Betreuungsangebots in der Schweiz werden als natürliches Experiment genutzt. Um die Exogenität der kantonalen Regelungen in Bezug auf die Beschäftigungsmöglichkeiten und Präferenzen der Bevölkerung zu berücksichtigen, beschränken sie die Analyse auf begrenzte Regionen entlang der Kantonsgrenzen. Während insgesamt kein Einfluss des Angebots an Elementarpädagogik auf die elterliche Erwerbstätigkeit besteht, finden die Autoren einen positiven Einfluss auf die Vollzeitbeschäftigung von Müttern.

Einige Schlüsse können aus der empirischen Evidenz gezogen werden. Erstens, eine überwiegende Mehrheit der Arbeiten findet einen positiven signifikanten Einfluss des Ausbaus der Elementarpädagogikeinrichtungen und der Arbeitsmarktbeschäftigung der Mütter. Besonders hohe Effekte wurden im ländlichen Raum gefunden bzw. in den Ländern oder bei ethnischen Gruppen, die traditionell niedrigere Arbeitsmarktbeschäftigung von Frauen aufweisen (wie Spanien, Italien oder arabische Bevölkerung in Israel). Andererseits, in den Fällen, in denen die Arbeitsmarktbeschäftigung bereits hoch war (wie Schweden), führte der Ausbau zu keinen oder kleineren Effekten. Weniger klar ist, ob der Effekt vor allem für Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung

entsteht. Es gibt konsistente Belege dafür, dass der Ausbau der Kinderbetreuung vor allem den mittel- und niedriger-qualifizierten Frauen zugutekommt. Alleinerzieherinnen profitieren vor allem wenn die formale Kinderbetreuung durch hohe Erschwinglichkeit charakterisiert ist oder mit zusätzlicher Unterstützung zustande kommt. Nur sehr wenige Studien haben spezifisch den Ausbau der Einrichtungen für unter-3-Jährige analysiert (z.B. Bauernschuster und Schlotter (2015), Nollenberger and Rodríguez-Planas, (2015), Andresen und Havens (2019), Goux und Maurin (2010) sowie Carta und Rizzica (2018)). Alle diese Studien finden konsistente positive Effekte der frühkindlichen Betreuung auf die Arbeitsmarktbeteiligung der Frauen.

In diesem Zusammenhang berichten Akgunduz und Plantenga (2018) in einer Metaanalyse von Faktoren, die die Stärke der Effekte erklären. Die Erwerbsquote der Frauen ist die am stärksten beeinflusste Größe. Der Effekt der Kinderbetreuung auf die Erwerbsquote ist positiv, nimmt aber bei bereits hohen Werten ab. Es gibt auch eine negative, wenn auch schwächere Beziehung zwischen der Elastizität des Effektes und der Teilzeitquote. Für Länder, die eine sehr hohe Erwerbsbeteiligung oder hohe Teilzeitquoten erreicht haben, wie Schweden oder die Niederlande, könnte eine weitere Fokussierung der Politik auf Kinderbetreuung für die Erwerbsbeteiligung weniger effektiv sein als in der Vergangenheit. In ähnlicher Weise könnte eine direkte Übernahme von Maßnahmen der Familienpolitik aus Ländern mit hoher Erwerbsbeteiligung die Beschäftigung in Ländern mit sehr niedrigen Erwerbsquoten nicht dramatisch erhöhen, weil hier die Erwerbsbeteiligung oft mit kulturellen Faktoren zusammenhängt, die sich nur sehr langsam ändern (vgl. Kapitel zu den Nachfragefaktoren nach Kinderbetreuung).

2.2. Einkommen der Frauen sowie weitere Charakteristika des Jobs

Neben der Arbeitsmarktbeteiligung untersuchten einige Autoren die Wirkung der Kinderbetreuungseinrichtungen auf die Charakteristika der Jobs, die Frauen übernehmen (z.B. die Qualität), sowie deren Einkommen. Auch wenn in dieser Hinsicht weniger Literatur verfügbar ist, können dennoch einige Schlüsse gezogen werden.

Lefebvre et al (2009) in der oben genannten Studie über Quebec, finden, dass die Einkommen der Mütter signifikant höher werden, und zwar je nach Spezifikation um zwischen 3.000 und 4.500 kanadischen Dollar pro Jahr und das fast ausschließlich für Mütter mit maximal Hochschulabschluss.

Andresen und Havnes (2019) finden positive Effekte auf die Einkommen der Mütter, aber nur für die, die zusammen mit dem zweiten Elternteil wohnen. Wenn die Autoren den Verdienst von zusammenlebenden Müttern direkt betrachten, zeigen die Schätzungen, dass die Nutzung der Kinderbetreuung einen Anstieg von etwa 66.000 NOK pro Jahr verursacht, was einem Anstieg von 30 Prozent gegenüber dem Mittelwert vor der Reform entspricht. Gleichzeitig schätzen sie, dass die gezahlten Steuern nicht signifikant um 9.000 NOK steigen, während es keinen Effekt auf die Transfers gibt. Nimmt man das Verhältnis der (insignifikanten) Schätzung von 9.000 NOK höheren Steuern zu den 66.000 NOK höheren Einkünften, ergibt sich ein niedriger durchschnittlicher Steuersatz auf die zusätzlichen Einkünfte von etwa 13,5 Prozent. Dies entspricht nur der Hälfte der durchschnittlichen Steuersätze dieser Mütter vor der Reform. Dies wird wahrscheinlich durch Nichtlinearitäten im Steuertarif verursacht, die dazu führen, dass der

Grenzsteuersatz vom Durchschnittssteuersatz abweicht, insbesondere bei niedrigen Verdiensten. Keine solche Effekte wurden für Alleinerzieherinnen gefunden, sowie für Väter.

Andresen und Nix (2019) analysieren ähnlich wie Andresen und Havens (2019) den norwegischen Ausbau der Einrichtungen für Kinder mit 2 Jahren. Die abhängige Variable ist „*child penalty*“ also der relative Verlust der Einkommen durch Mütter nach der Geburt des Kindes. Der Ausbau der Kinderbetreuung resultierte in einem signifikanten Rückgang des „*child penalty*“ im 2. und 3. Lebensjahr des Kindes. Der Effekt entsteht durch einen Anstieg der Einkommen der Mütter und einen leichten Rückgang der Einkommen der Väter. Die Ergebnisse zeigen, dass der „*child penalty*“ um etwas mehr als 25 Prozent für Mütter reduziert wird, wenn ihre Kinder zwischen 2 und 3 Jahre alt sind. Sie schlussfolgern, dass frühe Kinderbetreuung ein vielversprechenderes politisches Instrument zur Reduzierung von Einkommenseinbußen ist als Vaterschaftsurlaub, obwohl sie keine dauerhafte Wirkung zu haben scheint.

Ähnliche Ergebnisse wurden für Deutschland gefunden. Chhaochharia et al (2021) untersuchen die Auswirkung von staatlich bereitgestellter Kinderbetreuung auf die Einkommenseinbußen des „*child penalty*“. Unter Verwendung eines einmaligen Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Datensatzes aus Deutschland finden sie heraus, dass Mütter in Landkreisen mit geringer Verfügbarkeit der Kinderbetreuung einen 25 Prozent größeren Einkommensnachteil erfahren als Mütter in Landkreisen mit hoher Kinderbetreuung. Dieser Rückgang ist bis zum zweiten Jahr nach der Geburt des Kindes fast vollständig realisiert und bleibt auch mittelfristig (d.h. fünf Jahre) bestehen. Dies bedeutet einen zusätzlichen Einkommensverlust von 5.664 Euro pro Jahr für Mütter in Kreisen mit niedriger Verfügbarkeit der Kinderbetreuung. Dieser Nachteil ist unmittelbar nach der Geburt des ersten Kindes zu beobachten und ergibt sich aus drei Faktoren: weniger Arbeitstage (32 Prozent), Wechsel zu einer Teilzeitstelle (11 Prozent) und Ausscheiden der Mütter aus dem Erwerbsleben (26 Prozent). Darüber hinaus werden Mütter in Bezirken mit hohem Kinderbetreuungsanteil öfters befördert.

Karpf et al (2020) analysieren die „*child penalties*“ in der Schweiz. Sie stellen fest, dass das Vorhandensein einer Kinderbetreuungseinrichtung in der Wohngemeinde zum Zeitpunkt der Geburt des ersten Kindes den Einkommensnachteil um 8,2 Prozentpunkte (10,4 Prozent) von 79 Prozent auf 70,8 Prozent verringert. Mehr als 50 Prozent dieses Effekts sind unmittelbar auf eine Reduzierung der weiblichen Einkommenseinbußen um 4,5 Prozentpunkte (6,3 Prozent) von 71,4 Prozent auf 66,9 Prozent zurückzuführen. Kinderbetreuung reduziert den Einkommensnachteil der Mütter in Haushalten mit einem Haushaltseinkommen unter dem Medianwert um 11,2 Prozentpunkte, was den Gesamteffekt bei Frauen vollständig erklärt. Es ist jedoch keine statistisch signifikante Reaktion bei Frauen in Haushalten mit einem Einkommen über dem Medianwert erkennbar. Die andere Hälfte der Verringerung des „*child penalty*“ ist auf eine Verringerung des Anstiegs des männlichen Einkommens bei Vorhandensein von Kinderbetreuung zurückzuführen. Ohne Kinderbetreuung finden die Autoren eine positive langfristige Reaktion des männlichen Einkommens auf die Elternschaft, was ebenfalls zur Divergenz der Löhne zwischen Frauen und Männern beiträgt. Die AutorInnen finden einen erheblichen Einfluss der Elternschaft für Männer in Haushalten mit einem Einkommen unter dem Median, deren Einkommen um etwa 20 Prozent steigt. Kinderbetreuung reduziert diesen Anstieg

um 8,4 Prozentpunkte. Dies ist konsistent mit der These, dass Männer den Verdienstaufschlag ihrer Partnerin ausgleichen müssen. Sie stellen auch fest, dass der Effekt nur dann entsteht, wenn die Gebühren subventioniert werden.

Etwas weniger optimistisch sind die Ergebnisse von Kleven et al (2020). Sie finden anhand Daten über Ausbau der Kinderbetreuung in Österreich, dass dieser den „*child penalty*“ nicht signifikant geändert hat. Die Schätzungen implizieren, dass eine Erhöhung der Abdeckung von 0 auf 100 Prozent den „*child penalty*“ in den ersten fünf Jahren nach der Geburt nur um 3,0 Prozentpunkte (bei einem Standardfehler von 4,3 Prozentpunkten) reduzieren würde.

Weitere Studien, insbesondere für weniger entwickelte Länder, berichten von positiven Effekten auf die Job-Qualität bzw. Beschäftigung im „formellen“ Sektoren. In Brasilien erhöhte die Verfügbarkeit der günstigen Kinderbetreuung die Wahrscheinlichkeit der Erwerbstätigkeit von Müttern um 44 Prozentpunkte. Auch ermöglichte Kinderbetreuung Müttern, Vollzeit zu arbeiten bzw. steigerte die Erwerbstätigkeit von Müttern im formellen Sektor (Sanfelice 2018). Eine ähnliche Bandbreite an Ergebnissen wurde in Mexiko nachgewiesen, u. a. ein höheres Einkommen, nachdem die Kinderbetreuung dort im Jahr 2007 erheblich ausgebaut wurde (Calderon 2014). In Vietnam erhöhte die Kinderbetreuung die Wahrscheinlichkeit einer Lohnbeschäftigung um 41 Prozent und die Wahrscheinlichkeit einer Beschäftigung im formellen Sektor um 26 Prozent, ebenso wie längere Arbeitszeiten und ein höheres Einkommen (Dang, Hiraga und Nguyen 2019). Eine Studie in Kenia fand heraus, dass die Kinderbetreuung es Frauen ermöglichte, ihre Arbeitszeiten ohne negative Auswirkungen auf das Einkommen zu reduzieren und in Jobs im formellen Sektor mit festen Arbeitszeiten zu wechseln (Clark et al. 2019).

2.3. Kurz- und langfristige Effekte auf die Kinder

Das Angebot von Kinderbetreuung und insbesondere die Öffnungszeiten haben neben einer höheren Erwerbsbeteiligung von Frauen und einem entsprechend höheren Einkommen einen weiteren wesentlichen Effekt. Die Verfügbarkeit der Kinderbetreuung wirkt positiv auf den Bildungserfolg und die Integration von Kindern. Dabei kommt es, den Ergebnissen der wissenschaftlichen Literatur nach, auf die genaue Ausgestaltung der elementaren Bildung an.

Eine Reihe an Studien beschäftigte sich mit den Effekten der US-amerikanischen Programme, insbesondere mit dem „Head Start“, dessen wesentliches Element die Förderung der formellen Elementarpädagogik für sozial benachteiligte Familien ist. Eine Reihe von Studien hat die Wirkung von Head Start untersucht. Einige verwenden nicht-experimentelle Methoden (Vergleich von Teilnehmern mit nicht teilnehmenden Geschwistern und Diskontinuitäten in den Programmregeln); andere, wie die Head Start Impact Study (HSIS), basieren auf randomisierten Zuweisungsdesigns (Currie und Thomas 1995; Ludwig und Miller 2007; Deming 2009; Bitler, Hoynes, und Domina 2014; Carneiro und Ginja 2014; Feller et al. 2016; Walters und Kline 2016; Morris et al. 2018). Wie die kleinen Demonstrationsprogramme zeigen auch diese Studien, dass Head Start die kurzfristigen Testergebnisse verbessert und eine Reihe positiver langfristiger Effekte auf Bildungsniveau, Einkommen, Gesundheit und Kriminalität hat. Einige der jüngsten Analysen, die das HSIS-Experiment nutzen, betonen die Bedeutung der Betreuungssubstitution für das Verständnis der Heterogenität der Effekte des Programms (Feller et al. 2016; Walters und

Kline 2016; Morris et al. 2018). Diese neueren Studien kommen zu dem Schluss, dass die Wirkungen von Head Start für Kinder, die ansonsten elterliche oder informelle nicht-elterliche Betreuung erhalten hätten, wesentlich größer waren und für Kinder, die ansonsten durch andere formale Kinderbetreuung betreut worden wären, gering oder nicht vorhanden waren. Positive Effekte von Early Head Start, für jüngere Kinder, wurden ebenfalls gefunden (Love et al. 2002).

Kurzfristige Effekte

Gelber und Isen (2013) finden heraus, dass sich Eltern als Reaktion auf den Head Start (HS)-Zugang ihrer Kinder in einer Vielzahl von Dimensionen wesentlich und statistisch signifikant stärker mit ihren Kindern beschäftigen. Dies gilt insbesondere in den Dimensionen, die wesentlich für Investitionen in das Humankapital der Kinder sind. Zum Beispiel lesen Eltern ihren Kindern häufiger und länger vor, wenn ihre Kinder Zugang zu HS haben, als wenn sie keinen Zugang haben. Interessanterweise scheinen die Eltern auch dann noch mehr in ihre Kinder zu investieren, wenn diese die HS nicht mehr besuchen. Die Punktschätzungen des mittleren Anstiegs der elterlichen Investitionen in die Kinder, während die Kinder in ihren Vorschuljahren sind, beträgt +0,15 einer Standardabweichung. Sie beträgt +0,06 einer Standardabweichung nach ihren Vorschuljahren. Auch weitere Ergebnisse scheinen sich verbessert zu haben: Lesen und Schreiben um +0,19 der Standardabweichung, Mathematik um +0,19 der Standardabweichung, qualitative Kindererziehung um +0,07 der Standardabweichung, Regeln und Routinen um +0,12 der Standardabweichung und das Verfolgen des Lernens des Kindes um +0,23 der Standardabweichung. Einige der Ergebnisse bleiben nach der Beendigung der HS-Programms erhalten.

Ähnliche Ergebnisse finden sich in Jessen et al (2020) für Deutschland. Ihre Schätzungen implizieren, dass die Betreuung in einer Kindertagesstätte die Gesamtzeit, die Eltern mit dem angemeldeten Kind verbringen, zwar reduziert, aber nur geringe negative Auswirkungen auf die gemeinsam verbrachte Zeit für Aktivitäten hat. Dementsprechend erhöht die Betreuung in einer Kindertagesstätte den Anteil der Aktivitäten an der gemeinsam mit dem Kind verbrachten Zeit. Der Gesamteffekt wird von Haushalten mit geringerer mütterlicher Bildung getragen. Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Auswirkungen der Betreuung in Kindertagesstätten auf die kindliche Entwicklung nicht nur durch das institutionelle Umfeld, sondern auch durch Veränderungen im häuslichen Umfeld erklärt werden können.

Nicht nur „schulische“ Ergebnisse werden potenziell von der Verfügbarkeit der Kinderbetreuung beeinflusst. Attanasio et al (2013) verwenden zwei verschiedene Datensätze und drei verschiedene Instrumente, um die Auswirkungen eines seit langem etablierten Vorschulkindergartenprogramms in Kolumbien auf den Ernährungszustand der Kinder zwischen 2 und 6 Jahren zu schätzen. Sie verwenden Variablen in Bezug auf die Kosten (Gebühr, Entfernung zum Kindergarten) und die Programmverfügbarkeit (Kapazität des Programms in der Stadt) als Instrumente und finden, dass die Teilnahme am Programm die Körpergröße der Kinder erhöht. Der Einfluss der Programme ist deutlich höher für die unteren Quantile und fast Null für die oberen Quantile.

Sandner und Thomsen (2020) untersuchen den Einfluss des Kinderbetreuungsangebots auf Fälle von Kindesmisshandlung. Ihre Ergebnisse zeigen, dass ein Anstieg der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung um einen Prozentpunkt die Misshandlungsfälle für Kinder unter sechs Jahren um etwa 1,8 Prozent reduziert. Diese Zahl deutet darauf hin, dass durch den Ausbau etwa 20.000 Misshandlungsfälle im Beobachtungszeitraum 2002-2015 vermieden wurden, verglichen mit einem Szenario ohne Ausbau der Kinderbetreuung. Aufgrund einer potenziell signifikanten Dunkelziffer von Kindesmisshandlungen kann man die Ergebnisse als Schätzungen im unteren Bereich interpretieren. Wenn der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen die Aufdeckung von Fällen von Kindesmisshandlung noch erhöht hat, hätte diese höhere Aufdeckung zu mehr - und nicht zu weniger - Fällen in der offiziellen Meldestatistik geführt.

Langfristige Effekte

Havnes und Mogstad (2011b) finden für Norwegen, dass die subventionierte Kinderbetreuung große positive Auswirkungen auf die Ergebnisse der betreuten Kinder im Erwachsenenalter hatte (gemessen in ihren frühen 30er-Jahren). Dies gilt sowohl in Bezug auf Bildung und Erwerbsbeteiligung als auch in Bezug auf die Abhängigkeit von der Sozialhilfe. Insgesamt brachten die zusätzlichen 17.500 Kinderbetreuungsplätze in Norwegen etwa 6.200 Jahre Bildung hervor. Der größte Einfluss auf den Bildungserfolg zeigt sich bei Kindern, deren Mütter nur gering ausgebildet waren. Dieser Effekt ist besonders bei Mädchen ausgeprägt. Dies legt nahe, dass ein guter Zugang zu geförderter Kinderbetreuung das Spielfeld ebnet, indem er die Mobilität zwischen den Generationen erhöht und das Lohngefälle zwischen den Geschlechtern verringert. In einer weiteren Studie finden Havnes und Mogstad (2015), dass die meisten Verdienstzuwächse im Zusammenhang mit dem allgemeinen Kinderbetreuungsprogramm Kinder von Eltern mit niedrigem Einkommen betreffen, während Kinder aus der Oberschicht tatsächlich einen leichten Verdienstaufschlag erleiden. In Übereinstimmung mit den unterschiedlichen Auswirkungen nach Familieneinkommen schätzen die Autoren, dass das universelle Kinderbetreuungsprogramm die Einkommensmobilität zwischen den Generationen wesentlich erhöht hat. Das Papier belegt, dass Kinderbetreuungseinrichtungen nicht in einem Vakuum existieren und Stunden in der Kinderbetreuung eine andere Form der Betreuung des Kindes ersetzen. Wenn die Betreuung, die ersetzt wird, schlechter ist als die Kindertagesstätte, dann kann man Verbesserungen bei den Ergebnissen für das Kind erwarten und umgekehrt.

Eine Studie von Baker, Gruber und Milligan (2015) unterstreicht die Bedeutung der Betreuungsqualität für die Entwicklung der Kinder und Jugendlichen. Die Einführung eines kostengünstigen universellen Kinderbetreuungsprogramms in Quebec führte zu negativen Effekten auf die nicht-kognitiven Leistungen der Kinder (mit geringem Zuwachs bei den kognitiven Testergebnissen), signifikanten Rückgängen beim langfristigen selbstberichteten Gesundheitszustand und der Lebenszufriedenheit sowie zu Verhaltensproblemen und vermehrten kriminellen Handlungen bei Jugendlichen. Diese Ergebnisse stimmen gut mit denen von Havnes und Mogstad überein, da das durchschnittliche Kind, das infolge der Reform an Kinderbetreuung teilnahm, häufig ein Kind aus der Mittelschicht war, das nach Einführung des Betreuungsprogramms in eine qualitativ schlechtere und kurzfristig geschaffene Kinderbetreuungseinrichtung ging.

Campbell, Conti, Heckman et al. (2014) berichten über die langfristigen gesundheitlichen Auswirkungen des Carolina Abecedarian Project (ABC), einer der ältesten und am häufigsten zitierten frühkindlichen Intervention. Die Analyse basiert auf einer langfristigen Nachbeobachtung, und die Daten wurden nach der Methode der Randomisierung ausgewertet. Unter Verwendung von biomedizinischen Daten finden sie, dass benachteiligte Kinder, die zufällig der Behandlung zugewiesen wurden, eine signifikant niedrigere Prävalenz von Risikofaktoren für kardiovaskuläre und metabolische Erkrankungen im Alter von Mitte 30 aufweisen. Die Evidenz ist besonders stark für Männer.

Carneiro und Ginja (2014) betrachten verschiedene Ergebnisse für Jugendliche und junge Erwachsene, die sich aus der Teilnahme an Head Start ergeben. Sie finden Resultate von -29 Prozent (0,74 Standardabweichung) bei Fettleibigkeit und Übergewicht, -29 Prozent (1,29 Standardabweichung) beim Bedarf an speziellen Gesundheitsgeräten (0,6 einer Standardabweichung), weniger Verhaltensprobleme bei Jugendlichen und -22 Prozent (0,56 Standardabweichung) bei der Beteiligung an kriminellen Handlungen bei späteren jungen Erwachsenen.

Mehrere Studien untersuchen die Ursachen für den Erfolg des Perry Preschool-Programms, einem Vorzeigeprojekt für frühkindliche Förderung in den USA. Das Perry-Programm war eine randomisierte Studie, die sich an benachteiligte afroamerikanische Kinder mit niedrigem IQ im Alter von 3-4 Jahren richtete. Nach zwei Jahren verließen alle Teilnehmer das Programm und gingen in dieselbe öffentliche Schule. Die Daten wurden für die Behandlungs- und Kontrollgruppen bis zum Alter von 40 Jahren gesammelt.

Heckman et al. (2010a) und Conti et al. (2012) zeigen, dass das Programm die Ergebnisse im Erwachsenenalter, einschließlich Bildung, Beschäftigung, Einkommen, Heirat und Teilnahme an gesundheitsfördernden Verhaltensweisen, signifikant verbesserte und die Teilnahme an Kriminalität reduzierte. Alle Behandlungseffekte sind statistisch signifikant und überstehen Anpassungen für multiple Hypothesentests. Heckman et al. (2010b) zeigen, dass die interne Rendite des Programms sowohl für Jungen als auch für Mädchen statistisch signifikant 6 bis 10 Prozent pro Jahr beträgt - über der historischen Eigenkapitalrendite.

Die bildungsökonomische Literatur geht von einem Primat der kognitiven Fähigkeiten für den Erfolg im Leben aus (z.B. Hanushek und Woessmann, 2008). Obwohl das Programm anfänglich die IQs der Teilnehmer erhöhte, verblasste dieser Effekt bald. Einige Jahre nach Beendigung des Programms gab es keinen statistisch signifikanten Unterschied im IQ zwischen den Teilnehmenden und den Kontrollpersonen bei den Männern und nur einen grenzwertigen statistisch signifikanten Unterschied bei den Frauen. Obwohl Perry keine langfristigen Gewinne im IQ produzierte, führte es zu anhaltenden Verbesserungen in den Persönlichkeitsfähigkeiten. Das Perry-Programm verbesserte die externalisierenden Verhaltensweisen (aggressives, antisoziales und regelwidriges Verhalten) erheblich, was wiederum eine Reihe von Arbeitsmarktergebnissen, das Gesundheitsverhalten und die Wahrscheinlichkeit von kriminellen Aktivitäten verbesserte. Das Programm verbesserte auch die akademische Motivation, der Effekt ist dabei aber vor allem für Mädchen relevant. Diese unterschiedliche Verbesserung der

Begabungen nach Geschlecht zeigt das Potenzial speziell zur Förderung von Mädchen und Frauen etwa im Hinblick auf bildungsbezogene Ergebnisse und psychische Beeinträchtigungen.

Resümee

Die vorhandene Literatur findet vorwiegend positive Effekte auf die Kinder, sowohl in der kurzen als auch in der langen Frist. Dabei sind die Effekte in der langen Frist im Allgemeinen eindeutiger. In der kurzen Frist erhöht Einführung von (subventionierten) Kinderbetreuungsstätten die „Investitionen“ in die Kinder sowie in deren Entwicklung, insbesondere durch mehr Aktivitäten zu Hause, etwa Lesen. Das hat unmittelbar positive Auswirkungen auf „schulische“ Outcomes in der Betreuung und später in der Schule. Darüber hinaus zeigen sich weitere positive soziale Effekte wie bessere Gesundheit und Ernährung der Kinder sowie weniger Fälle von Misshandlung. In der langen Frist kann bessere Partizipation am Arbeitsmarkt beobachtet werden, niedrigere Abhängigkeit von Sozialhilfe, sowie höhere Bildungsmobilität und niedrigere Ungleichheit. In der langen Frist können noch weitere positive Effekte beobachtet werden, etwa auf Gesundheit oder Kriminalität.

Dennoch sind die Ergebnisse meistens heterogen, und vor allem durch Zugang zur erschwinglichen Betreuung für Niedrigverdiener bestimmt. Effekte auf Kinder von Besserverdienern sind in der Regel weniger ausgeprägt. Dieser Unterschied erklärt auch, dass die Studien, die weniger treffsichere Programme analysierten, in der Regel schwächere Ergebnisse finden, während jene mit Fokus auf benachteiligte Gruppen in der Regel deutlich positivere Effekte aufweisen. Dies ist ein Hinweis dafür, dass Kinderbetreuung treffsicher gestaltet werden soll, um die Ziele effizienter zu erreichen.

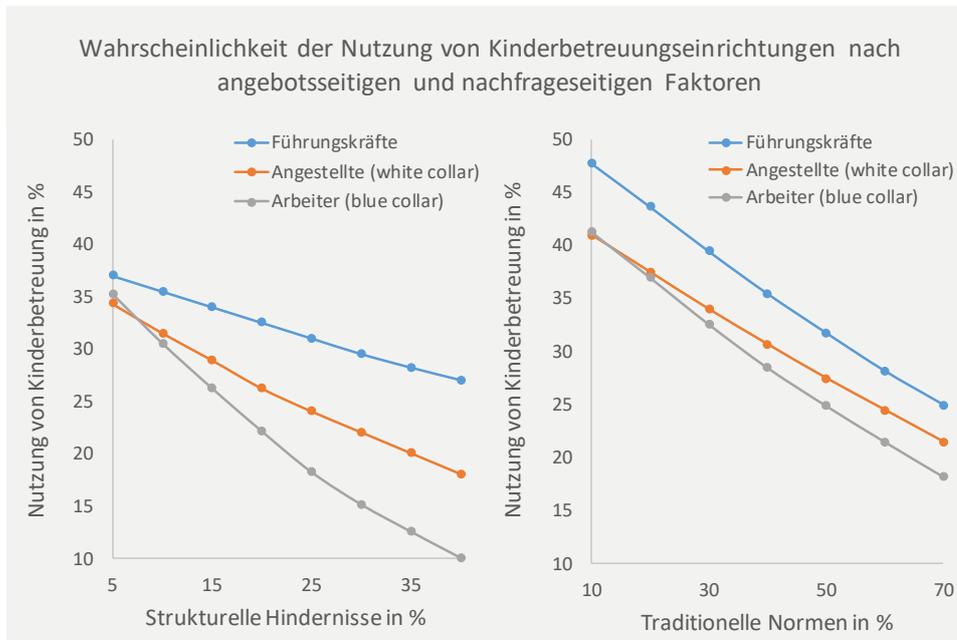
2.4. Voraussetzungen für die positiven Effekte

Damit positive Auswirkungen auf die Kinder entfaltet werden können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein. So identifiziert die Literatur den so genannten „Matthew-Effekt“ in der Kinderbetreuung (siehe, z.B. Pavolini und Van Lancker, 2018). Zu den Voraussetzungen der oben genannten positiven Ergebnisse zählt etwa, dass Kinderbetreuung auch benachteiligte Kinder erreichen muss. Frühere Forschungen haben aber gezeigt, dass die Nutzung der formalen Kinderbetreuung durch Kleinkinder sozial stratifiziert ist, sodass gerade einkommensschwache oder gering qualifizierte Eltern ihre Kinder seltener in formale Kinderbetreuungsdienste einschreiben als besser gestellte Familien (Van Lancker 2013). Tatsächlich ist die Ungleichheit bei der Nutzung der formalen Kinderbetreuung in den europäischen Ländern die Norm. Eine solche Ungleichheit in den Ergebnissen wurde als Matthew-Effekt bezeichnet.

Wie entsteht der Matthew-Effekt? Dafür gibt es angebots- und nachfrageseitige Erklärungen. Nachfrageseitig liegt es zum Teil an unterschiedlichen Normen bezüglich der Rolle der institutionellen Kinderbetreuung und Mütter in den Familien. Angebotsseitig wird der Effekt durch unterschiedliche Arrangements in der institutionellen Kinderbetreuung erklärt. Pavolini und Van Lancker (2018) (siehe Abbildung 4) zeigen, dass angebotsseitige Effekte wichtiger sind. Während die Normen im Allgemeinen die Niveaus der Nutzung der Kinderbetreuung erklären, sind die angebotsseitigen Effekte dafür schlagend, die Unterschiede zwischen den sozialen Schichten zu

erklären. So steigt der Anteil der Kinder in der Kinderbetreuung aus den benachteiligten Familien überproportional stark mit der „Qualität“ der Einrichtungen.

Abbildung 4: Erklärungen für Unterschiede in der Nutzung der Kinderbetreuung zwischen sozialen Gruppen



Quelle: Pavolini und Van Lancker (2018).

Yerkes und Javornik (2019) identifizieren einige Schlüsselfaktoren, die die Nutzung der Kinderbetreuung erklären: Verfügbarkeit, Zugänglichkeit, Erschwinglichkeit, Qualität und Flexibilität. Diese sind vorwiegend zu beseitigen, um dem Matthew-Effekt entgegen zu wirken.

- **Verfügbarkeit** wird normalerweise anhand von Einschreibungsraten operationalisiert, für 0 bis 2-Jährige, und 3 bis 5-Jährige. Für Österreich ist hier relevant, dass während in der jüngeren Gruppe die Einschreibungsraten noch niedrig sind (gemäß Eurostat bei 23 Prozent in 2019), diese in der älteren Gruppe österreichweit bei etwa 90 Prozent im Jahr 2019 liegen und damit sehr hoch sind.
- **Zugänglichkeit** wird an der Anzahl der verfügbaren Plätze gemessen. Da die Betreuungsquoten bereits recht hoch sind (in der Gruppe der 3 bis 5-Jährigen), stellt die Zugänglichkeit in dieser Altersgruppe in Österreich per se kein strukturelles Problem dar. Die Verfügbarkeit von Plätzen muss ja faktisch höher liegen als die Zahl der tatsächlich betreuten Kinder. Anders ist die Betreuungssituation für 0 bis 2-Jährige. Hier ist die Zugänglichkeit weniger gut gegeben, da höhere Eingangskriterien gelten.³
- **Erschwinglichkeit** aus Sicht der Familien hängt von der Finanzierung bzw. Förderung ab. Insbesondere für sozial benachteiligte Gruppen sind Opportunitätskosten der Nachmittagsbetreuung relevant, denn eine Aufstockung der wöchentlichen Arbeitsstunden

³ So ist beispielsweise in Wien aufgrund des großen Bedarfs Berufstätigkeit beider Elternteile eine Voraussetzung für einen städtischen Kindergartenplatz für unter 3-Jährige ([Weblink](#)).

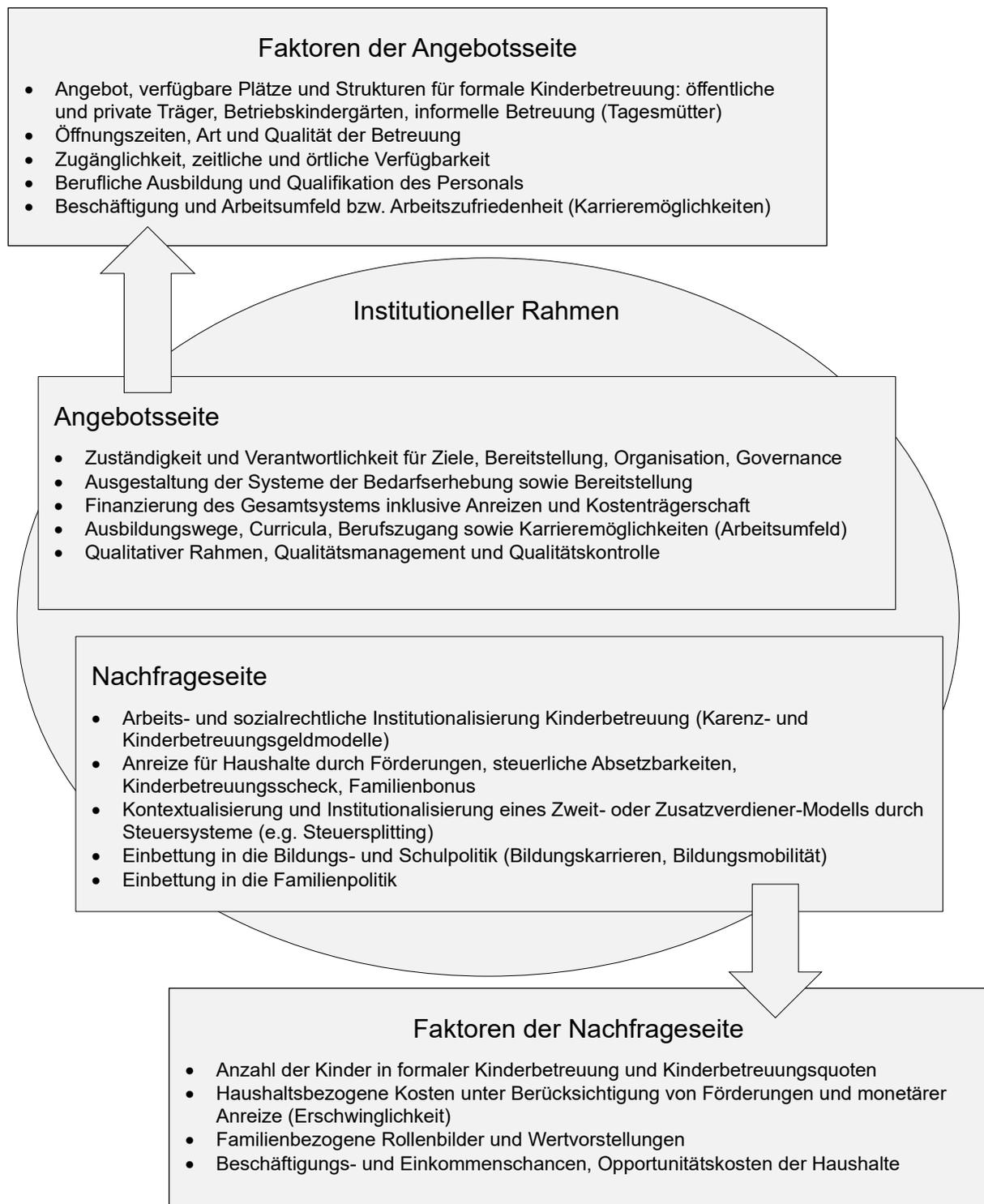
von Teilzeit auf Vollzeit könnte für Niedrigverdiener bedingt durch höhere Kosten für die Kinderbetreuung unter Umständen keine Nettoverbesserung darstellen. So finden Busse und Gathmann (2020), dass die kostenlose Kinderbetreuung in Deutschland die Betreuungslücke von rund 13 Prozentpunkten zwischen reichen und armen sowie zwischen qualifizierten und gering qualifizierten Familien deutlich reduziert hat. Für beide Gruppen sinkt die Besuchslücke nach Einführung der kostenlosen Tagesbetreuung um bis zu zwei Drittel, was der kurzfristigen Entwicklung der Kinder zugutekommt.

- **Qualität** ist ein Aspekt, der schwierig zu messen ist. Institutionelle Indikatoren, wie Betreuungsschlüssel sind hier hilfreich. Und hier sehen wir, dass diese – trotz der im internationalen Vergleich relativ niedrigen gesetzlichen Standards in Österreich (d.h. hoher Betreuungsschlüssel) – in der Praxis deutlich niedriger sind und damit unter den institutionellen Vorgaben liegen. Das liegt zum großen Teil an der Struktur der kleinen Gemeinden, in denen es einfach wenig Kinder in absoluten Zahlen gibt.
- **Flexibilität** betrifft vor allem die Öffnungsstunden, die sich unterschiedlich auf unterschiedliche soziale Gruppen auswirken. Am meisten betroffen sind Eltern, die atypische oder variable Arbeitszeiten haben, in der Ausbildung stehen oder auf Arbeitssuche sind (Grönlund und Javornik, 2014; Verhoef et al., 2016) oder Eltern mit geringem Einkommen (Singler, 2011).

3. Strukturen der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik in Österreich

Im Folgenden werden Grundzüge des Kinderbetreuungssystems in Österreich sowie in den Vergleichsländern dargestellt. Dies erfolgt in Abschnitt 3 für Österreich sowie in Abschnitt 4 für Deutschland, Frankreich, Dänemark und die Niederlande. Dabei wird jeweils nach einer einheitlichen Struktur vorgegangen (siehe Abbildung 5).

Abbildung 5: Darstellungsschema für Studien der Vergleichsländer



Die gewählte Struktur folgt dem Verständnis, dass die Inanspruchnahme und Nutzung von Kinderbetreuung von Strukturen und Rahmenbedingungen beeinflusst ist. Systeme der Kleinkinderbetreuung sind durch angebotsseitige und nachfrageseitige Faktoren geprägt und stehen dabei auch in einem institutionellen Rahmen, der wieder auf die Nachfrage und auch auf das Angebot von formaler Kleinkinderbetreuung einwirkt. Wie in der Abbildung 5 illustriert, sind unter angebotsseitigen Faktoren etwa das formelle Betreuungsangebot anhand von verfügbaren Plätzen, die Qualifikation und Berufsausbildung, Betreuungsschlüssel oder Öffnungszeiten relevant. Unter nachfrageseitigen Faktoren sind etwa die Erwerbsbeteiligung von Frauen, familienbezogene Rollenbilder und Wertvorstellungen, Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen von Müttern oder finanzierungsrelevante Anreize, etwa Förderungen oder steuerliche Anreize, relevant.

Institutionelle Rahmenbedingungen bilden den Kontext der Betreuungssysteme und wirken auf Angebot und Nachfrage und damit auf die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung ein. Hierzu zählen politische Zuständigkeiten, die administrativen Systeme der Leistungserbringung und Qualitätssicherung, der qualitative Rahmen, das Qualitätsmanagement, Modelle der Kostenbeteiligung bzw. Anreizmechanismen, die Art der Einbindung und Förderung privater Trägermodelle.

In einem abschließenden Abschnitt 5 werden relevante quantitative Indikatoren zur Kinderbetreuung in einem erweiterten Ländervergleich in einem Indikatoren-Scoreboard gebündelt. Dies dient auch zur Einordnung der Kleinkinderbetreuung in Österreich sowie in den in die Analyse einbezogenen Ländern im internationalen Vergleich. Etwa werden etwa die Betreuungsquoten betrachtet, die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern mit Kleinkindern oder der Gender Pay Gap. Darüber hinaus kann der Bildungserfolg etwa anhand von PISA-Ergebnissen dargestellt werden. Als ein weiterer Indikator wird im Scoreboard der Anteil von Jugendlichen, die nicht in Ausbildung oder Beschäftigung sind, berücksichtigt.

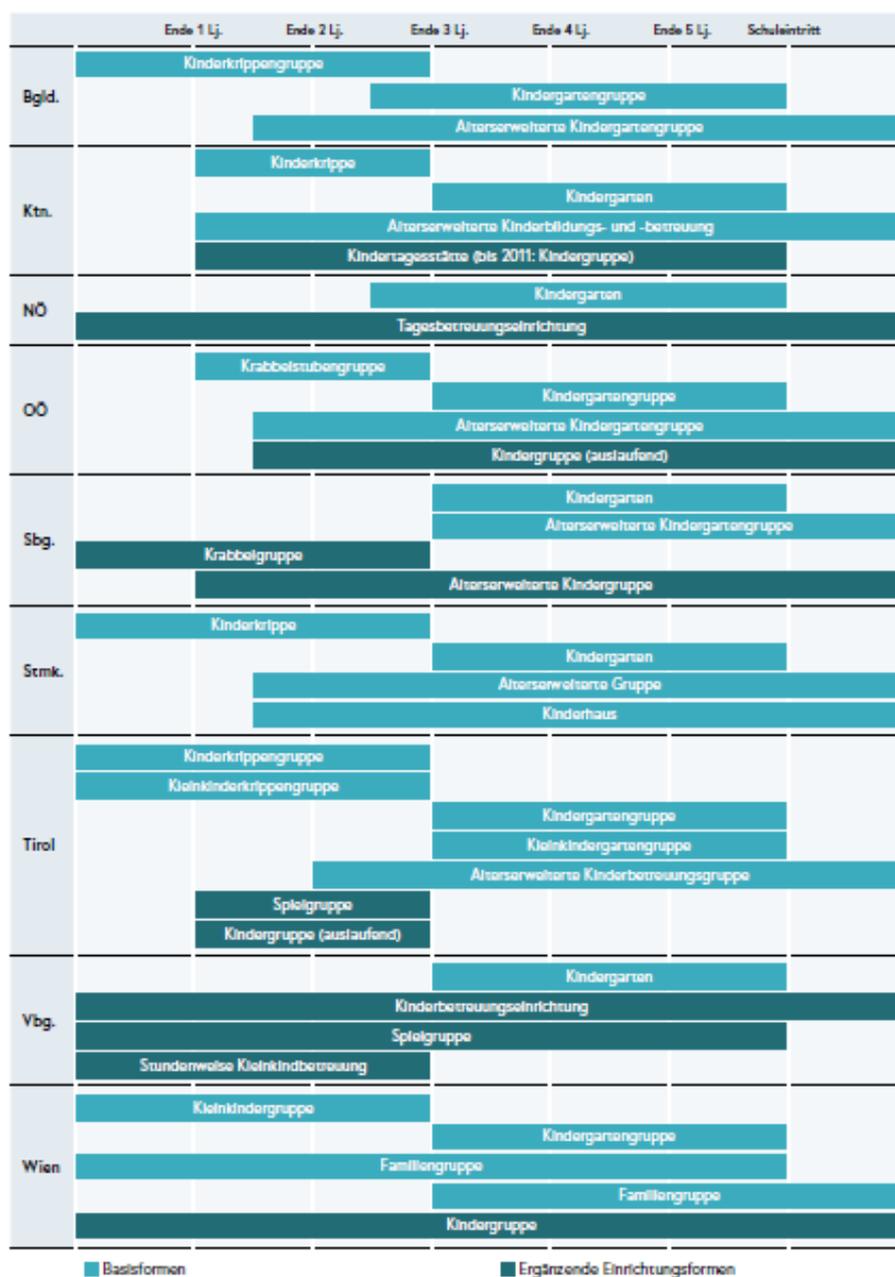
3.1.1. Faktoren der Angebotsseite

Institutioneller Rahmen der Versorgung und Angebotsstruktur

Elementarbildung ist in Österreich föderal geregelt. Für die Gesetzgebung sind die Bundesländer zuständig. Somit unterscheiden sich die gesetzlichen Regelungen bis hin zu den Bezeichnungen der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen von Bundesland zu Bundesland. Ländervereinend ist die Einrichtungsform „Kindergarten“, in manchen Bundesländern auch „Kindergartengruppe“ genannt. Kindergärten oder Kindergartengruppen existieren in allen neun Bundesländern und bezeichnen Elementarbildungseinrichtungen für die Altersgruppe von 2,5 oder 3 Jahren bis zur Einschulung (Familienbericht 2009 bis 2019). Neben dem „klassischen“ Kindergarten, existieren in allen Bundesländern weitere Einrichtungsformen, etwa für jüngere Kinder bis 3 Jahre. Die Namen der Einrichtungen unterscheiden sich von Land zu Land: Krabbelstube, Krabbelgruppe, Kindertagesstätte, Kinderkrippe, Kinderkrippengruppe, Tagesbetreuung, Kinderhaus, Familiengruppe, Kindergruppe, Kleinkindbetreuung. Außerdem gibt es noch altersgemischte Einrichtungen und Familiengruppen für Kinder bis zum Schuleintritt bzw. in manchen Fällen auch für Kinder bis zum Ende der Volksschule. Darüber hinaus können Kinder bei Tageseltern betreut

werden. Die genaue Ausgestaltung der Elementarpädagogik ist Ländersache und somit unterschiedlich. Einen Überblick bietet Abbildung 6.

Abbildung 6: Angebotsstruktur der Kinderbetreuung in Österreich



Quelle: Familienbericht 2009 – 2019

Deutlich wird, dass die genaue Ausgestaltung zwischen Bundesländern unterschiedlich ausfällt, wobei die drei Grundformen: Kleinkindergruppe, Kindergarten und altersgemischte Gruppe in allen Bundesländern zu finden sind. Auffällig ist, dass in Kärnten und Oberösterreich keine Einrichtungen für Kinder unter einem Jahr vorgesehen sind. In Niederösterreich und Vorarlberg

gehören die Einrichtungen für unter 3-Jährige auch nicht zu den „Basisformen“, sondern werden gesondert als ergänzende Form geführt.

Als Einstellungsvoraussetzung für Kindergärten sieht das relevante Bundesgesetz⁴ die erfolgreiche Absolvierung der Reife- und Befähigungsprüfung vor. Das Bundesgesetz normiert einen Mindeststandard, stellt den Bundesländern jedoch die Definition von darüber hinausgehenden Anstellungserfordernissen frei. Weitere gesetzliche Bestimmungen, die die Struktur- und Prozessqualität des Kindergartens betreffen, wie z.B. Betreuungsschlüssel, Ausbildung der Assistentinnen und Assistenten, Raumbedarf, Elternmitwirkung, Fortbildung, Vorbereitungszeit, Gruppengröße, Altersbeschränkungen, Elternmitwirkung, sind in jedem Bundesland gesondert geregelt. Einrichtungen für jüngere Kinder sind in der Regel durch Landesgesetze organisiert. Die Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen im Kinderbetreuungswesen weist damit eine hohe institutionelle Fragmentierung zwischen den Bundesländern auf.

Versorgungsgarantie

Im Allgemeinen gibt es in Österreich keine öffentliche Versorgungsgarantie bzw. keinen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Ausnahme ist der Kindergartenbesuch im verpflichtenden Kindergartenjahr, das heißt im letzten Jahr vor dem Schuleintritt. Für Kinder, die ein Jahr vor der Schulpflicht sind, muss die Hauptwohnsitzgemeinde einen Platz in einer Kinderbetreuungseinrichtung bereitstellen.

Qualitativer Rahmen

Ein wichtiges Qualitätsmerkmal einer Kinderbetreuungseinrichtung ist die Qualifikation des Personals. Diese wirkt, neben dem Betreuungsschlüssel und der Gruppengröße, am stärksten positiv auf die kognitivleistungsbezogenen Kompetenzen der Kinder (Blossfeld und Roßbach 2012).

Alle Gruppen in Kinderkrippen, Kindergärten und Einrichtungen für ältere Kinder werden von mindestens einer professionell ausgebildeten Pädagogin/einem professionell ausgebildeten Pädagogen geleitet, die/der eine Fachausbildung auf ISCED 5-Niveau (Abschluss einer Pädagogischen Hochschule für frühkindliche Bildung oder eines berufsbildenden Studiengangs an einer Pädagogischen Hochschule für frühkindliche Bildung) haben muss.

In den meisten Fällen ist die zweite Person ein Assistent bzw. eine Assistentin, gelegentlich auch ein ausgebildeter Pädagoge bzw. eine ausgebildete Pädagogin. Dies betrifft z. B. Kinderkrippen oder Gruppen mit einer Altersmischung von 1 bis 6 Jahren. Die Ausbildung der Assistentinnen und Assistenten, die die gruppenführenden Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen bei ihrer Arbeit unterstützen, ist nicht einheitlich geregelt. Sie findet entweder in der Schule im Rahmen der dreijährigen Berufsschule für pädagogische Assistenzberufe oder in Weiterbildungseinrichtungen statt. Für Hilfskräfte sind in Salzburg, Tirol, Vorarlberg und Wien

⁴ Im vollen Wortlaut: Bundesgesetz über die Grundsätze betreffend die fachlichen Anstellungserfordernisse für die von den Ländern, Gemeinden oder von Gemeindeverbänden anzustellenden Kindergärtnerinnen, Erzieher an Horten und Erzieher an Schülerheimen, die ausschließlich oder vorwiegend für Schüler von Pflichtschulen bestimmt sind. Abrufbar ist das Gesetz im Rechtsportal unter dem [Weblink](#).

keine besonderen Qualifikationen gesetzlich vorgeschrieben. In Oberösterreich beträgt die Ausbildungsdauer 60 Stunden, in Niederösterreich 116 Stunden, im Burgenland 200 Stunden und in Kärnten und der Steiermark 430 bzw. 475 Stunden.

Im Jahr 2009 wurde ein länderübergreifender Bildungsrahmenplan für Kinderbetreuungseinrichtungen eingeführt. Dieser Plan definiert die Grundlagen elementarer Bildungsprozesse und dient damit unter anderem als Maßnahme der Qualitätssicherung. Der Rahmenplan befasst sich unter anderem mit der pädagogischen Qualität von Kindertageseinrichtungen, die von zentraler Bedeutung für die Entwicklung der Kompetenzen von Kleinkindern und damit für ihre Bildungsbiographie ist. Die pädagogische Qualität wird durch die folgenden Qualitätsbereiche bzw. Maßnahmen bestimmt:

Prozessqualität: Diese bezieht sich auf die Interaktionen und Erfahrungen, die Kinder mit ihrer sozialen und räumlich-materiellen Umwelt machen. Eine hohe Prozessqualität wirkt sich positiv auf das Wohlbefinden der Kinder aus. Entscheidend für eine hohe Prozessqualität ist die Professionalität der Erzieherinnen und Erzieher, die pädagogische Impulse setzen und damit die Entwicklung der Kompetenzen der Kinder umfassend unterstützen.

Orientierungsqualität: Diese bezieht sich auf die fachlichen Leitlinien, pädagogischen Vorstellungen und Überzeugungen derjenigen Erwachsenen, die unmittelbar in den pädagogischen Alltag eingebunden sind. Zur pädagogischen Orientierung gehören das Bild vom Kind, das Rollenverständnis der Erzieherinnen und Erzieher sowie Grundsätze für die Gestaltung von Bildungsprozessen.

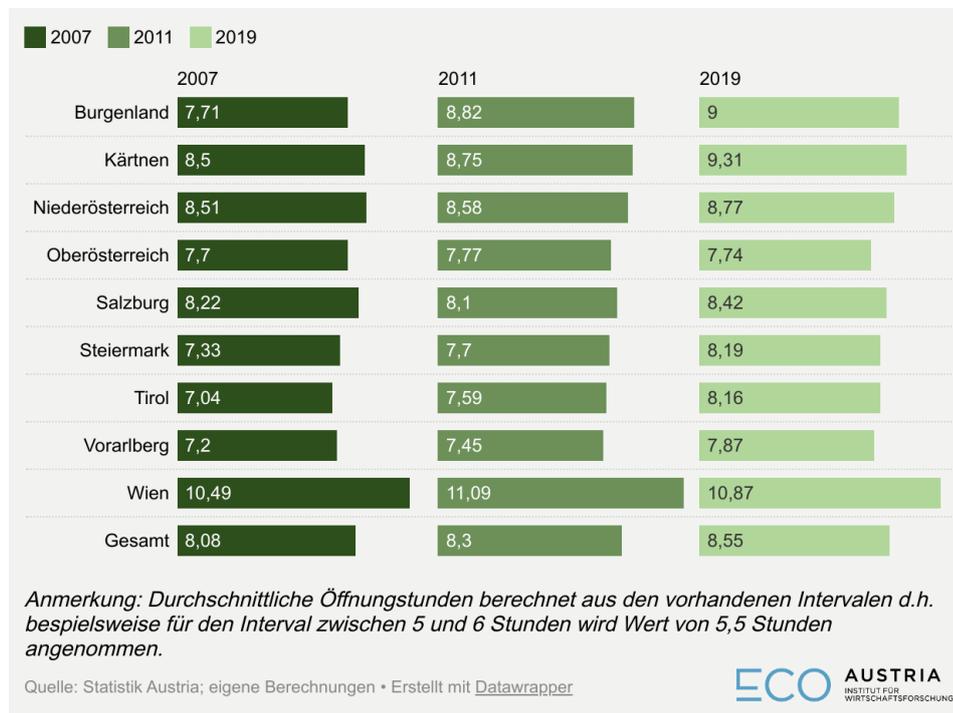
Strukturelle Qualität: Diese bezieht sich auf die Rahmenbedingungen in den Kindertageseinrichtungen, wie z.B. das Personal-Kind-Verhältnis, die Ausstattung für Kinder und MitarbeiterInnen oder die Qualifikation des Personals.

Qualitätsmanagement: Dieses hat die Aufgabe, die pädagogische Qualität zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Leitung der Einrichtung spielt dabei eine zentrale Rolle. Ausgehend von der Ausgangssituation werden Qualitätsziele definiert und deren Umsetzung überprüft. Die Ergebnisse können zu weiteren Qualitätssicherungs- und Entwicklungsmaßnahmen führen.

Öffnungszeiten

Die gesetzlichen Unterschiede in den Öffnungszeiten zwischen den Bundesländern spiegeln sich auch in den tatsächlichen Öffnungszeiten wider. Durchschnittliche Öffnungszeiten am Tag nach Bundesländern werden in der Abbildung 7 präsentiert.

Abbildung 7: Durchschnittliche Öffnungsstunden am Tag in den Bundesländern



Die Zahlen beziehen sich auf die Jahre 2007, 2011 und 2019. Der Auswahl der Jahre erfolgt aufgrund der gesetzlichen Änderungen über die Verfügbarkeit der subventionierten Ganztagskinderbetreuung. So haben im Jahr 2008 die Steiermark und im Jahr 2009 Wien und Oberösterreich subventionierte Nachmittagsbetreuung beschlossen. Diese wurde im Jahr 2011 in der Steiermark und im Jahr 2018 in Oberösterreich wieder abgeschafft. Die Subventionierung in Wien blieb erhalten. Es zeigt sich dennoch, dass diese Reformen keinen signifikanten Einfluss auf die Öffnungszeiten hatten.

Die durchschnittlichen Öffnungszeiten sind in Wien mit Abstand die längsten und liegen bei täglich fast 11 Stunden. In Burgenland und Kärnten betragen diese im Schnitt etwas mehr als 9 Stunden, während es in Vorarlberg und Oberösterreich unter 8 Stunden am Tag sind. Es zeigt sich in dem Fall auch ein starkes Ost-West-Gefälle mit den deutlich kürzeren Öffnungszeiten in den westlichen Bundesländern.

Zwei weitere Indikatoren können herangezogen werden, um die Verfügbarkeit der Betreuung zu beurteilen, die sich aus der für das Kinderbetreuungswesen relevanten Art-15a-B-VG-Vereinbarung ergeben:⁵ „Ganztägige Kinderbetreuung“ und „VIF-konforme“ Kinderbetreuung. Ganztägige Kinderbetreuung wird in der Vereinbarung (Artikel 4) folgend definiert:

- durch qualifiziertes Personal,
- mindestens 45 Wochen im Kindergartenjahr geöffnet,
- mindestens 30 Stunden wöchentlich geöffnet,
- werktags von Montag bis Freitag geöffnet,
- durchschnittlich sechs Stunden täglich geöffnet und

⁵ Weblink: <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgb/I/2014/85>.

- mit Angebot von Mittagessen.

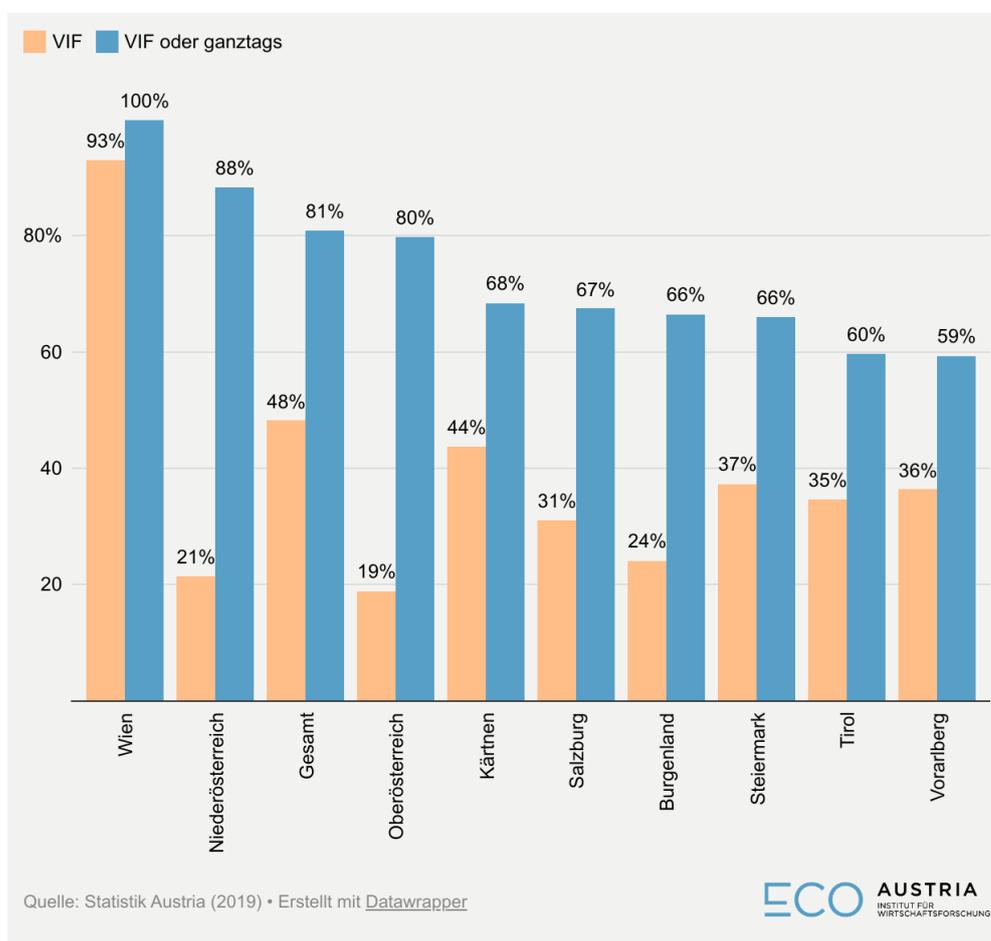
In diesem Fall muss man allerdings anmerken, dass der Begriff „ganztags“ eine gewisse Vereinbarkeit von der Betreuung mit einer Vollzeitbeschäftigung impliziert, die bei Öffnungszeiten von 6 Stunden am Tag jedoch nicht gegeben ist.

Ein weiterer Indikator für die zeitliche Verfügbarkeit der Betreuung sind die so genannten VIF-Kriterien (VIF steht für Vereinbarkeitsindikator für Familie). Die VIF-Kriterien sind:

- durch qualifiziertes Personal,
- mindestens 47 Wochen im Kindergartenjahr geöffnet,
- mindestens 45 Stunden wöchentlich geöffnet,
- werktags von Montag bis Freitag geöffnet,
- an vier Tagen wöchentlich mindestens 9 ½ Stunden geöffnet und
- mit Angebot von Mittagessen.

Wie ersichtlich, sind die VIF Kriterien, was die Verfügbarkeit über die Woche und das Jahr betrifft, deutlich „strenger“. Die VIF-Kriterien stehen in der Tat mit einer Beschäftigung im Vollzeitausmaß im Einklang. Entsprechend ist der Anteil der Einrichtungen, die alle VIF-Kriterien erfüllen, sehr niedrig. Abbildung 8 präsentiert den Anteil der VIF-konformen Einrichtungen, sowie Einrichtungen, die eine Ganztagsbetreuung anbieten, im Bundesländervergleich.

Abbildung 8: Ganztags- und VIF-konforme Betreuung im Bundesländervergleich



Ganztägige oder (als Unterkategorie) VIF-konforme Betreuung ist regional sehr unterschiedlich vorhanden. In der Stadt Wien wurden im Jahr 2019 alle Einrichtungen mindestens als ganztägige Betreuungseinrichtung geführt, 93 Prozent der Einrichtungen sind VIF konform. Der Anteil von ganztägigen Einrichtungen variiert somit zwischen knapp mehr als der Hälfte in Vorarlberg bis zu 100 Prozent in Wien. Im bundesweiten Schnitt liegt der Anteil bei 81 Prozent. Deutlich seltener sind VIF-konforme Einrichtungen vorhanden. Knapp die Hälfte aller Einrichtungen erfüllt alle VIF-Kriterien, die erst eine Vollzeit-Beschäftigung beider Elternteile ermöglichen. In Oberösterreich, dem „Schlusslicht“ der Betrachtung, liegt dieser Anteil gerade bei 19 Prozent. Die Verfügbarkeit auf der Gemeindeebene wird in Abbildung 9 und Abbildung 10 dargestellt.

Abbildung 9: Ganztägige Kinderbetreuung in den Gemeinden

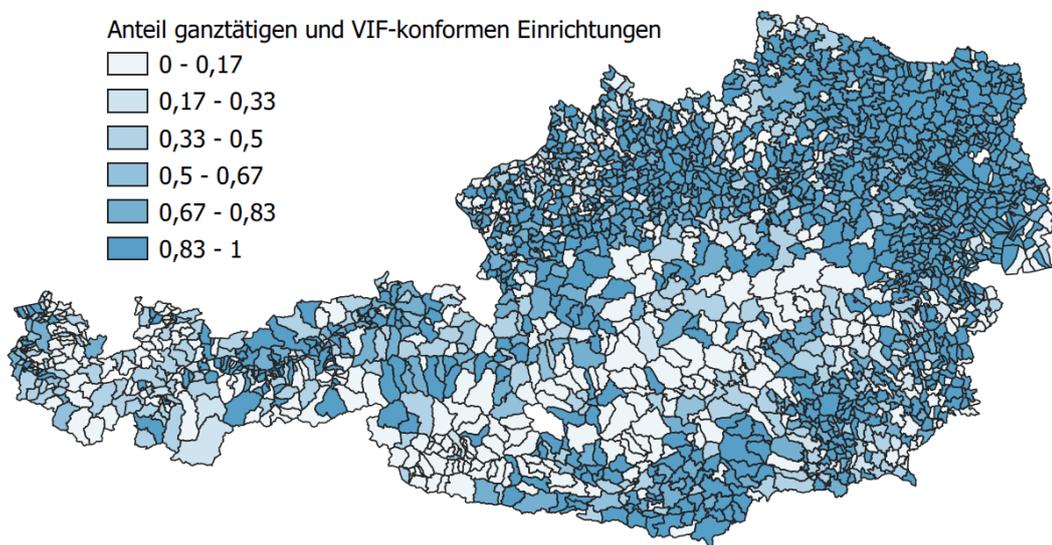
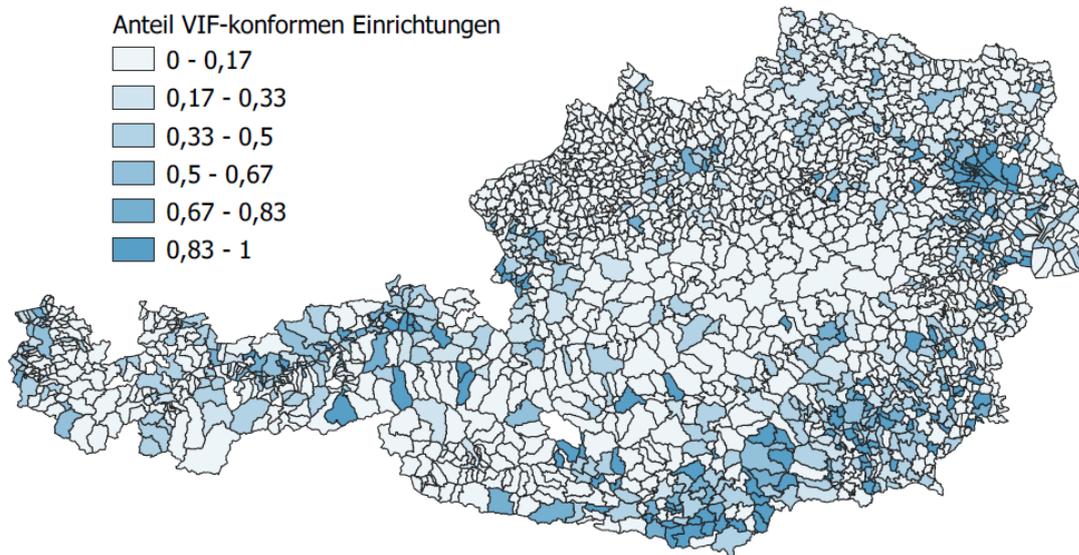


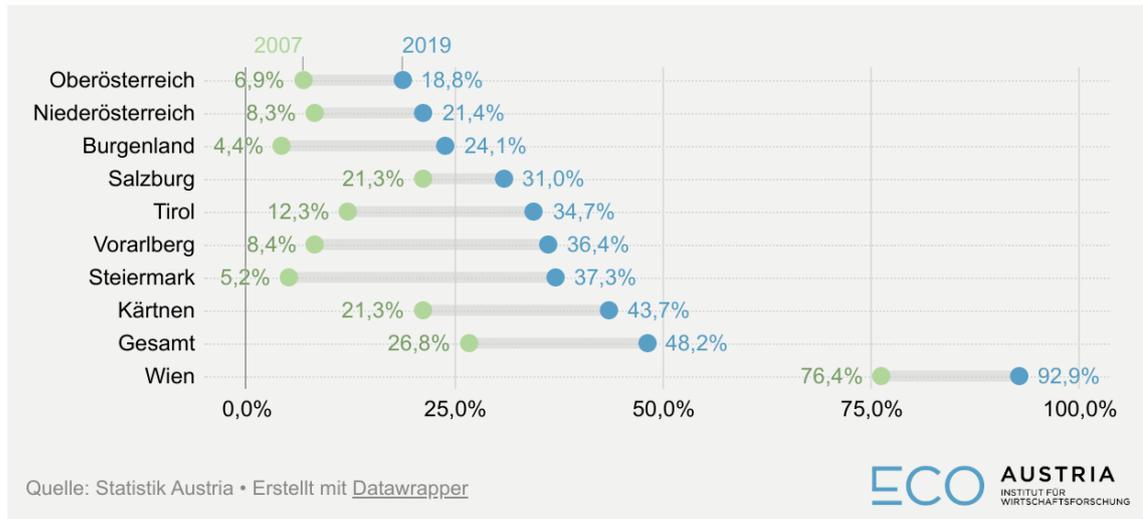
Abbildung 10: VIF-konforme Betreuung in den Gemeinden



Auch in dieser Darstellung auf Gemeindeebene zeigt sich, dass Öffnungszeiten sehr ungleich verteilt werden. Für ganztägige Kindergärten ist ein starkes Ost-West-Gefälle sichtbar: Während in praktisch allen Gemeinden in Niederösterreich, im Burgenland sowie in Kärnten und in Teilen Tirols viele Ganztagsplätze verfügbar sind, ist die Situation in der Steiermark, Vorarlberg, Oberösterreich und Salzburg etwas weniger günstig. Deutlich schlechter ist die Verfügbarkeit der VIF-konformen Einrichtungen. Diese sind vorwiegend in Kärnten und Wien zu finden, während sie in den anderen Bundesländern vor allem auf Ballungszentren beschränkt sind bzw. auf manche der kleineren Gemeinden, in denen es häufig nur eine oder eventuell zwei Einrichtungen gibt.

Auch wenn es im Hinblick auf die Bereitstellung von VIF-konformen Betreuungseinrichtungen österreichweit weiterhin Mängel gibt, so muss man dennoch anerkennen, dass sich die Verfügbarkeit der VIF-konformen Einrichtungen über die Zeit tatsächlich verbessert hat. Dies ist in der Abbildung 11 ersichtlich.

Abbildung 11: VIF-konforme Kinderbetreuungseinrichtungen 2007 bis 2019⁶



Besondere Fortschritte wurden in Vorarlberg und der Steiermark gemacht, wo der Anstieg in den letzten Jahren besonders stark war. In der Tat stieg der Anteil der VIF-konformen Einrichtungen in der Steiermark um mehr als 30 Prozentpunkte seit 2007. In Vorarlberg betrug der Anstieg etwa 28 Prozentpunkte. Der Anstieg in Wien kann auch auf den „Gratiskindergarten“⁷, der im Jahr 2009 eingeführt wurde, zurückgeführt werden. Auch Kärnten startete im Jahr 2019 ein Modell, wo ein Teil der Kosten für die Betreuung, ähnlich dem Wiener Modell, durch die öffentliche Hand getragen wird, unabhängig von der eigentlichen Form des Kindergartens (öffentlich, privat, Tageseltern).⁸ Seit dem Jahr 2019 wird auch der Kindergartenbesuch im Burgenland deutlich günstiger, allerdings nicht formunabhängig, wie es in Wien und Kärnten der Fall ist.⁹ Andererseits ist der Anteil von VIF-konformen Einrichtungen in Salzburg um weniger als 10 Prozentpunkte, in Oberösterreich um nur knapp 12 Prozentpunkte gestiegen und in Niederösterreich um 13 Prozentpunkte. Im Bundesländerschnitt wurde die Quote tatsächlich verdoppelt.

Betreuungsverhältnis und Gruppengrößen

Zwischen Bundesländern bestehen große Unterschiede im Hinblick auf Standards und strukturelle Vorgaben. Zur Gruppengröße etwa hält das Vorarlberger Kinderbetreuungsgesetz in § 14 eine maximale Gruppengröße von 16 Kindern fest, bei zwei Kindergartenpädagoginnen eine Obergrenze von 23 Kindern. Die tägliche Öffnungszeit gemäß § 16 ist an Werktagen auf 7.30 Uhr bis 12.30 Uhr festgelegt, beträgt also 5 Stunden. Das oberösterreichische Kinderbetreuungsgesetz wiederum hält in § 7 eine höhere Obergrenze von 23 Kindern für Kindergartengruppen fest. Betreffend die tägliche Öffnungszeit ist in Oberösterreich in § 7 Oö. KBBG ein längerer Zeitraum von 7.30 Uhr bis 13.30 Uhr, also 6 Stunden, vorgesehen. Eine andere, mindestens gleich lange Öffnungszeit ist dabei zulässig. In Kärnten, wo Öffnungszeiten

⁶ Im Jahr 2012 kam es in der Steiermark zu einer Änderung der Zählung der Schließtage. Rechnerisch ergibt sich dadurch eine Verkürzung der Ferienzeiten, wodurch mehr Einrichtungen in die Kategorie „VIF-konform“ fallen und somit die Zahl für die Steiermark minimal verzerrt wird.

⁷ Weblink: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20191002_OTS0042/wien-kuemmers-10-jahre-gratiskindergarten-252000-kinder-haben-profitiert

⁸ Weblink: <https://www.ktn.gv.at/Service/News?nid=29915>

⁹ Weblink: <https://www.burgenland.at/themen/gesellschaft/familie/informationen-fuer-eltern/gratiskindergarten/>

im Durchschnitt sehr lange sind (siehe unten), ergeben sich diese indirekt aus der Ausgestaltung des Landesfinanzierungsbeitrags. In § 38 des K-KBBG ist für jede Gruppe zunächst ein Basisbetrag von 31.800 Euro vorgesehen. Für jede weitere Gruppe gestaltet sich der Landesbeitrag degressiv, abhängig u.a. von der Öffnungszeit. Dabei verdoppelt sich der Beitrag noch für jede zweite Gruppe einer Einrichtung, sofern diese eine Öffnungszeit von mindestens 40 Stunden hat. Bei fünf Öffnungstagen entspricht dies einer täglichen Öffnungszeit von 8 Stunden. Bei kürzerer Öffnungszeit und für jede dritte und weitere Gruppe sinkt der Beitrag. In ähnlicher Weise ist auch der Landesbeitrag in Oberösterreich (siehe § 30 des Öö. KBBG) geregelt. In Salzburg bestimmt sich die Landesförderung nach § 53 des S. KBBG nach Maßgabe des Personalaufwands, wobei für jede Betreuungskraft ab einer Gruppengröße von 20 Kindern 43 Prozent des Ausgangsbetrags gefördert werden. Bei Führung von nur einer Kindergartengruppe in einer Einrichtung werden 60 Prozent des Ausgangsbetrags vom Land gefördert. In Vorarlberg sind Kooperationsanreize in der entsprechenden Richtlinie etwa in § 6 verankert. Bei neuen gemeindeübergreifenden Einrichtungen ist in Vorarlberg eine entsprechend höhere Förderung der Betreuungspersonalkosten vorgesehen.

Eine Zusammenfassung der Regelungen bzgl. Gruppengrößen ist in der Tabelle 1 dargestellt.

Tabelle 1: Gruppengrößen für Kindergarten- sowie Krippengruppen in den Landesgesetzen¹⁰

	Kindergartengruppe	Kleinkindergruppe	Paragraph	Gesetz
B	25	15	§13	Burgenländisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz 2009
K	25	15	§10	Kärntner Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – K-KBBG
N	25	15	§4, §5	NÖ Kindergartengesetz, NÖ Tagesbetreuungsverordnung
S	22	8	§19	Salzburger Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz 2019
O	23	10	§7	Oö. Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz
St	25	14	§14	Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz 2019
T	20	12	§10	Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz
V	23	9	§5	Verordnung über die förderliche Betreuung von Kindern in Kinderbetreuungseinrichtungen mit vorschulischem Bildungsauftrag und durch Tageseltern
W	25	15	§ 2	Wiener Kindergartenverordnung

Quelle: Eigene Darstellung • Erstellt mit [Datawrapper](#)


 ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

In Summe variiert die Größe der Gruppen für die Kindergartengruppen zwischen 20 Kindern in Tirol und 25 Kindern im großen Teil der anderen Bundesländer. Dabei bleibt zu beachten, dass es oft spezielle Begrenzungen bzw. Regelungen gibt, je nachdem wie alt die Kinder in der Gruppe

¹⁰ Darüber hinaus gibt es weitere Bestimmungen, die die gesetzlichen Betreuungsquoten definieren, etwa wie viele Betreuungspersonen in einer Gruppe vorgesehen sind.

sind.¹¹ Etwas stärker variieren die Regelungen für Kleinkindergruppen (0 bis 2), die zwischen 8 Kindern pro Gruppe in Salzburg bis zu 15 Kindern im Burgenland, in Kärnten und Wien liegen. In einem Normalfall muss pro Gruppe eine Fachkraft und eine Hilfskraft anwesend sein, womit sich implizite Betreuungsschlüssel ergeben. Dennoch haben einige Bundesländer zusätzlich „anzustrebende Betreuungsschlüssel“ gesetzlich verankert, um die Qualität der Pädagogik zu gewährleisten. Etwa wird im §14 Burgenländisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes 2009 ein Schlüssel von 1 zu 4 für Kleinkindergruppen und 1 zu 10 für Kindergartengruppen und alterserweiterte Kindergartengruppen angestrebt. Weiters sehen manche Landesgesetze deutlich niedrigere Betreuungsschlüssel, unabhängig von der maximalen Gruppengröße, vor. Dieser beträgt maximal 1 zu 5 in den Kleinkindergruppen in Salzburg (§26 des Salzburger Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes 2019).¹² In Oberösterreich und Tirol sind es prinzipiell 1 zu 6 in einer Kleinkindergruppe.¹³ In der Steiermark ist der Betreuungsschlüssel kompliziert formuliert aber im Wesentlichen liegt dieser bei etwa 1 zu 3 Kindern in einer Kleinkindergruppe.¹⁴ In Niederösterreich, Burgenland und Wien liegt der Schlüssel prinzipiell bei 1 zu 7,5, was sich aus der maximalen Gruppengröße und der Notwendigkeit einer Fachperson und einer Assistenz ergibt. In Kärnten liegt der Schlüssel zwar auch bei 1 zu 7,5, hier kann es aber auf Grundlage einer Betriebsbewilligung zu Abweichungen kommen.¹⁵ In Vorarlberg ist auf der Grundlage von § 5 der maßgeblichen Verordnung vorgesehen, dass auf maximal 3 Kinder eine Betreuungspersonen kommen muss.¹⁶

Qualitätsmanagement und Qualitätskontrolle

Die Aufgaben der Qualitätssicherung im Elementarbereich werden auf Ebene der Bundesländer und auf Ebene des Bundes von den folgenden öffentlichen Stellen wahrgenommen:

Für Elementarpädagogikeinrichtungen in Zuständigkeit der Bundesländer, d.h. der Landesregierungen auf regionaler Ebene, führen die Länder verschiedene Qualitätssicherungsmaßnahmen durch. Eine Maßnahme, die in allen Bundesländern angewandt wird, ist die Ernennung von KindergarteninspektorInnen, die die pädagogische Aufsicht in den Einrichtungen übernehmen.

Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung (BMBWF) zuständig für

¹¹ Für Vorarlberg gilt für Kindergartengruppen mit Kindern von drei Jahren eine maßgebliche Gruppengröße von 15 Kindern. In der Tabelle ist für Vorarlberg die Gruppengröße für Gruppen mit Kindern ab vier Jahren dargestellt. Grundlage ist § 5 der Verordnung über die förderliche Betreuung von Kindern in Kinderbetreuungseinrichtungen mit vorschulischem Bildungsauftrag und durch Tageseltern.

¹² Siehe §26 für die konkrete Ausgestaltung der Regelung.

¹³ Siehe §11 des Oö. Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes für die genaue Ausgestaltung für Kleinkindgruppen sowie für Kindergartengruppen und altersgemischte Gruppen. Für Tirol siehe §29 des Tiroler Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetzes.

¹⁴ Siehe §17 des Steiermärkisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz 2019.

¹⁵ §11 (2c) des Kärntner Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes.

¹⁶ Siehe § 5 der Verordnung der Landesregierung über die förderliche Betreuung von Kindern in Kinderbetreuungseinrichtungen mit vorschulischem Bildungsauftrag und durch Tageseltern.

- die Ausbildung der Kindergartenpädagoginnen und -pädagogen - und damit für einen zentralen Aspekt der Qualitätssicherung. Die Ausbildung ist österreichweit einheitlich geregelt;
- den Bildungsrahmenplan, der die wesentliche Grundlage für die Arbeit in den Kinderbetreuungseinrichtungen in ganz Österreich bildet.

Das BMBWF ist federführend bei der Umsetzung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern (Art-15a-B-VG-Vereinbarungen) über die frühkindliche Bildung.

Ausbildungsstruktur

Siehe Abschnitt zur Qualitätssicherung.

Bedarfserhebung

Die Bedarfserhebung wird in den Landesgesetzen geregelt. Es gibt somit keinen konsistenten Überblick über die Anzahl der benötigten Plätze.

Im Burgenland regelt § 5 des Burgenländischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes 2009 die Bedarfserhebung: „Die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister hat jährlich bis spätestens 31. Jänner des laufenden Kindergartenjahres gemäß § 16, ausgehend vom Bestand an Kinderbildungs- und -betreuungsplätzen, die für Kinder mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde zur Verfügung stehen, den zukünftigen Bedarf an Kinderbildungs- und -betreuungsplätzen für den Zeitraum der jeweils folgenden drei Jahre zu erheben.“ In Kärnten erfolgt die Bedarfsplanung durch die Landesregierung und wird im § 52a des Kärntner Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes geregelt: „Die Landesregierung hat ausgehend vom Bestand an Kinderbildungs- und -betreuungseinrichtungen sowie Einrichtungen der Tagesbetreuung in regelmäßigen Abständen den zukünftigen Bedarf an Betreuungsplätzen (...) in den Gemeinden (zu) erheben“. Oberösterreichische Gemeinden haben gemäß § 17 Abs. 1 Oö. Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz i.d.g.F. regelmäßig, jedenfalls aber alle fünf Jahre, Gemeinden über 3.000 EinwohnerInnen alle drei Jahre, ausgehend vom Bestand an Kinderbildungs- und -betreuungsplätzen, die für Kinder mit Wohnsitz in der Gemeinde zur Verfügung stehen, den zukünftigen Bedarf an Kinderbildungs- und -betreuungsplätzen zu erheben und zwischen den Erhebungen die Bevölkerungsentwicklung in die laufenden Planungen einzubeziehen. § 9 des Kinderbildungs- und Kinderbetreuungsgesetz in Tirol sieht vor: „Die Landesregierung hat die Gemeinden zur Durchführung der Bedarfserhebung aufzufordern und ihnen die hierfür erforderlichen statistischen Daten zur Wanderungsbilanz, zur Bevölkerungsprognose und zum Bestand an Kinderbetreuungsplätzen zur Verfügung zu stellen.“ Ähnliche Regelungen existieren in allen Bundesländern.

Finanzierung

Nach Art. 14 der Bundesverfassung sind im Kindergartenwesen die Länder für die Gesetzgebung und Vollziehung zuständig. Auf Basis ihrer Landesgesetze betrauen die Länder die Gemeinden mit dem Kinderbetreuungswesen (vgl. hierzu Bauer et al. 2010, S. 82). Sie führen Einrichtungen entweder selbst oder betrauen private Träger und fördern diese. Der größere Teil der Ausgaben entfällt auf die Gemeinden. Ohne Wien trugen die Gemeinden 2018 etwa $\frac{3}{4}$ der Nettoausgaben.

Dabei variiert der Anteil der Gemeinden von 57 Prozent in Niederösterreich bis über 94 Prozent in Tirol.

Ein Teil der öffentlichen Ausgaben wird durch Beiträge und Förderungen der anderen Gebietskörperschaften gedeckt. Im aktuellen Finanzausgleich wurde ursprünglich Aufgabenorientierung für die Kinderbetreuung vereinbart. Die Rahmenbedingungen und Kriterien für die Finanzierung sind dann aber stattdessen in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern über die „Elementarpädagogik für die Kindergartenjahre 2018/19 bis 2021/22“ festgeschrieben worden, also außerhalb des Finanzausgleichsgesetzes. Zur Finanzierung der darin vorgesehenen „Maßnahmen“ leistet der Bund Zweckzuschüsse von 125 bzw. 142,5 Mio. Euro. Die Bundesländer leisten eine Kofinanzierung im Ausmaß von 52,5 Prozent der Zweckzuschüsse des Bundes. Die Mittel sind zweckgewidmet zu verwenden. Dabei finden sich qualitative, strukturelle, bauliche Vorgaben, auch zu den Öffnungszeiten (siehe etwa Art. 15 und 17 der Vereinbarung).

Das Finanzierungsvolumen aus Zweckzuschüssen des Bundes und Kofinanzierungen der Länder im Rahmen der Art-15a-B-VG-Vereinbarung deckt nur einen Teil der Ausgaben. Darüber hinaus leisten die Bundesländer im Rahmen ihrer landesgesetzlichen Bestimmungen und Fördersysteme weitere Förderungen. In Summe betragen die Nettoausgaben im Jahr 2018 etwa 2,68 Mrd. Euro. Die nach Zweckzuschüssen und Landesbeiträgen bzw. -förderungen verbleibenden Nettoausgaben der öffentlichen Hand werden von den Gemeinden finanziert.

Die Finanzierung aus den allgemeinen Haushalten der Gemeinden bietet wenig einnahmenseitige Anreize für ganztägige Kinderbetreuung. Die Erträge einer verstärkten Erwerbsbeteiligung fallen in Form höherer Abgaben an. Die Steuereinnahmen fließen jedoch zum überwiegenden Teil als ausschließliche oder gemeinschaftliche Bundesabgaben dem Bund, den Ländern oder den Gemeinden entsprechend den Verteilungsschlüsseln zu. Die Erträge aus der Kommunalsteuer entfallen, wenn keine Vereinbarung mit anderen Gemeinden vorliegt¹⁷, auf die Betriebsstättengemeinde. Gerade bei den kleineren Gemeinden deckt sich diese häufig nicht mit dem Wohnort.¹⁸ Eine unmittelbare Zuordenbarkeit zwischen einem zeitlich erweiterten Betreuungsangebot und den Erträgen daraus fehlt in weiten Teilen.

Für effiziente und bedarfsgerechte Betreuungsangebote sind auch weitere finanzielle und institutionelle Anreize relevant. Die Rahmenbedingungen in Österreich wirken diesem Ziel zum Teil entgegen:

¹⁷ Das aktuelle Finanzausgleichsgesetz sieht in § 19 die Möglichkeit einer Vereinbarung zwischen Gemeinden zur Verteilung der Erträge aus der Kommunalsteuer „im Zusammenhang mit gemeinsamen Investitionen in die Schaffung oder Erhaltung von Betriebsstätten“ vor (siehe [Weblink](#)). Wenn Beschäftigte zwischen Wohnort und Arbeitsort pendeln, dann ergibt sich aus der aktuellen Rechtslage keine Möglichkeit einer interkommunalen Aufteilung von Mehrerträgen aus der Kommunalsteuer im Zusammenhang mit vollzeitiger Kinderbetreuung. Die Wohnortgemeinde hat vor diesem Hintergrund auch keinen zusätzlichen Anreiz, in vollzeitige Betreuung zu investieren. Es ist anzudenken, die Möglichkeit eines interkommunalen Ausgleichs auch auf solche Fälle auszudehnen.

¹⁸ Nach Maßgabe der abgestimmten Erwerbsstatistik für das Jahr 2018 betrug der Anteil der Erwerbsspendler über die Gemeindegrenze an den gesamten Erwerbstätigen am Wohnort bei Gemeinden bis 1.000 EinwohnerInnen über 70 Prozent, während dieser Anteil bei allen anderen Gemeinden bei etwa 51 Prozent lag.

Die Mischfinanzierung über verschiedene gebietskörperschaftliche Ebenen sowie über verschiedene Förder- und Beitragssysteme führt zu einer hohen Komplexität von Zahlungsströmen. Dies hat Intransparenz, schwere Administrierbarkeit und Unübersichtlichkeit der Finanzierung zur Folge und hemmt zum Teil den Anreiz einer effizienten Leistungsbereitstellung.

Die in der Art-15a-B-VG-Vereinbarung verankerten Zweckzuschüsse des Bundes sowie die darin vorgesehenen Kofinanzierungen der Länder decken nur einen Teil der Nettokosten ab. Ein großer Teil der Ausgaben wird weiter aus den allgemeinen Haushalten der Gemeinden finanziert. Die Art-15a-B-VG-Vereinbarung sieht zwar qualitative Anforderungen als Voraussetzung für die Mittelvergabe aus den darin verankerten Zweckzuschüssen vor¹⁹, dies betrifft u.a. Öffnungszeiten, als Instrument zur Erreichung bundesweiter einheitlicher qualitativer Standards ist dies aber nicht ausreichend.

Die Finanzierung über die Budgets der Gemeinden bietet nur sehr indirekte einnahmenseitige Anreize zur Bereitstellung eines vollzeitigen Betreuungsangebots. Die Erträge einer verstärkten Erwerbsbeteiligung fallen in Form höherer Einnahmen aus Einkommensteuer oder Kommunalsteuer an. Diese sind für die Wohnortgemeinden nicht immer unmittelbar haushaltsrelevant.

Zwischen Bundesländern bestehen unterschiedliche qualitative Anforderungen. Dies gilt auch im Hinblick auf überregional relevante Aspekte, wie Betreuungsschlüssel, Gruppengrößen oder Öffnungszeiten. Die Überprüfung der unterschiedlichen Standards geht mit hohen administrativen Kosten einher.

Im Hinblick auf Anreize zu gemeindeübergreifenden Kooperationen sind die verschiedenen Förderungen nicht immer abgestimmt. In manchen Landesbeiträgen sind Anreize zur Skaleneffizienz implementiert, jedoch können diese durch andere Einzelförderungen, etwa zur Förderung neuer Kindergärten oder für bauliche Maßnahmen, wieder „ausgehebelt“ werden. Dadurch können adverse Anreize zur Systemeffizienz entstehen.

Die Kooperationserlöse, die sich aus erhöhter Skaleneffizienz ergeben, sind nicht immer auf alle Kooperationspartner aufgeteilt. Dadurch ergibt sich immanently der Anreiz, die eigenen Strukturen zu erhalten.

Ein Aspekt der Misch- und Kofinanzierung der Kinderbetreuung betrifft das komplizierte und unübersichtliche Förderwesen und Transfersystem zwischen Gebietskörperschaften. In Oberösterreich etwa können nach Angaben des Landesrechnungshofs aus dem Jahr 2017 (LRH Oö. 2017, S. 28) bis zu 10 verschiedene Förderungen von Trägern beantragt werden. Die zu erfüllenden Förderkriterien, die jeweiligen Verwendungsnachweise und die damit verbundene Administration sind umfangreich. Insbesondere kritisiert der oberösterreichische LRH 2017 die Zersplitterung der Zahlungsströme. Dies hat zur Konsequenz, „dass keiner der Akteure einen Überblick über das Gesamtsystem und die Gesamtkosten eines einzelnen Kindergartens bzw. der Kindergärten insgesamt hat“ (LRH 2017, S. 28). Zudem kritisiert der LRH, dass Anreize zur

¹⁹ Vgl. hierzu auch die schriftliche Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage durch Bundesminister Univ.-Prof. Dr. Heinz Faßmann (3199/AB 1 von 5 vom 23.10.2020, XXVII. GP, [Weblink](#)).

sparsamen Mittelverwendung fehlen. Dabei „wäre auf Anreize für eine sparsame Mittelverwendung zu achten. Unter diesem Aspekt wären auch Maßnahmen zu treffen, um Gruppenzusammenlegungen in Randzeiten zu forcieren“ (LRH 2017, S. 32).

3.1.2. Faktoren der Nachfrageseite

Inanspruchnahme von Kinderbetreuung

In der Realität variiert die tatsächliche Verfügbarkeit der Betreuung stärker als die gesetzlichen Regelungen. Es liegt an einer Reihe an Faktoren, die beispielsweise mit der Größe der Gemeinde oder mit weiteren nachfrageseitigen Indikatoren, wie zum Beispiel der Nutzung von verschiedenen Kinderbetreuungsgeldmodellen, zusammenhängen. So ergibt sich regional eine hohe Variation in den tatsächlichen Betreuungsquoten der Kinder. Abbildung 12 zeigt die Betreuungsquoten nach Bundesländern und Einzeljahren im Jahr 2019.

Abbildung 12: Betreuungsquoten nach Bundesländern und Einzeljahren

Alter	0 Jahre	1 Jahr	2 Jahre	3 Jahre	4 Jahre	5 Jahre
Gesamt	2,2%	24,4%	54,3%	86,5%	96,1%	97,6%
Burgenland	2,1%	25,5%	70,9%	95,7%	96,7%	97,2%
Kärnten	1,1%	24,0%	46,9%	77,0%	91,5%	97,6%
Niederösterreich	0,6%	11,6%	63,4%	95,8%	98,6%	97,5%
Oberösterreich	0,4%	12,9%	39,3%	85,6%	96,8%	98,6%
Salzburg	0,8%	20,9%	43,2%	82,5%	97,4%	99,2%
Steiermark	1,1%	15,6%	32,7%	73,6%	93,6%	97,3%
Tirol	1,0%	24,5%	52,6%	87,8%	98,8%	100,6%
Vorarlberg	2,4%	25,4%	55,4%	86,7%	100,1%	98,8%
Wien	6,7%	48,5%	74,6%	88,9%	93,8%	95,2%

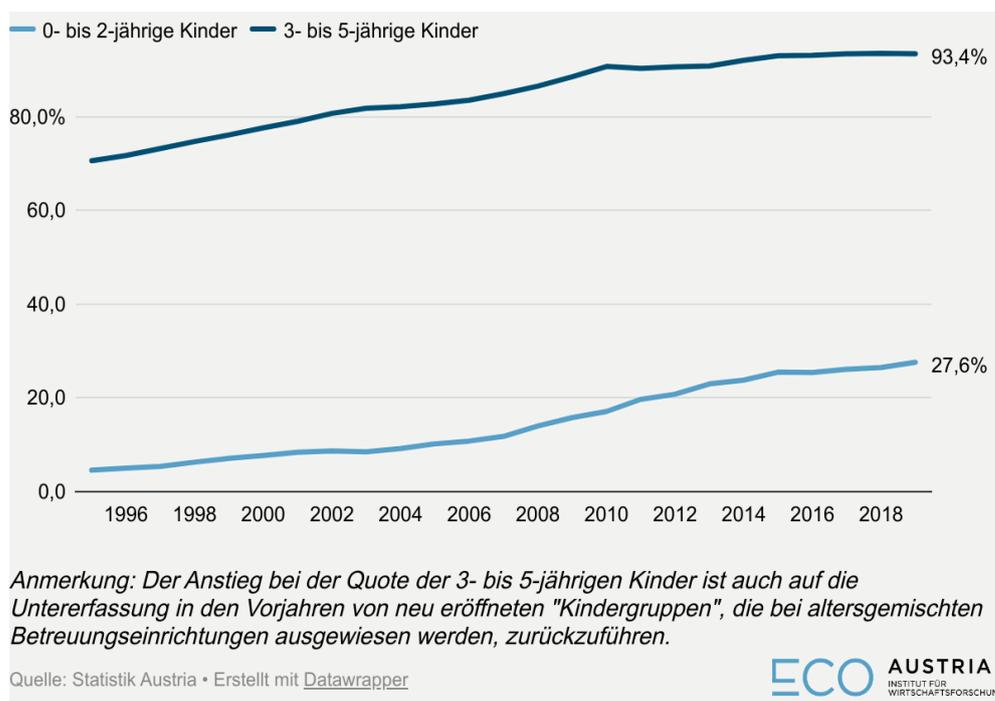
Quelle: Statistik Austria (2019) • Erstellt mit [Datawrapper](#)

Es zeigt sich, dass die Kinder unter 3 Jahren deutlich seltener Betreuungseinrichtungen besuchen als ältere Kinder. Die Betreuungsquoten der Kinder vor dem ersten Geburtstag liegt im Schnitt bei 2,2 Prozent, mit dem höchsten Wert in Wien bei 6,7 Prozent. Etwa ein Viertel aller Kinder vor dem zweiten Geburtstag besucht eine Einrichtung, mit dem höchsten Wert in Wien bei knapp der Hälfte aller Kinder. Im dritten Lebensjahr steigt die Quote auf durchschnittlich über die Hälfte, mit starker regionaler Variation von 32,7 Prozent in der Steiermark und 74,6 Prozent in Wien. Die durchschnittliche Quote für die ersten 3 Lebensjahre liegt im Schnitt bei 27,6 Prozent und somit unter dem Barcelona-Ziel von 33 Prozent.

Für die Kinder im Alter zwischen 3 und 5 Jahren sind die Quoten deutlich höher, was nicht zuletzt mit der Nutzung der Kinderbetreuungsgeldmodelle zusammenhängt. Die regionale Variation

diesbezüglich ist auch entsprechend niedriger. Im letzten – verpflichtenden – Kindergartenjahr liegt die Quote im Schnitt bei 97,6 Prozent aller Kinder, und bei 93,4 Prozent über die Jahre von 3 bis 5. Im Jahresvergleich haben sich zwar die Quoten gut entwickelt (Abbildung 13), aber wie oben erwähnt sind diese insbesondere für Kinder unter 3 Jahren entsprechend niedrig.

Abbildung 13: Betreuungsquoten im Zeitvergleich

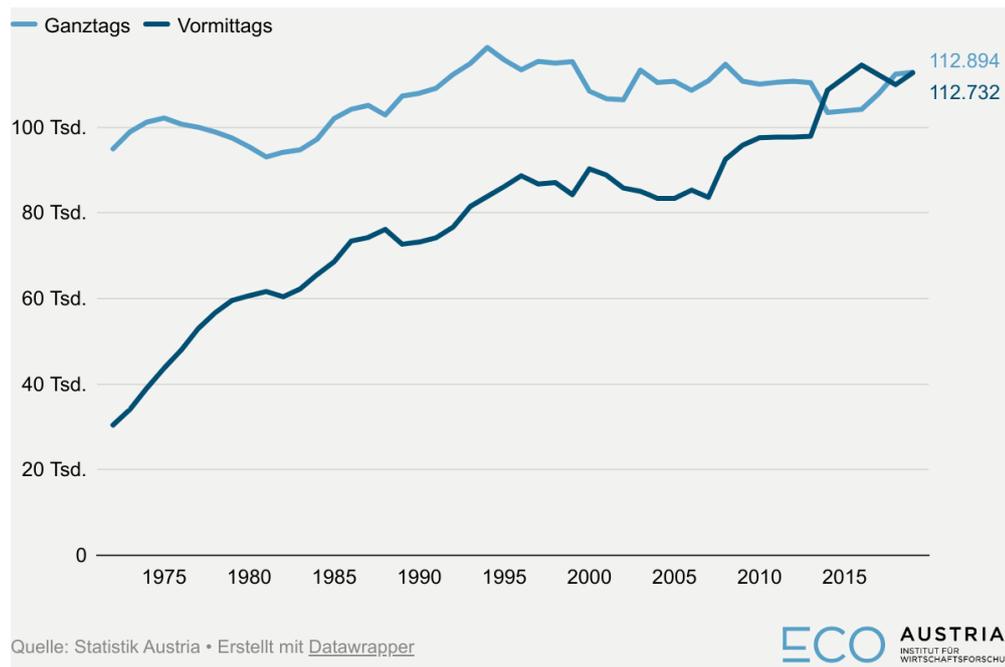


Der Anteil der Kinder, die VIF-konforme Einrichtungen besuchen – die sogenannte VIF-Quote zeigt das Verhältnis der Unter-3-Jährigen in VIF-konformen Einrichtungen zu allen institutionell betreuten Unter-3-Jährigen – hat sich ähnlich entwickelt wie die Verfügbarkeit der VIF-konformen Plätzen, wobei hier sind die meisten Zuwächse tatsächlich für Kinder zwischen 3 und 6 Jahre zu beobachten sind. Die Betreuungsquoten in den VIF-Einrichtungen für Unter-3-Jährige sind deutlich konstanter geblieben. Die Bundeslandunterschiede sind bezüglich der VIF-Quoten für Unter-3-Jährige sehr groß. In Tirol und Vorarlberg besuchte rund die Hälfte der betreuten Kinder VIF-konforme Einrichtungen, in Kärnten waren es rund drei Viertel und in Wien über 90 %. Wien hat nicht nur die höchste Betreuungsquote in diesem Alter, sondern auch die höchste VIF-Quote (Familienbericht 2009 bis 2019). Fasst man die Betreuungsquoten und die VIF-Quoten zusammen, besuchten im Burgenland 2008 2,7 % aller Unter-3-Jährigen eine VIF-konforme Einrichtung, 2018 waren es 7,1 %. In Kärnten lagen die Anteile bei 7,3 % (2008) bzw. 16,1 % (2018), in Niederösterreich bei 1,2 % bzw. 7,6 %, in Oberösterreich bei 1,4 % bzw. 4,6 %, in Salzburg bei 5,9 % bzw. 7,7 %, in Tirol bei 4,9 % bzw. 13,4 %, in Vorarlberg bei 4,0 % bzw. 15,3 % und in Wien bei 20,9 % bzw. 40,8 %. Die Steiermark hatte 2012 eine Quote von 3,3 % und 2018 eine von 7,5 %. In Österreich insgesamt lagen die Quoten 2012 bei 12,3 % und 2018 bei 16,1 %.²⁰

²⁰ Familienbericht 2009 bis 2009, Seite 974 und weitere.

Trotz des Ausbaus der Kinderbetreuung, hat sich dennoch die Anzahl der Kinder, die ganztägig betreut werden, kaum geändert. Abbildung 14 zeigt die Entwicklung der Anzahl der betreuten Kinder nach Anwesenheit ab dem Jahr 1972. Praktisch der gesamte Anstieg in den Betreuungsquoten bzw. der Anzahl der betreuten Kinder ist auf die Vormittagsbetreuung zurückzuführen.

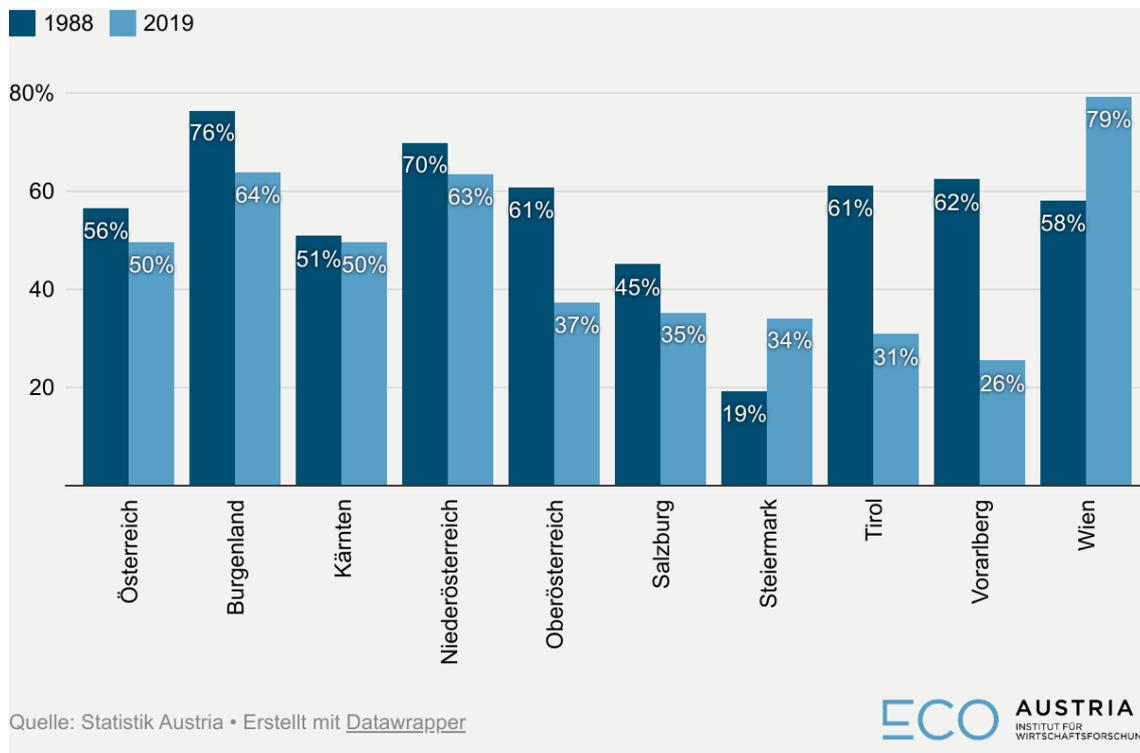
Abbildung 14: Anzahl der betreuten Kinder in Kindertagesheimen nach Anwesenheitsdauer



So wurden im Jahr 1972 knapp unter 100.000 Kinder ganztags betreut und 30.000 nur vormittags. Im Jahr 2019 betragen die Zahlen jeweils 112.000 für ganztags und vormittags. Prozentuell sank der Anteil der ganztags betreuten Kinder von 75 Prozent auf 50 Prozent. Es ist zu vermuten, dass während in den früheren Jahren gerade die Eltern, die Kinder in Kindergärten betreut haben, einer Vollzeitbeschäftigung nachgingen, später jene Paare dazugekommen sind, bei denen der zweite Job vorwiegend in Teilzeit stattfand.

Auch innerhalb der Bundesländer kam es zu einer ähnlichen Entwicklung (siehe Abbildung 15). Mit der Ausnahme von Wien und der Steiermark ist der Anteil der ganztags betreuten Kinder überall gesunken. In dieser Statistik für das Jahr 2019 zeigt sich auch ein starkes Ost-West-Gefälle: während in Ostösterreich der Anteil der Kinder, die Kindergärten ganztags besuchen, über 50 Prozent liegt, oder sogar bei knapp 80 Prozent in Wien, trifft das in Vorarlberg auf nur jedes vierte Kind zu. In Tirol, der Steiermark und Salzburg hingegen betrifft das jedes dritte Kind.

Abbildung 15: Anteil der ganztags betreuten Kinder 1988 bis 2019 nach Bundesländern



Die Hypothese, dass die Änderungen mit Zuwächsen an teilzeitbeschäftigten oder inaktiven Frauen zustande kommen, wird im Folgenden anhand von Daten der Statistik Austria analysiert.

Bis in die 1990er-Jahre war ein erheblicher Teil der Mütter am Arbeitsmarkt inaktiv (siehe Abbildung 16). Die 1970er- und 1980er-Jahre betreffen im Großen und Ganzen die Generation 1950 bis 1959. Mütter haben entweder Vollzeit oder eben gar nicht gearbeitet. Die spätere Generation zeigt ein anderes Muster: ein erheblicher Teil der Mütter des Jahrgangs 1970 bis 1979 arbeitet Teilzeit. Diese Kinder werden auch Teilzeit betreut.

Abbildung 16: Erwerbsstatus von Müttern, im Generationenvergleich

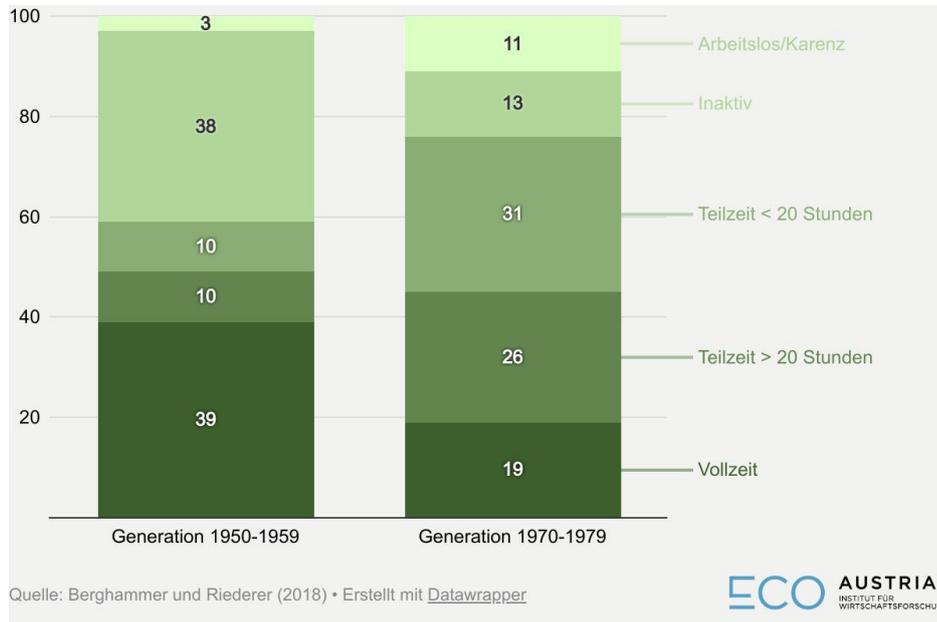


Abbildung 17 zeigt, dass nur ein geringer Teil aller Mütter von den betreuten Kindern vollzeitbeschäftigt arbeitet. Mit der Ausnahme von Wien, wo keine Daten zum Ausmaß der Beschäftigung vorliegen, sind die höchsten Quoten in Niederösterreich, Kärnten und im Burgenland zu beobachten – bei jeweils etwa 27 Prozent. In Vorarlberg sind es weniger als ein Kind mit einer Mutter, die Vollzeit arbeitet.

Abbildung 17: Anteil der Kinder mit Müttern, die einer Vollzeitbeschäftigung nachgehen

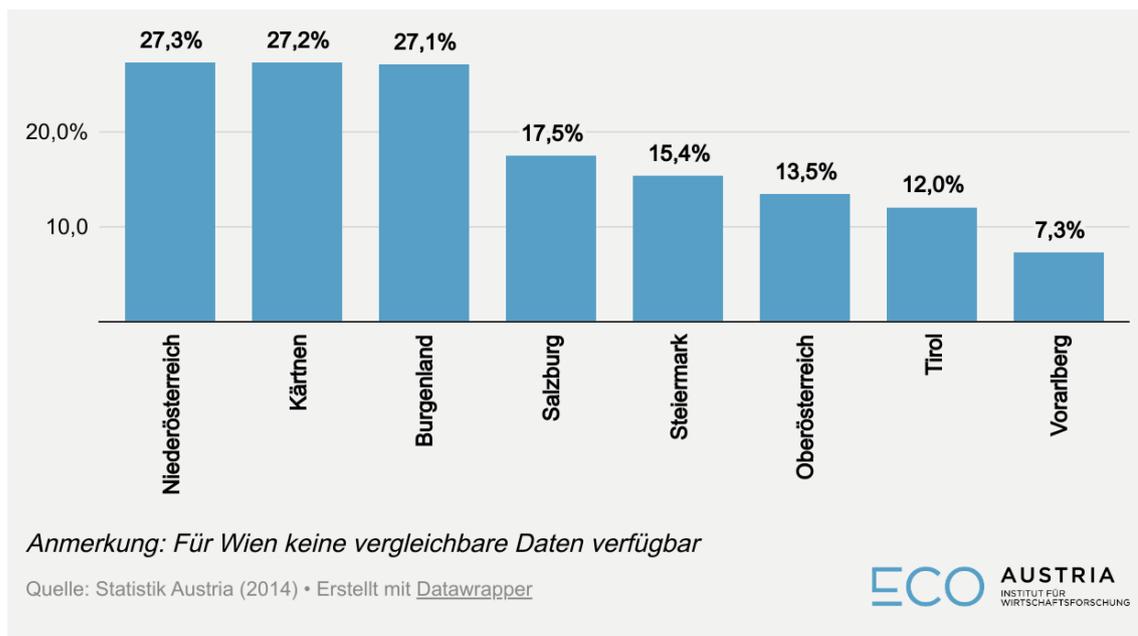
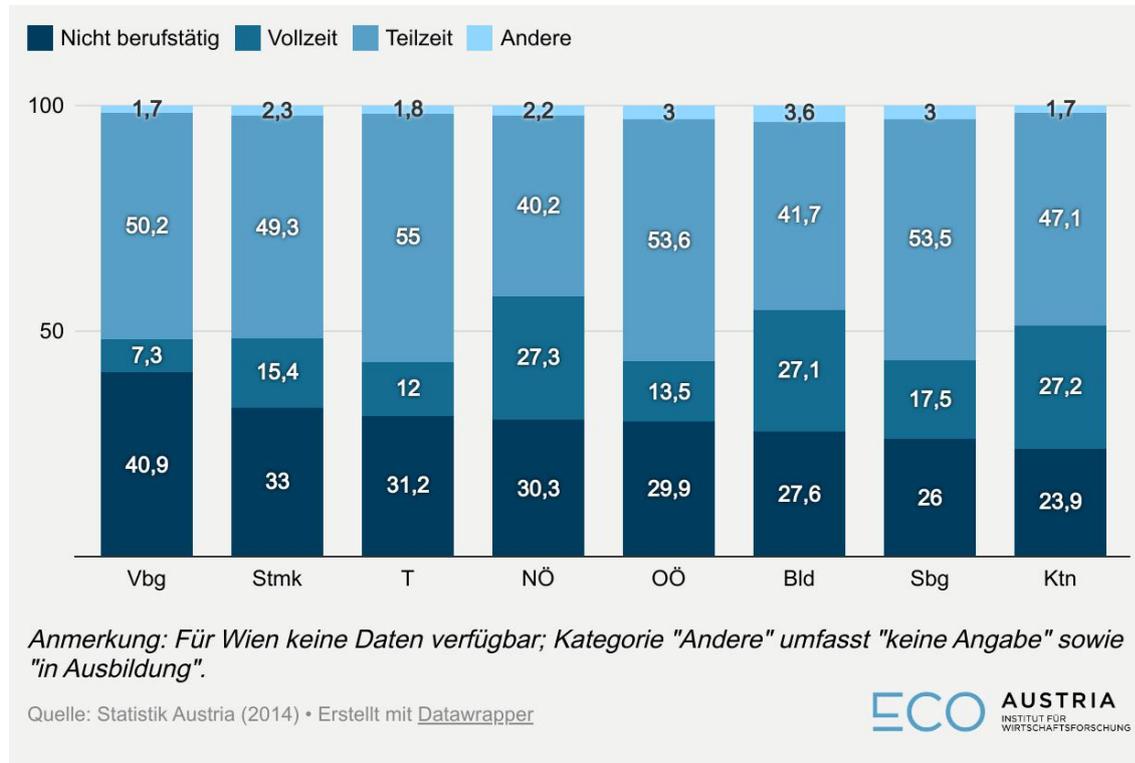
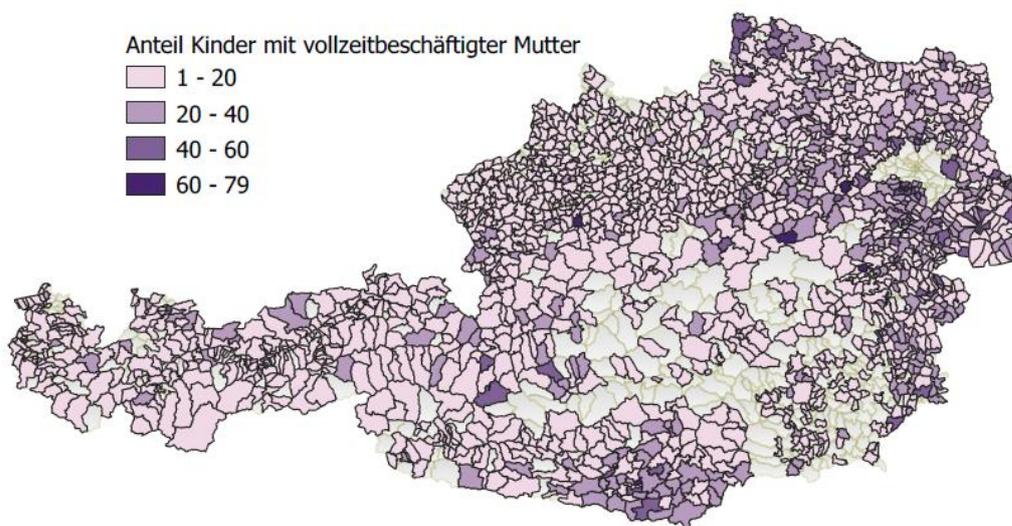


Abbildung 18: Beschäftigung der Mütter von betreuten Kindern



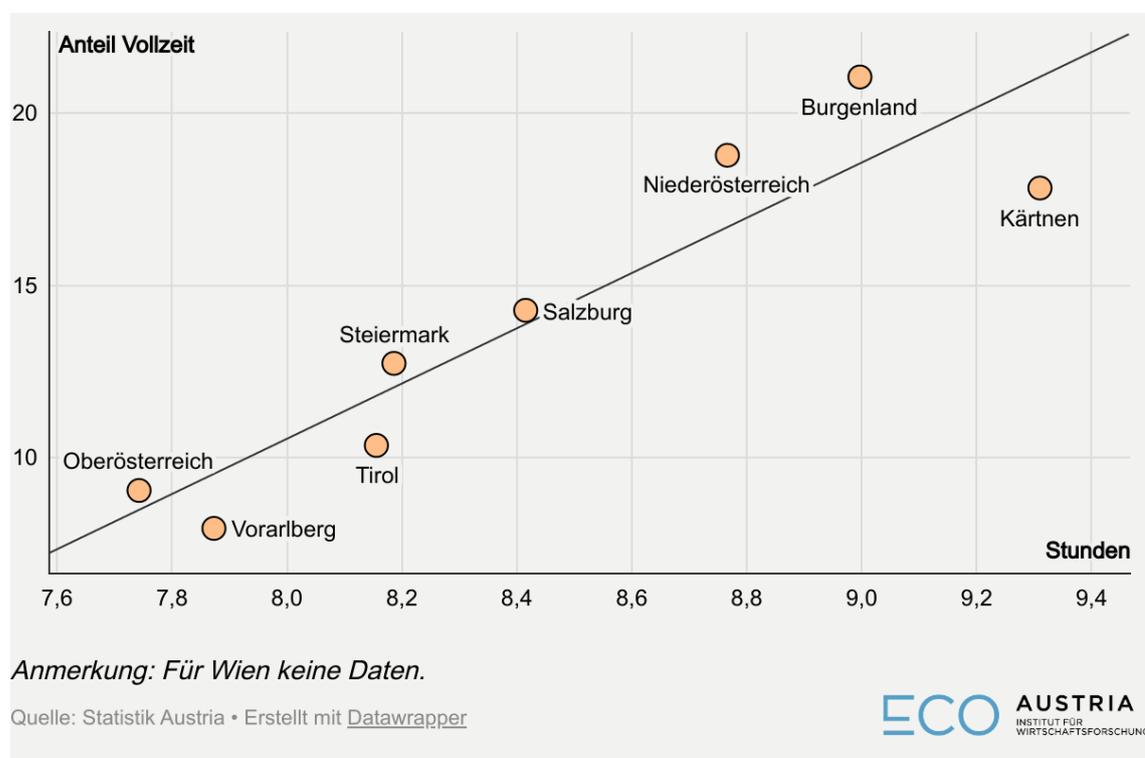
Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass, wie aus der Abbildung 18 zu lesen ist, ein großer Teil der Mütter gar nicht am Arbeitsmarkt aktiv ist. Der Anteil von nicht-berufstätigen Müttern liegt im Schnitt bei einem Drittel. In dem Land mit der höchsten Quote – Vorarlberg – liegt dieser sogar bei über 40 Prozent.

Abbildung 19: Mütter mit Vollzeitbeschäftigung in den Gemeinden



Es stellt sich heraus, dass die Verfügbarkeit von längeren Öffnungszeiten stark mit der Beschäftigung der Mütter korreliert. Es ist zwar nicht möglich, hier die Richtung der Kausalität herauszufiltern, aber es zeigt sich jedenfalls, dass die Bundesländer mit den höchsten Anteilen vollzeiterwerbstätiger Mütter, gleichzeitig jene sind, wo die Öffnungszeiten der Kindergärten am längsten sind (Abbildung 20). Dies zeigt sich auch in der Abbildung 19, die den Anteil der vollzeiterwerbstätigen Mütter auf Gemeindeebene abbildet. Es zeigt sich in der grafischen Darstellung ein ähnliches regionales Ost-West-Gefälle wie in Abbildung 9 und Abbildung 10 zur Verfügbarkeit ganztägiger bzw. VIF-konformer Betreuungseinrichtungen.

Abbildung 20: Korrelation zwischen Anteil vollzeitbeschäftigten Müttern und durchschnittlichen Öffnungszeiten der Kinderbetreuungseinrichtungen



Besuchspflicht

Seit dem Kindergartenjahr 2010/11 sind alle 5-jährigen Kinder verpflichtet, halbtägig den Kindergarten zu besuchen. Eine Besuchspflicht für den Kindergarten besteht für all jene Kinder, die vor dem 1. September des jeweiligen Kindergartenjahres das 5. Lebensjahr vollendet haben und im darauffolgenden Jahr schulpflichtig werden. Diese Kinder haben mindestens 16 bis 20 Wochenstunden im Kindergarten anwesend zu sein. Die genaue verpflichtende Wochenstundenanzahl legt der Kindergartenbetreiber fest: Sie kann also von Kindergarten zu Kindergarten zwischen 16 und 20 Wochenstunden variieren. Selbstverständlich können die Kinder auch länger im Kindergarten betreut werden, sofern dieser über entsprechend längere Öffnungszeiten verfügt. Die 16 bis 20 Wochenstunden betreffen nur die Zeit der Besuchspflicht. Für diesen Zeitraum ist der Kindergartenbesuch auch kostenfrei. Unter Umständen können

Kinder von der Pflicht befreit werden (aus medizinischen Gründen bzw. Kinder, die bei einer Tagesmutter oder einem Tagesvater bzw. im Rahmen der häuslichen Erziehung betreut werden).

Die Befreiung vom obligatorischen Kindergartenjahr setzt einen Antrag der Eltern oder anderer mit der Betreuung des Kindes betrauter Personen voraus. Sie muss unter Berücksichtigung des Rechts des Kindes auf Bildung, berechtigten Interessen der Eltern oder anderer mit der Kinderbetreuung betrauter Personen und der durch den Besuch der Einrichtung verursachten Belastungen für das Kind erfolgen. Darüber hinaus setzt die Erfüllung der Kindergartenpflicht durch die Erziehung des Kindes zu Hause oder bei Tagesmüttern voraus, dass das Kind keine sprachliche Förderung in Deutsch benötigt und die Erfüllung der Bildungsaufgaben und eine wertorientierte Erziehung gewährleistet sind.

Kostenbeiträge der Eltern und Förderungen

Da Elementarpädagogik föderal organisiert wird, unterscheiden sich die Kostenbeiträge und deren Förderung zwischen den Bundesländern.

Im Burgenland sind seit Anfang 2019 für öffentliche Kindergärten und Kinderkrippen sowie für von den Gemeinden und Gemeindeverbänden beauftragten privaten Einrichtungen keine Elternbeiträge zu bezahlen. Von den Eltern müssen lediglich zusätzliche Angebote wie Verpflegung, Bastelbeiträge und allfällige externe pädagogische Zusatzangebote getragen werden. Eltern, die ihre Kinder in einem anderen Bundesland oder in einer privaten Einrichtung im Burgenland, die nicht am Gratiskindergarten-Projekt teilnimmt, betreuen lassen und dafür Beiträge zu zahlen haben, die sie nicht von anderer Stelle refundiert bekommen, können die Kinderbetreuungsförderung des Landes Burgenland beantragen. Diese hängt vom Ausmaß der Betreuung und Alter des Kindes ab und beträgt zwischen 30 und 90 Euro pro Kind und Monat. Personen mit niedrigen Einkommen können zusätzlich eine Förderung des Essensbeitrags beantragen. Die Höhe variiert zwischen 75 Prozent der Kosten für niedrige Einkommen unter 632,70 Euro netto pro Person und 25 Prozent der Kosten für höhere Einkommen pro Person.

In Kärnten unterstützt das Land ab dem Kindergartenjahr 2018/19 die Familien bei der Finanzierung der Elternbeiträge für Kindergärten und Krippen: Es wird etwa die Hälfte der erhobenen Elternbeiträge ersetzt. Ab dem Kindergartenjahr 2021/22 ist geplant, die Kosten zu zwei Drittel zu erstatten. Das so genannte Kinderstipendium wird 12-mal jährlich ausbezahlt. Auch die Übernahme der Kosten für die 140 Tageseltern in Kärnten, wird von 0,66 auf 0,70 Cent pro Stunde, für die 1,00 Euro verlangt wird, erhöht. Ein Kindergartenplatz kostet halbtags in Kärnten aktuell monatlich durchschnittlich 106 Euro. Das Kinderstipendium beträgt 70 Euro. Die Ersparnis für die Eltern und Erziehungsberechtigten beträgt jährlich 840 Euro pro Kind (bisher 616 Euro). Ganztags kostet ein Kindergartenplatz in Kärnten monatlich durchschnittlich 145 Euro. Das Kinderstipendium beträgt 96 Euro. Die Ersparnis beträgt jährlich aktuell 1.152 Euro pro Kind (bisher 913 Euro). Für eine halbtägige Betreuung in einer Kindertagesstätte/Kinderkrippe werden derzeit in Kärnten monatlich durchschnittlich 156 Euro seitens der Betreiber verlangt. Das Kinderstipendium ab September 2021 beträgt 103 Euro (bisher 92 Euro). Die Ersparnis für Eltern und Erziehungsberechtigte beträgt jährlich 1.236 pro Kind (bisher 1.012 Euro). Die ganztägige Betreuung in einer Kindertagesstätte bzw. in einer Kinderkrippe kostet in Kärnten durchschnittlich

237 Euro monatlich. Das Kinderstipendium ab September 2021 beträgt 157 Euro (bisher 139 Euro). Die Ersparnis pro Jahr beläuft sich auf 1.884 Euro pro Kind (bisher 1.529 Euro).

In Niederösterreich ist der Besuch des Landeskindergartens für Kindergartenkinder von Montag bis Freitag, in der Zeit von 7.00 Uhr bis 13.00 Uhr, kostenlos. Die Kosten, die anfallen sind: Beitrag für Spiel- und Fördermaterial, Kosten für das Mittagessen, Kosten für die Zeit vor 7.00 Uhr und nach 13.00 Uhr und Beitrag für den Kindergartenbesuch, wenn das Kind den Kindergarten einer anderen Gemeinde besucht. Für Kinder, die private Kindergärten oder Kleinkindereinrichtungen besuchen, besteht die Möglichkeit einer Förderung. Der maximal anerkannte Stundensatz beträgt 2,50 Euro für jedes Kind unter 3 Jahren und 2,10 Euro für jedes Kind über 3 Jahren. Die Höhe der Förderung hängt vom Familieneinkommen ab. Gefördert wird jener Anteil (25%, 50% oder 75%) an den anerkannten Kosten, in dessen Bereich das Familieneinkommen liegt. Die Sätze sind nach Einkommen und Betreuungs- sowie Berufstätigkeitsausmaß gestaffelt. Beispiel: Für die Betreuung von einem Kindergartenkind im Ausmaß von 160 Stunden im Monat bei Vollzeitbeschäftigung der Eltern, einem Kind und Einkommen von weniger als 2.000 Euro Netto können 252 Euro zugeschossen werden.²¹

Mit Beginn des Kindergartenjahres 2009/10 wurde in Oberösterreich der für die Eltern beitragsfreie Kindergarten eingeführt. Anfang 2018 wurde diese Regelung teilweise zurückgenommen. Ab diesem Datum ist die Nachmittagsbetreuung in den oberösterreichischen Krabbelstuben und Kindergärten nach einkommensabhängigen Tarifen wieder kostenpflichtig. Die Betreuung in Krabbelstübengruppen oder Kindergartengruppen ist für Kinder vom vollendeten 30. Lebensmonat bis zum Schuleintritt vormittags bis 13 Uhr weiterhin beitragsfrei. Der Mindestbeitrag beträgt im Monat (5 Tage Betreuung pro Woche) 42 Euro, der Höchstbeitrag (5 Tage pro Woche) liegt monatlich bei 110 Euro und ist nach oben „gedeckelt“. Die genauen Kosten hängen unter anderem ab: vom Einkommen der Eltern, von der Anzahl der besuchten Stunden, ob auch andere Geschwister die Einrichtung besuchen.

Das Land Salzburg überweist einkommensunabhängige Zuschüsse für die Kinderbetreuung in Kleinkindgruppen (Krippen), Kindergärten, altersgemischten Gruppen sowie bei Tageseltern pro Kind direkt an die Träger der Einrichtungen. Diese geben die Förderungen in Form reduzierter Elternbeiträge an die Familien weiter. Das Land Salzburg übernimmt für die Betreuung von Kindern unter 6 Jahren über den Betreuungsumfang des beitragsfreien „Gratis“-Halbtagskindergartens im verpflichtenden Kindergartenjahr, einen Teil der anfallenden Betreuungskosten: 25 Euro pro Monat des Elternbeitrages bei Ganztagsbetreuung (ab 31 Stunden pro Woche), 12,50 Euro pro Monat des Elternbeitrages bei Halbtagsbetreuung (bis 30 Stunden pro Woche). Dies gilt für Einrichtungen – wie etwa Krabbelgruppen, Kindergärten, alterserweiterte Gruppen – und für die Betreuung durch Tageseltern. Das verpflichtende letzte Kindergartenjahr ist halbtätig beitragsfrei. Weiters können im Rahmen des Salzburger Kinderbetreuungs fonds seit dem Kindergartenjahr 2014/15 stark einkommensbenachteiligten Familien auch verbleibende Elternbeiträge rückerstattet werden. Anspruchsberechtigt sind Eltern mit Hauptwohnsitz im Bundesland Salzburg, welche eine – nach Familiengröße unterschiedliche

²¹ Vollständige Tabellen [Hier](#) und [Hier](#).

– Einkommensgrenze nicht überschreiten. Die Höhe der Förderung beträgt pro Kindergartenjahr maximal 200 Euro bei einer Betreuungszeit von bis zu 20 Wochenstunden bzw. maximal 350 Euro bei einer Betreuungszeit von 21 bis 40 Wochenstunden. Die Einkommensobergrenze beträgt 1.678,73 Euro netto für eine Familie mit einem Kind und erhöht sich um 447,66 Euro für jedes weitere Kind.

In der Steiermark werden für die Betreuung von Kindern ab dem dritten Lebensjahr bis zum Eintritt in die Schule sozial gestaffelte Elternbeiträge eingehoben, die vom Einkommen der Eltern abhängig sind. Diese gestaffelten Elternbeiträge gelten ebenso für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren, die in einem Kinderhaus oder in einer alterserweiterten Gruppe betreut werden.²² Auch wenn Kinder von 3 bis 6 Jahren von einer Tagesmutter oder einem Tagesvater betreut werden, gibt es eine einkommensabhängige Staffelung der Tarife. Für Eltern von Kindern unter 3 Jahren gibt es die Kinderbetreuungsbeihilfe. Diese Beihilfe hängt vom Einkommen der Familie ab und beträgt maximal 67,61 Euro pro Kind und Monat.

In Tirol ist für Familien mit vier- bis fünfjährigen Kindern die Inanspruchnahme des Kindergartens beziehungsweise einer äquivalenten Kinderbetreuungsform im Ausmaß von 20 Wochenstunden beitragsfrei. Für die Bereitstellung des Gratis-Kindergartens bekommen alle Kindergärten jedes Jahr 450 Euro pro Kind. Das gilt für private Kindergärten und für öffentliche Kindergärten, die von den Gemeinden getragen werden. Damit geht Tirol über die entsprechende Art-15aB-VG-Vereinbarung, die den beitragsfreien verpflichtenden Kindergartenbesuch nur für Kinder ein Jahr vor dem Schuleintritt vorsieht, hinaus. Unabhängig davon, ob rein familiäre oder auch außerhäusliche Kinderbetreuung beansprucht wird, können die damit verbundenen Betreuungskosten von 2- und 3-Jährigen mit dem einkommensabhängigen „Tiroler Kindergeld Plus“ teilweise bedeckt werden. Dafür gelten Einkommensgrenzen, die die Höhe der Förderung bestimmen. Für ein Paar mit einem Kind betragen diese bis 2.100 Euro netto (Förderung von 500 Euro einmalig) bzw. zwischen 2.100 und 2.400 Euro netto (Förderung von 300 Euro einmalig). Für weitere Kinder erhöhen sich die Grenzen um 400 Euro. Darüber hinaus können bedürftige Familien auch den Kinderbetreuungszuschuss beantragen, um den finanziellen Aufwand für Kinderbetreuung in Krippen, Kindergärten, Horten, in selbstorganisierten Kindergruppen oder bei Tageseltern zu mindern. Es gelten dieselben Einkommensgrenzen wie beim Kindergeld Plus und die Höhe der Förderung beträgt 60 Prozent bzw. 40 Prozent der Betreuungskosten. Ein Platz in der privaten Kleinkinderbetreuung kostet für ein null- bis dreijähriges Kind im Schnitt 222 Euro, ohne Mittagessen. Ganztags steigt der Betrag auf 348 Euro, so eine Studie des Dachverbandes Selbstorganisierte Kinderbetreuung in Tirol.²³

In Vorarlberg werden Einrichtungen im Rahmen einer Personalkostenförderung des Landes unterstützt. In der Regel beträgt die Förderung bis 60 % der Personalkosten. Wird eine neue Einrichtung in Zusammenarbeit zwischen zwei Gemeinden geführt, beträgt die Förderung bis 75 % der Personalkosten. Um die Betreuung von Kindern im Alter von null Jahren bis zum Schuleintritt in elementarpädagogischen Bildungseinrichtungen leistbar zu machen, wurde die

²² Die Tarife sind [Hier](#) und [Hier](#) abrufbar.

²³ <https://www.tt.com/artikel/16227253/studie-zu-tiroler-kinderkrippen-reiche-gemeinde-billige-plaetze>

soziale Staffelung der Elternbeiträge entwickelt. Die Tarife²⁴ hängen vom Einkommen, vom Alter des Kindes sowie vom Ausmaß der Betreuung ab. Abhängig vom Familieneinkommen und der Betreuungsform ist eine Verringerung der monatlichen Elternbeiträge für 25 Wochenstunden, sowie im verpflichtenden Kindergartenjahr für weitere Stunden in der Betreuungseinrichtung möglich.²⁵ Die Betreuung von Kindern bei Tageseltern wird von Seiten des Landes und der Gemeinden in Vorarlberg im Rahmen einer sozialen Staffelung unterstützt.²⁶

Der Besuch in städtischen und privaten elementaren Bildungseinrichtungen in Wien ist für alle Kinder bis zum Beginn der Schulpflicht beitragsfrei oder stark vergünstigt, da die Stadt Wien den Elternbeitrag fördert. So ist im Prinzip der Besuch in städtischen Einrichtungen beitragsfrei. Gefördert wird für die privaten Träger der Besuch von allen Kindern bis zum Beginn der Schulpflicht mit einem Betreuungsbeitrag (Basisförderung). Neben dem Betreuungsbeitrag erhalten gemeinnützige Trägerorganisationen einen Grundbeitrag pro Kind und einen Verwaltungszuschuss pro Gruppe (Vollförderung).²⁷ Für die Eltern fällt auch der Essensbeitrag in Höhe von 68,23 Euro pro Monat (in öffentlichen Einrichtungen) an. Wenn das monatliche Netto-Einkommen aller Personen im Haushalt nicht mehr als 1.100 Euro ist, kann man eine Befreiung vom Essensbeitrag beantragen. Ein Zuschuss in Höhe von maximal 68,23 Euro pro Monat kann auch für Kinder in privaten Einrichtungen sowie bei Tageseltern beantragt werden.

Arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung der Elternzeit

Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf Karenz bis zum Ablauf des zweiten Lebensjahres (Tag vor dem zweiten Geburtstag) des Kindes, wenn sie mit dem Kind im gemeinsamen Haushalt leben. Die Karenz kann zwischen den Eltern zweimal geteilt werden, das heißt, dass insgesamt drei Karenzteile zulässig sind (z.B. Mutter/Vater/Mutter), wobei jeder Teil mindestens zwei Monate dauern muss. Die Karenz beginnt für jenen Elternteil, der sie zuerst in Anspruch nimmt, mit dem Ende der Schutzfrist nach der Geburt, die in der Regel acht Wochen beträgt (12 Wochen bei Früh-, Mehrling- und Kaiserschnittgeburten). Während der Karenzzeit besteht ein besonderer Kündigungs- und Entlassungsschutz. Mütter und Väter können während der Karenz eine geringfügige Beschäftigung ausüben, und zwar sowohl in dem Betrieb, in dem das karenzierte Arbeitsverhältnis besteht, als auch bei einer anderen Arbeitgeberin bzw. einem anderen Arbeitgeber. Das Entgelt für diese Beschäftigung darf im Kalendermonat die Geringfügigkeitsgrenze nicht übersteigen.

Für die Eltern in Karenz besteht ein Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld. Dieses wird unabhängig von der Versicherungssituation gewährt, d.h. unabhängig einer Erwerbstätigkeit u. ä. vor Geburt des Kindes. Das pauschale Kinderbetreuungsgeld wird im Unterschied zum einkommensabhängigen Kinderbetreuungsgeld auch jenen Personengruppen gewährt, die nicht erwerbstätig oder pflichtversichert sind/waren. Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld wird jenen Personen gewährt, die in den 182 Kalendertagen vor der

²⁴ Die Tarife sind [Hier](#) abrufbar.

²⁵ Die entsprechenden Ermäßigungen sind [Hier](#) abrufbar.

²⁶ Diese und weitere Förderungen des Landes Vorarlberg können hier abrufen werden: <https://vorarlberg.at/-/richtlinien-fuer-kinderbetreuungseinrichtungen-und-spielgruppen>

²⁷ Die Förderhöhen können [Hier](#) abgerufen werden.

Geburt des Kindes/vor dem Mutterschutz eine in Österreich kranken- und pensionsversicherungspflichtige Erwerbstätigkeit ununterbrochen ausgeübt haben, sowie keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung in diesem Zeitraum bezogen haben.

Bezugshöhen variieren in dem pauschalen Modell je nach Länge des Bezugs zwischen 14,53 Euro bis 33,88 Euro täglich. Bezugsdauer beträgt bei Inanspruchnahme durch einen Elternteil 365 Tage bis 851 Tage ab der Geburt des Kindes und bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile 456 Tage bis 1.063 Tage ab der Geburt des Kindes. Das einkommensabhängige Kinderbetreuungsgeld beträgt 80 Prozent der Letzteinkünfte aber maximal 66 Euro pro Tag (ca. 2.000 Euro pro Monat). Die Bezugsdauer beträgt bei Inanspruchnahme durch einen Elternteil längstens bis zum 365. Tag ab Geburt des Kindes und bei Inanspruchnahme durch beide Elternteile längstens bis zum 426. Tag ab der Geburt des Kindes.

Steuerliche Anreize und Ehegattensplitting

Kosten für Kinderbetreuung konnten bis zum Jahr 2018 zum Teil steuerlich abgesetzt werden. Die absetzbaren Kosten für die Kinderbetreuung waren pro Jahr und Kind mit 2.300 Euro begrenzt. Ab dem Jahr 2019 entfallen sowohl der Kinderfreibetrag als auch die steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten. Diese wurden durch Familienbonus Plus ersetzt. Dieser beträgt 1.500 Euro pro Jahr und Kind und wird unabhängig von den Betreuungskosten ausbezahlt. Die Voraussetzung ist, dass für das Kind Familienbeihilfe bezogen wird. Mit dieser Änderung gibt es weniger Lenkungseffekt in Richtung formeller Kinderbetreuung, da der Absatzbetrag nicht an die Nutzung der Betreuung gekoppelt ist.

Ein weiterer steuerlicher Anreiz, der unter Umständen die Nachfrage nach institutioneller Kinderbetreuung senkt, ist der Alleinverdiener- und Alleinerzieherabsetzbetrag. Der Alleinverdienerabsetzbetrag steht zu, wenn eine Person in einer Lebensgemeinschaft mit zumindest einem Kind nicht erwerbstätig im Sinne des Einkommenssteuergesetzes ist. Konkret steht der Absetzbetrag zu, wenn ein/e Steuerpflichtige/r mit mindestens einem Kind im Sinne des § 106 Abs 1 EStG 1988 mehr als sechs Monate im Kalenderjahr verheiratet oder eingetragene/r Partner/in ist und von ihrer/seiner unbeschränkt steuerpflichtigen Ehegattin bzw. ihrem/seinem unbeschränkt steuerpflichtigen Ehegatten oder eingetragenen Partner/in nicht dauernd getrennt lebt oder mit einer unbeschränkt steuerpflichtigen Person in einer Lebensgemeinschaft lebt und die/der (Ehe)Partner/in Einkünfte von höchstens 6.000 Euro im Kalenderjahr bezieht.

Der Alleinverdienerabsetzbetrag steht immer nur einer Person zu. Erfüllen Partnerin und Partner (z.B. Studentenpaar mit Kind) die Voraussetzungen, steht er der Partnerin oder dem Partner mit den höheren Einkünften zu. Haben die Partner keine oder gleich hohe Einkünfte, steht der Absetzbetrag der Frau zu, außer der Mann führt überwiegend den Haushalt. Für ein Kind beträgt der Absatzbetrag 494 Euro. Er erhöht sich um 175 Euro für das zweite und um weitere 220 Euro für das dritte und weitere Kinder.

Einbettung in die Bildungs- und Schulpolitik

Seit 2009 sind fünf Hauptdokumente bezüglich Bildungsstandards in der Elementarpädagogik veröffentlicht worden. Seit 2018 sind diese Dokumente gemäß der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern über die frühkindliche Bildung für die Jahre 2018/19 bis 2021/22 in

allen betroffenen Kindertageseinrichtungen, für die sie gelten, verbindlich. Zur Sicherstellung eines österreichweit möglichst einheitlichen Standards in der Qualität des elementaren Bildungsangebotes wurden bundesweit einheitliche pädagogische Grundlagen definiert, die von den geeigneten elementaren Bildungseinrichtungen anzuwenden und umzusetzen sind.

Die ersten vier Dokumente gelten für Kindertageseinrichtungen, das letzte Dokument für die häusliche Betreuung.

Der Bildungsrahmenplan²⁸ wurde von den österreichischen Landesregierungen und dem Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung in Auftrag gegeben und regelt den allgemeinen Rahmen der Bildung. Der Bildungsplan gibt allen Einrichtungen in allen Bundesländern eine klare Anleitung, wie die Kinder durch die Kindergartenpädagog/innen bestmöglich gefördert werden sollen.

Das Modul für das letzte Jahr in elementaren Bildungseinrichtungen²⁹ zielt auf den Erwerb grundlegender Kompetenzen beim Übergang zur Schule und auf die Bewältigung des Übergangs zur Schule ab.

Die Leitfäden des Bildungsministeriums zur sprachlichen Förderung am Übergang vom Kindergarten in die Volksschule³⁰ bilden die Grundlage für die Beobachtung und Dokumentation individueller sprachbezogener Bildungsprozesse. Sie geben einen Einblick in die wichtigsten Aspekte der Sprachförderung von Kindern mit Deutsch als Erst- oder Zweitsprache mit Fokus auf die Schuleingangsphase.

Grundlagen und Anleitungen zur Vermittlung von Grundwerten der österreichischen Gesellschaft in kindgerechter Form werden in den Richtlinien „Werte leben, Werte bilden. Wertebildung im Kindergarten“³¹ beschrieben. Sie wurden 2018 von der Pädagogischen Hochschule Niederösterreich im Auftrag des Österreichischen Integrationsfonds und des Bundesministeriums für Bildung, Wissenschaft und Forschung entwickelt.

Das Leitfadendokument „Kinder im Jahr vor dem Schuleintritt. Leitfaden für die häusliche Betreuung sowie die Betreuung durch Tageseltern“³² enthält praktische Hinweise für die kindgerechte Bildungsarbeit im Rahmen der häuslichen Betreuung sowie der Betreuung durch Tagesmütter für Kinder im Jahr vor dem Schuleintritt. Diese Richtlinien kommen zur Anwendung, wenn Kinder das verpflichtende Kindergartenjahr nicht im Kindergarten, sondern in häuslicher Betreuung oder bei Tagesmüttern verbringen.

In den einzelnen Ländern gibt es weitere Dokumente oder konzeptionelle Vorgaben, die den Kinderbetreuungseinrichtungen bei ihren pädagogischen Aktivitäten als Richtschnur dienen und verbindlich sind. Außerdem müssen die Einrichtungen ihren eigenen pädagogischen Plan

²⁸ Im vollen Wortlaut: „Bundesländerübergreifender BildungsRahmenPlan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich“, abrufbar unter dem [Weblink](#).

²⁹ Abrufbar ist das Richtlinienokument unter dem [Weblink](#).

³⁰ Abrufbar ist das Leitfadendokument unter dem [Weblink](#).

³¹ Abrufbar ist das Dokument unter dem [Weblink](#).

³² Abrufbar unter dem [Weblink](#).

aufstellen. Alle Dokumente zielen darauf, die Bildungsprozesse zu standardisieren und eine möglichst gute Vorbereitung auf den Schuleintritt aufzubereiten.

Beschäftigungs- und Einkommenschancen

In Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung ist auch von alternativen Einkommenschancen einer Berufstätigkeit von Müttern relevant, d. h. von den Opportunitätskosten einer Unterbrechung der Erwerbsarbeit zur eigenen Betreuung des Kindes. Hier sind insbesondere der Gender Pay Gap und die Teilzeitquote von Müttern mit Kindern sowie die Gründe für Teilzeitarbeit aus Sicht der Frauen relevant. Ein umfassender Ländervergleich unter Einbeziehung von Frankreich erfolgt im Deutschland-Kapitel in Abschnitt 4.1.2. Dabei weist Österreich grundsätzlich einen eher hohen Gender Pay Gap auf. Hier liegt der Gap bei etwa 20 %, damit liegt Österreich über den Werten der Vergleichsländer Deutschland (19,2 %), Frankreich (16,5 %), Niederlande (14,6 %) und Dänemark (14 %) (siehe Tabelle 4).

Rollenmuster und familienbezogene Normen

Ein umfassender Ländervergleich zu Rollenmustern und familienbezogenen Normen findet im Kapitel zu Deutschland statt (siehe Abschnitt 4.1.2). Grundsätzlich zeigt sich für Österreich im Ländervergleich mit Deutschland, Frankreich, Dänemark und den Niederlanden ein eher konservatives und traditionelles Rollenverständnis. Etwa stimmen der Aussage, wonach es primär Aufgabe des Mannes ist, Geld zu verdienen, während sich Frauen um Haushalt und Familie kümmern, in Österreich 32 %, also fast ein Drittel der Befragten, zu. Dies liegt deutlich über der Zustimmung etwa in Frankreich (7 %), in den alten Bundesländern von Deutschland (24 %) oder in den neuen Bundesländern (14 %).

4. Praxisbeispiele der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik

Zur Darstellung von Modellen der Kleinkindbetreuung werden im Folgenden Best-Practice-Beispiele aus anderen Ländern betrachtet. Dies erfolgt durch Darstellung von Strukturen und Rahmenbedingungen der Kleinkinderbetreuung in Deutschland, Frankreich, Dänemark und den Niederlanden. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Vergleichbarkeit erfolgt die Darstellung der Praxisbeispiele in der vorgegebenen Struktur. Sie ist in der Abbildung 5 im Abschnitt zu Strukturen in Österreich dargestellt.

Wie bereits im Österreich-Abschnitt ausgeführt wurde, folgt die gewählte Struktur dem Verständnis, dass die Nutzung von Kinderbetreuung von Strukturen und Rahmenbedingungen beeinflusst ist. Dabei sind die Systeme der Elementarpädagogik und Kleinkinderbetreuung durch angebotsseitige und nachfrageseitige Faktoren geprägt. Sie stehen dabei auch in einem institutionellen Rahmen, der wieder auf die Nachfrage und auch auf das Angebot von formaler Kleinkinderbetreuung einwirkt.

4.1. Deutschland

4.1.1. Faktoren der Angebotsseite

Institutioneller Rahmen der Versorgung

Die frühkindliche Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zum schulpflichtigen Alter ist in Deutschland Gegenstand der Kinder- und Jugendhilfe. Zum System der institutionalisierten Kindertagesbetreuung zählen fröhpädagogische Tageseinrichtungen, sogenannte KiTa für 0- bis 6-Jährige, die außerfamiliäre Kindertagespflege und schulergänzende Bildungs- und Betreuungsangebote (Schreyer et al. 2017). Grundsätze der Organisation der Kinderbetreuung in Deutschland sind Föderalismus und Subsidiarität. Dabei sind die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf den Bund, die Bundesländer und die Kommunen verteilt.

Die Zuständigkeit des *Bundes* liegt beim Familienministerium, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)³³. Es hat eine „Anregungskompetenz“. (Schleyer et al. 2017) Auf der regionalen Ebene setzen die *Bundesländer* durch die Jugendministerien die Bundesvorgaben um und regeln die nicht bundesgesetzlich bestimmten Fragen. Sie füllen den gesetzlichen Rahmen des Bundes für die Kinder- und Jugendhilfe durch eigene Landesgesetze aus, ergänzen und erweitern diesen (BMFSFJ 2020c, S. 45) Die Länder haben die Aufgabe, die örtliche Kinder- und Jugendhilfe, etwa auch die Kindertagesbetreuung, zu unterstützen, zu fördern und zu ergänzen. Sie sind verantwortlich für die Weiterentwicklung und den gleichmäßigen Ausbau der Kinder- und Jugendhilfe und unterstützen die örtlichen Träger der Jugendhilfe, durch Beratung und Fortbildung. Als überörtliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe bedienen sie sich hierzu der Landesjugendämter bzw. der zuständigen Fachabteilungen in den Ministerien. Auf der lokalen Ebene sind die *Kommunen* als örtliche Träger

³³ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe auch für die Organisation und die Bereitstellung der formellen Kindertagesbetreuung zuständig (siehe BMFSFJ 2020c, S. 48). Die Kreise und kreisfreien Städte haben hierzu Jugendämter³⁴ eingerichtet. Die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben u.a. die Aufgabe, die erforderlichen finanziellen und personellen Voraussetzungen für die institutionelle Kinderbetreuung zu schaffen. Sie sollen gewährleisten, dass Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen und eine kontinuierliche Qualitätsentwicklung erfolgt. Die Kommunen betreiben Einrichtungen als kommunale Einrichtungsträger selbst, zum Teil auch im Verbund mit anderen Kommunen, oder sie arbeiten vor Ort subsidiär mit *freien Trägerorganisationen* zusammen, hauptsächlich mit Wohlfahrtsverbänden und kirchlichen Trägern. Dabei bestehen historisch und institutionell bedingte Unterschiede zwischen Bundesländern, insbesondere zwischen alten und neuen Bundesländern.

Auf Bundesebene sind grundlegende Ziele im Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG, Aachtes Buch Sozialgesetzbuch SGB VIII zur Kinder- und Jugendhilfe)³⁵ festgelegt. Per 1.1.2019 trat das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege“, kurz das KiTa-Qualitäts- und Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) in Kraft. In der öffentlichen Debatte wird es auch als „Gute KiTa“-Gesetz angesprochen. Ziel ist u.a. die Weiterentwicklung der Qualität von Betreuungsstrukturen, die Ausweitung des Angebots sowie die Erhöhung der Betreuungsquoten in einem bundesweiten Rahmen. Hierfür sieht der Bund einen Finanzierungsbeitrag an die Länder vor. Das Gesetz sowie darauf aufbauende bilaterale Verträge zwischen dem Bund und den Ländern bestimmen qualitative Schwerpunkte der Kleinkindbetreuung in Deutschland. Da in den Verträgen aber jeweils unterschiedliche Schwerpunkte bestimmt sind, besteht in Deutschland kein durchgehend einheitlicher qualitativer Rahmen für die Kinderbetreuung.

Angebotsstruktur

Die formale Kinderbetreuung erfolgt in Kindertageseinrichtungen, sogenannten KiTa. Neben den klassischen Formen der Kindergärten, Kinderkrippen und Kinderhorte haben zuletzt auch alternative Betreuungsformen zugenommen, etwa altersübergreifende oder altersgemischte Tageseinrichtungen, Eltern-Kind-Gruppen oder betriebliche Betreuungsangebote. Die Kleinkindbetreuung von Kindern unter 3 Jahren erfolgt hauptsächlich in Kinderkrippen. Im Hinblick auf Besuchsquoten bestehen insbesondere bei Unter-3-jährigen starke Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Die Ost-West Unterschiede hinsichtlich der Besuchsquoten Unter-3-Jähriger haben angesichts des Ausbaus von Krippen im Westen zuletzt etwas abgenommen (siehe Schreyer 2017, S. 3).

Außerhalb der institutionalisierten Kinderbetreuung findet privat organisierte Kinderbetreuung in Form der Kindertagespflege statt. Mitte der 2000er-Jahre wurden institutionelle Grundlagen zur

³⁴ Manchmal werden sie auch unter anderer Bezeichnung geführt, etwa Amt für Jugend“, „Amt für Kinder, Jugendliche und Familien“, „Fachbereich Jugend“ (siehe BMFSFJ 2020c, S. 48).

³⁵ Sieh hierzu die Informationsbroschüre des Familienministeriums BMFSFJ (2020c) mit dem Gesetzestext vom 30.11.2019 unter dem [Weblink](#) sowie der aktuelle Gesetzestext im Rechtsportal unter dem [Weblink](#). Grundsätze der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege sind im Dritten Abschnitt reglementiert.

gesetzlichen Regulierung der Kindertagespflege geschaffen. Dabei wurde diese der formellen Kindertagesbetreuung in KiTa gleichgestellt: Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) von 2005 hat sie die gleichgestellte Aufgabe zur Bildung, Erziehung und Betreuung beizusteuern (siehe Pabst und Schoyerer 2015). Eine weitere Aufwertung erfuhr die Kindertagespflege durch das Kinderförderungsgesetz (KiFöG) von 2008, das auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder ab dem ersten Lebensjahr abzielt und die Kindertagespflege als zweite, gleichrangige Säule im System der öffentlichen Kindertagesbetreuung etabliert (siehe Pabst und Schoyerer 2015, S. 12).³⁶ Mit der Institutionalisierung der Kindertagespflege wurde diese zunehmend aus dem privaten, eher informell organisierten Bereich in eine stärker formalisierte und professionalisierte Betreuungsform überführt. Die gesetzlichen Grundlagen sehen etwa vor, dass Tagespflegepersonen ohne pädagogische Ausbildung maximal fünf Kinder betreuen dürfen. Es bestehen unterschiedliche Vorgaben zu Formen und Örtlichkeit der Betreuung. Die Betreuung kann auch in eigens dafür vorgesehenen Räumlichkeiten erfolgen, wobei die Kommune über die Eignung der Räume entscheidet. Im Rahmen der Großtagespflege erfolgt die Betreuung in einem Tagespflege-Netzwerk, wobei sich hier mehrere Tagespflegepersonen zusammenschließen, um mehr als fünf Kinder zu betreuen (siehe Pabst und Schoyerer 2015).

Historisch nehmen freie Träger insbesondere in den westlichen Bundesländern eine wichtige Rolle in der Bereitstellung von formaler Kinderbetreuung ein. Hier handelt es sich zu weiten Teilen um Wohlfahrtsverbände oder kirchliche Träger. Dabei kommt das angesprochene Subsidiaritätsprinzip zum Tragen, das freien Trägern zum Teil sogar Vorrang vor staatlichen Organisationen einräumt (siehe Schreyer et al. 2017, S. 4). Der Stellenwert der freien Träger bei der Bereitstellung und Organisation ist in vielen der landesgesetzlichen Grundlagen explizit festgehalten.³⁷ In der ehemaligen DDR waren hingegen öffentliche oder betriebliche Einrichtungen der Regelfall. Auch heute noch sind kommunale Versorgungsstrukturen in den neuen Bundesländern stärker verbreitet. Mit Stand vom 1.3.2020 wurden bundesweit von etwa 2.000 Kindern unter 3 Jahren fast drei Viertel der Kinder in nicht-staatlichen Einrichtungen betreut.³⁸

Versorgungsgarantie

Auf Bundesebene wurde im SGB III, Achstes Buch Sozialgesetzbuch zur „Kinder- und Jugendhilfe“, schon 1996 ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für Kinder zwischen 3 Jahren und dem Schuleintritt festgelegt³⁹. Für Kinder ab einem Jahr wurde 2013 ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kinderbetreuungseinrichtung oder im Rahmen von Kindertagespflege vorgesehen. Im Bundesland Sachsen-Anhalt ist ein Rechtsanspruch vom

³⁶ Siehe hierzu Informationen im Webportal „familienhandbuch.de“ unter dem [Weblink](#).

³⁷ Siehe hierzu etwa Art. 4 des bayrischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz BayKiBiG ([Weblink](#)), § 3 des Kindertagesbetreuungsgesetz KiTaG von Baden-Württemberg ([Weblink](#)) oder § 6 des Kinderbildungsgesetz KiBiz von Nordrhein-Westfalen ([Weblink](#)). In § 6 (3) des Thüringer Kindergartengesetz ThürKigaG ist explizit verankert, dass, „soweit Kindertageseinrichtungen oder Fachberatung in geeigneter Weise von anerkannten Trägern der freien Jugendhilfe betrieben [...] oder rechtzeitig geschaffen werden können“, die Träger der öffentlichen Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen sollen ([Weblink](#)).

³⁸ Die Daten von DeStatis sind unter dem [Weblink](#) abrufbar.

³⁹ Einige Länder hatten bereits zuvor Rechtsansprüche verankert, die zum Teil auch für weitere Altersgruppen galten (siehe Schreyer et al. 2017, S. 2).

ersten Lebensjahr an festgelegt.⁴⁰ Es gibt dabei keine Besuchspflicht in den Kindertageseinrichtungen (siehe unten). Der zeitliche und qualitative Rahmen der Versorgungsgarantie sind nicht bundesweit reglementiert.

Qualitativer Rahmen

Im föderalen System Deutschlands ist die Festlegung von qualitativen Kriterien der Kinderbetreuung und Elementarpädagogik über weite Strecken Ländersache. Die Bundesländer haben die Festlegung des qualitativen Rahmens, auch zu Öffnungs- und Betreuungszeiten, Betreuungsschlüssel, Gruppengrößen, Räumlichkeiten, Qualifikation des Betreuungspersonals in ihren Kinderbetreuungsgesetzen⁴¹ sowie zugehörigen Verordnungen und Ausführungsrichtlinien festgeschrieben. Ein bundesweiter Rahmen ist in groben Zügen der „Gemeinsame Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ durch die Jugend- und Kultusminister der Bundesländer aus dem Jahr 2004. Darin finden sich allgemeine Ziele und Leitlinien der Frühpädagogik.

Durch die Zuständigkeit der Bundesländer ist die Institutionalisierung der Kindertagesbetreuung in Deutschland regional stark ausdifferenziert. Im Jahr 2019 trat auf Bundesebene das „Gesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und zur Verbesserung der Teilhabe in Tageseinrichtungen und in der Kindertagespflege (KiQuTG)“, das sogenannte „Gute KiTa“-Gesetz in Kraft. Ziel ist die bundesweite Weiterentwicklung der Qualität von Betreuungsstrukturen, die Ausweitung des Angebots sowie die Erhöhung der Betreuungsquoten im landesweiten Rahmen. Dabei leistet der Bund auch einen Finanzierungsbeitrag zur Umsetzung der gesetzlichen Ziele. Das Gesetz schafft dabei jedoch ebenso keinen einheitlichen qualitativen Rahmen. Es sieht einen „Instrumentenkasten“ vor, der in Maßnahmenfeldern auf Qualitätssteigerungen, den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten oder die soziale Inklusion abzielt (siehe auch BMFSJ 2020, S. 28)⁴². Dabei wurden in § 2 des KiQuTG zehn Handlungsfelder definiert, etwa „bedarfsgerechte Angebote“, „guter Betreuungsschlüssel“, „Verbesserung der Räumlichkeiten“ oder „qualifizierte Fachkräfte“. Darüber hinaus können die Bundesländer nach dem zweiten Satz von § 2 des KiQuTG einen weiteren Schwerpunkt im Hinblick auf Gebührenentlastung und die soziale Staffelung der Elterngebühren setzen. Die jeweiligen Schwerpunkte werden in bilateralen Verträgen zwischen dem Bund und den Bundesländern festgeschrieben. Obwohl die Bundesländer weiter selbst bestimmten, welche Schwerpunkte sie setzen, zeichnen sich bundesländerübergreifend Muster ab: Elf von sechzehn Bundesländern setzen den Schwerpunkt „Fachkraft-Kind-Schlüssel“, zehn den Schwerpunkt „Gewinnung und Qualifizierung von Fachkräften“, acht den Schwerpunkt „Stärkung der Leitung“.

Das Gesetz verpflichtet die Länder, „möglichst vergleichbare Kriterien und Verfahren“ zur Analyse des Status quo zu entwickeln. Anhand dieser Kriterien soll die Weiterentwicklung der Qualität der Kindertagesbetreuung auf Bundesländer-Ebene statistisch nachvollzogen werden können. Das

⁴⁰ Siehe hierzu die Informationen des Ländermonitors Frühkindliche Bildungssysteme unter dem [Weblink](#).

⁴¹ Für Baden-Württemberg etwa das Kindertagesbetreuungsgesetz – KiTaG ([Weblink](#)), für Bayern das Bayerische Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – BayKiBiG ([Weblink](#)), für Nordrhein-Westfalen das Gesetz zur frühen Bildung und Förderung von Kindern, Kinderbildungsgesetz – KiBiz ([Weblink](#)) oder für Brandenburg das Kindertagesstättengesetz – KiTaG ([Weblink](#)).

⁴² Siehe hierzu die Informationen unter der Website des BMSFJ unter dem [Weblink](#).

Familienministerium (BMFSFJ 2020) publiziert einen Monitoringbericht, der Indikatoren der Kinderbetreuung auf Bundesländer-Ebene vergleichbar darstellt.

Öffnungszeiten und Betreuungsumfang

Im KiQuTG stellt die Ausweitung von Öffnungszeiten ein Maßnahmenfeld im ersten Schwerpunkt zur „Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots“ dar. In diesem Schwerpunkt sollen „Hürden der Inanspruchnahme abgebaut, eine inklusive Förderung aller Kinder ermöglicht sowie die Öffnungszeiten von Kindertageseinrichtungen bedarfsgerecht ausgeweitet werden“ (siehe BMFSFJ 2020, S. 10).

Die Öffnungszeiten unterscheiden sich zwischen Bundesländern, insbesondere zwischen den westlichen und östlichen Bundesländern. Nach Daten des Ländermonitors⁴³ Frühkindliche Bildungssysteme variiert der Median der Öffnungszeiten von elf Stunden in Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Thüringen und Sachsen bis 8,3 Stunden in Niedersachsen (siehe Tabelle 2).

⁴³ Die Daten sind unter der Website des Ländermonitors zum Stand 1.3.2019 unter dem [Weblink](#) abrufbar.

Tabelle 2: Öffnungsdauern von Kindertageseinrichtungen (ohne Altersbeschränkung) nach Bundesländern

Bundesland	Median	Mittelwert
Mecklenburg-Vorpommern	11:00	11:02
Sachsen-Anhalt	11:00	11:01
Brandenburg	11:00	10:48
Thüringen	11:00	10:47
Sachsen	11:00	10:42
Hamburg	10:15	10:12
Berlin	10:00	10:04
Saarland	10:00	09:47
Hessen	09:30	09:07
Bayern	09:30	08:56
Rheinland-Pfalz	09:15	09:09
Nordrhein-Westfalen	09:00	09:04
Schleswig-Holstein	09:00	08:37
Baden-Württemberg	09:00	08:16
Bremen	08:37	08:21
Niedersachsen	08:30	07:56
Ostdeutschland (mit Berlin)	11:00	10:40
Westdeutschland (ohne Berlin)	09:00	08:46
Deutschland	09:30	09:09

Erstellt mit [Datawrapper](#)



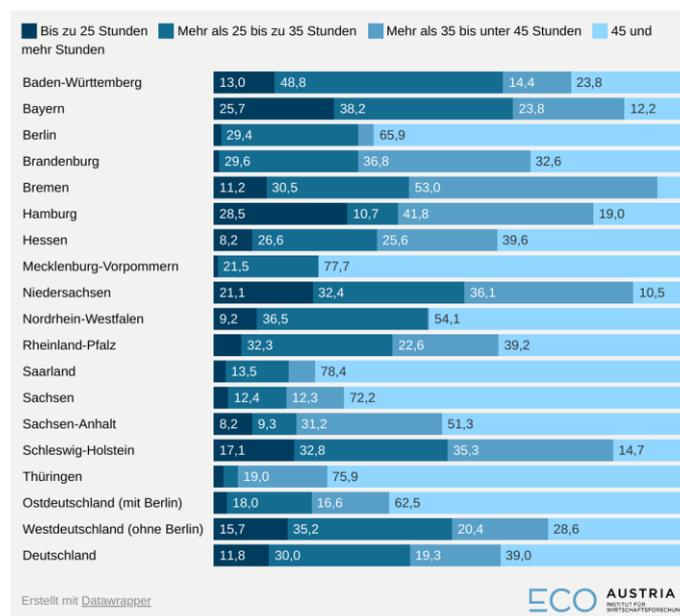
Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme.

Gemäß Monitoringbericht zum „Gute KiTa“-Gesetz (BMFSFJ 2020, S. 45) waren für mehr als die Hälfte der betreuten Kinder (52,5 Prozent) aller Altersgruppen bis zum schulpflichtigen Alter bundesweit wöchentliche Betreuungsumfänge von mehr als 35 Stunden vertraglich vereinbart. Erweiterte Halbtagsangebote mit wöchentlich über 25 bis 35 Stunden wurden für 35,9 Prozent der Kinder genutzt. Deutlich seltener wurden halbtägige Betreuungsumfänge mit weniger als 25 Wochenstunden vereinbart (11,6 Prozent). Hinsichtlich der Betreuungsumfänge und der Öffnungsdauern von Kindertageseinrichtungen zeigen sich regionale Unterschiede (siehe BMFSFJ 2020, S. 11). In den ostdeutschen Ländern waren 2019 für 79,5 Prozent der Kinder Ganztagsplätze gebucht, wohingegen in den westdeutschen Ländern auf 44,8 Prozent der Kinder ein Ganztagsplatz entfiel. Außerdem hatten in den westdeutschen Ländern 28,1 Prozent der Einrichtungen nur weniger als neun Stunden geöffnet, während es in den ostdeutschen Ländern nur 3,5 Prozent waren.

Auf Bundesebene ist ein Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem ersten Lebensjahr festgelegt (siehe oben). Dabei ist der zeitliche und qualitative Rahmen auf Bundesebene nicht definiert. Nach Informationen des Ländermonitors Frühkindliche Bildungssysteme definieren

zehn Bundesländer, teilweise abhängig vom Alter, einen zeitlichen Mindestumfang. Am weitesten gehen hier Sachsen-Anhalt und Thüringen. Hier besteht generell die Möglichkeit, dass Eltern für ihre Kinder eine zehnstündige Betreuung pro Tag in Anspruch nehmen können. Niedriger ist der Mindestumfang in westdeutschen Ländern wie Niedersachsen und Schleswig-Holstein. In diesen Ländern ist nach Einschätzung des Ländermonitors historisch der „Halbtagskindergarten“ etabliert. Hier umfasst der garantierte tägliche Mindestumfang lediglich vier Stunden. In Bremen sind auf Basis kommunaler Regelungen für Kinder im Alter von über einem Jahr vier Stunden vorgesehen. In Hamburg ist ein Höchstausmaß der Betreuungszeit mit maximal 60 Stunden pro Woche festgelegt. Die vertraglich vereinbarten Betreuungsumfänge zum 1.3.2019 sind im Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme publiziert.⁴⁴ Bei Kindern unter 3 Jahren, die an Kinderbetreuung teilnehmen, beträgt der vereinbarte Betreuungsumfang bundesweit für etwa 58 Prozent mehr als 35 Stunden. Dabei beträgt der Anteil der Unter-3-Jährigen, für die ein Betreuungsumfang von mehr als 35 Stunden pro Woche vereinbart ist, in den neuen Bundesländern inklusive Berlin etwa 79 Prozent, in den alten Bundesländern hingegen nur etwa 49 Prozent.

Abbildung 21: Betreuungsumfang in Kinderbetreuung am 1.3.2019, Kindertageseinrichtungen, Kinder unter 3 Jahren



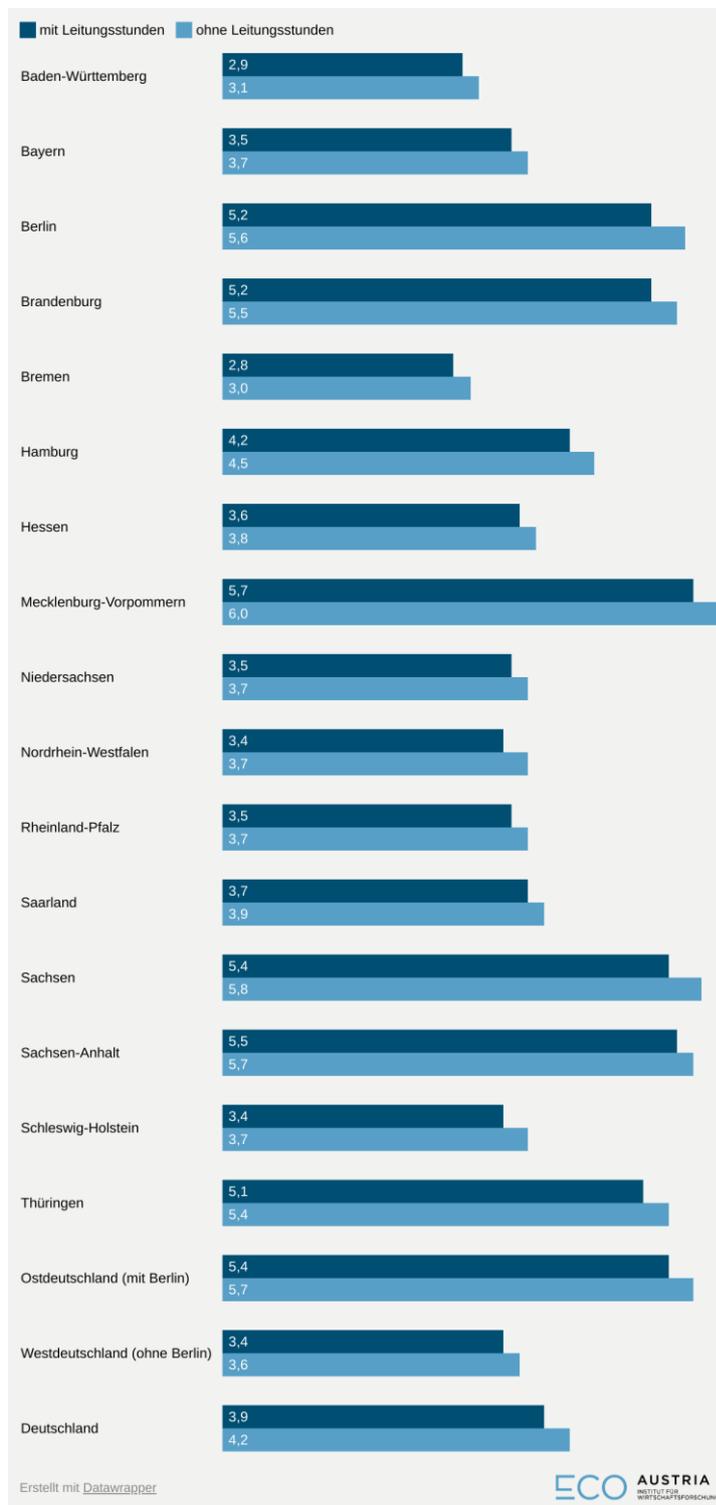
Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme ([Weblink](#)).

Betreuungsverhältnis und Gruppengrößen

Das Betreuungsverhältnis ist Gegenstand des zweiten Handlungsfeldes des „Gute KiTa“-Gesetzes. Ein etablierter Indikator für das Betreuungsverhältnis ist der Personalschlüssel. Das Verhältnis gibt wieder, für wie viele ganztags betreute Kinder eine in Vollzeit tätige Person zuständig ist.

⁴⁴ Die Daten sind über das Webportal des Ländermonitors unter der [Website](#) veröffentlicht.

Abbildung 22: Personalschlüssel mit und ohne Leitungszeit (Median) nach Bundesländern am 1.3.2019, Kinderkrippen für Kinder unter 3 Jahren



Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme ([Weblink](#))

Daten aus der Abbildung 22 sind im Ländermonitor für frühkindliche Bildungssysteme dargestellt.⁴⁵ Die Personalschlüssel ohne Leitungszeit sind nach Bundesländern unterschiedlich, variieren in Kindergruppen für Kinder unter 3 Jahren von 1:3 in Bremen bis 1:6 in Mecklenburg-Vorpommern. Hier ist eine Fachkraft für doppelt so viele Unter-3-Jährige zuständig wie in Bremen (siehe Abbildung 22). Damit ist der Betreuungsschlüssel in Deutschland tendenziell etwas niedriger als etwa in Österreich (siehe hierzu Abschnitt 3).

Die institutionellen Regelungen zur Personalausstattung finden auf Landesebene.⁴⁶ Es erfolgt eine exemplarische Darstellung für einzelne Länder, etwa Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Bayern und Bremen. Die Auswahl zielt darauf ab, institutionell und strukturell möglichst heterogene Länder darzustellen.

Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg liegt der Median des Personalschlüssels bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren bei 3,1. Baden-Württemberg weist einen im Bundesländervergleich unterdurchschnittlichen, also „guten“ Personalschlüssel auf. Hier ist auf Landesebene das Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG)⁴⁷ maßgeblich. Darüber hinaus existiert eine Verordnung des Kultusministeriums über den Mindestpersonalschlüssel und die Personalfortbildung (KiTaVO)⁴⁸ sowie Ausführungshinweise⁴⁹ des Kommunalverbandes (KVJS-Landesjugendamtes) zur Kindertagesstättenverordnung (KiTaVO). Nach § 1 der KiTaVO gilt beim Betrieb einer an fünf Tagen geöffneten Kinderkrippe ein Mindestschlüssel von 1,3 Vollzeitfachkräften als maßgeblich. Bei Gruppe mit verlängerter Öffnungszeit bezogen auf sechs Stunden durchschnittlicher täglicher Öffnungszeit ohne Unterbrechung gilt bei Kinderkrippen mit Kindern unter 3 Jahren ein Mindestpersonalschlüssel von 1,9 Vollzeitkräften. Grundlage der Berechnung der Mindestpersonalschlüssel sind Regulierungen zur Gruppengröße anhand von Höchstgruppenstärken nach Gruppenart. Bei Kinderkrippen für Unter-3-Jährige gilt gemäß KiTaVO eine Höchstzahl von 10 Kindern, bei Kinderkrippen für 2-Jährige für 12 Kinder.

Mecklenburg-Vorpommern

In Mecklenburg-Vorpommern beträgt der Betreuungsschlüssel ohne Leitungszeit für Gruppen mit Kindern unter 3 Jahren im Jahr 2019 1 zu 6. Für Kindergartengruppen, die auch für Kinder ab 2 Jahren zugänglich sind, liegt der Schlüssel bei 1 zu 13. Das Bundesland weist im Bundesländervergleich also die höchsten, und damit qualitativ „schlechtesten“ Betreuungsschlüssel auf. Die institutionellen Grundlagen sind im Landesgesetz zur Förderung von Kindern in Kindertageseinrichtungen und in Kindertagespflege – Kindertagesförderungsgesetz (KiföG M-V) geregelt. Nach § 10 muss der örtliche Träger sicherstellen, dass in Gruppen mit Kindern unter 3 Jahren eine Gruppengröße von

⁴⁵ Siehe hierzu das Datenportal Ländermonitor „Frühkindliche Bildungssysteme“ unter dem [Weblink](#). Die Statistik bildet den Median der Kindergruppen mit Kinder unter 3 Jahren ab. Leitungszeit ist im Betreuungsschlüssel nicht berücksichtigt.

⁴⁶ Eine Übersicht über die unterschiedlichen Regelungen der Bundesländer zu qualitativen Anforderungen der Personalausstattung findet sich im Ländermonitor „Frühkindliche Bildungssysteme“ unter dem [Weblink](#).

⁴⁷ Abrufbar ist das Gesetz über das Rechtsportal des Bundeslandes unter dem [Weblink](#).

⁴⁸ Abrufbar ist die Verordnung über das Landesrechtportal des Landes Baden-Württemberg unter dem [Weblink](#).

⁴⁹ Abrufbar sind die Ausführungshinweise des Kommunalverbandes über die Website des Kommunalverbandes für Jugend und Soziales in Baden-Württemberg unter dem [Weblink](#).

durchschnittlich 6 Kindern und in Gruppen mit Kindern ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt eine Gruppengröße von durchschnittlich 16 Kindern gewährleistet ist.

Niedersachsen

In Niedersachsen beträgt der Personalschlüssel ohne Leitungszeit für Kleinkindgruppen mit Kindern unter 3 Jahren im Jahr 2019 1 zu 3,7. In Kindergartengruppen, die für Kinder ab 2 Jahren zugänglich sind, liegt der Schlüssel bei 1 zu 7,7. Das Bundesland weist im Ländervergleich mittlere Betreuungsschlüssel auf. Dabei sind die Grundlagen im Landesgesetz über Tageseinrichtungen für Kinder (KiTaG) normiert. Nach § 4 darf die Leitung einer Kindertagesstätte nur einer Sozialpädagogin/einem Sozialpädagogen bzw. einer Erzieherin/einem Erzieher mit staatlicher Anerkennung übertragen werden. Die Gruppenleitung darf nur einer sozialpädagogischen Fachkraft übertragen werden. In jeder Krippengruppe mit mindestens elf belegten Plätzen muss darüber hinaus ab dem 1. August 2020 eine dritte Fach- oder Betreuungskraft regelmäßig tätig sein. Sie muss Sozialassistentin mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik, Sozialassistent mit dem Schwerpunkt Sozialpädagogik oder eine sozialpädagogische Fachkraft sein.

Bayern

In Bayern liegt der Median des Personalschlüssels bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren bei 3,7. Bayern weist damit einen im Bundesländervergleich leicht überdurchschnittlichen Personalschlüssel auf. In Bayern ist das Bayerische Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz – BayKiBiG maßgeblich.⁵⁰ Darüber hinaus besteht eine Verordnung zur Ausführung des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (AVBayKiBiG)⁵¹. Die Regulierung von Personalschlüssel und Gruppengrößen erfolgt in § 17 der Ausführungsverordnung. Zur „Absicherung des Einsatzes ausreichenden pädagogischen Personals ist für je 11,0 Buchungszeitstunden der angemeldeten Kinder jeweils mindestens eine Arbeitsstunde des pädagogischen Personals“ festgelegt. Mindestens 50 Prozent der erforderlichen Arbeitszeit des pädagogischen Personals ist von pädagogischen Fachkräften zu leisten. Dabei wird die Betreuungsstunde eines Kindes über sogenannte Buchungszeitfaktoren verrechnet. Diese sind in § 24 der Ausführungsverordnung geregelt. Für Kinder unter 3 Jahren und einer Betreuung von mehr als zwei Stunden bis drei Stunden gilt etwa ein Buchungszeitschlüssel von 0,75 als maßgeblich. Eine Buchungszeitstunde wird demnach bei Betreuung von 1,33 Kindern ausgelöst. Bei elf Buchungszeitstunden, die nach § 17 mit (mindestens) einer Personalstunde zu betreuen sind, ergibt sich eine Gruppengröße von etwas mehr als 14 Kindern. Die festgelegten Buchungszeitfaktoren steigen mit dem zeitlichen Umfang der Betreuung, werden also bei längerer Betreuung „restriktiver“. Für eine Buchungszeit von mehr als acht bis einschließlich neun Stunden gilt etwa (altersübergreifend) ein Buchungszeitfaktor von 2,25. Damit sinken die maximale Gruppengröße bzw. der Personalschlüssel mit dem zeitlichen Umfang der Betreuung. Bei Kindern unter drei Jahren erhöht sich der Buchungszeitfaktor zusätzlich um 0,15. Am Beispiel

⁵⁰ Abrufbar ist das Landesgesetz im Rechtsportal der Bayerischen Staatskanzlei unter dem [Weblink](#).

⁵¹ Abrufbar ist die Verordnung im Rechtsportal der Bayerischen Staatskanzlei unter dem [Weblink](#).

einer Buchungszeit von acht bis einschließlich neun Stunden gilt bei Betreuung von Kindern unter 3 Jahren ein Buchungszeitfaktor von 2,4.

Bremen

In Bremen liegt der Median des Personalschlüssels bei der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren bei 3. Bremen weist damit den im Bundesländervergleich besten Personalschlüssel auf. Die gesetzlichen Grundlagen der Kleinkindbetreuung in Bremen sind im Bremischen Tageseinrichtungs- und Kindertagespflegegesetz – BremKTG zugrunde gelegt.⁵² Darüber hinaus bestehen Richtlinien für den Betrieb von Tageseinrichtungen für Kinder im Land Bremen (RiBTK).⁵³ Grundlagen zur Gruppengröße finden sich zunächst in § 10 des BremKTG. Demnach haben die Träger von Tageseinrichtungen sicher zu stellen, dass bei der Betreuung von unter 3-jährigen Kindern eine sozialpädagogische Fachkraft und eine pädagogisch-pflegerische Fachkraft gemeinsam in der Regel nicht mehr als acht Kinder gleichzeitig betreuen. Für die Leitung von Gruppen soll in der Regel nur eine Erzieherin bzw. ein Erzieher zugelassen werden, die bzw. der ständig von einer zweiten Fachkraft unterstützt wird. In der Regel handelt es sich dabei um eine Kinderpflegerin bzw. einen Kinderpfleger mit staatlicher Anerkennung oder um eine Sozialassistentin bzw. einen Sozialassistenten. Für Kleinkindgruppen der Elternvereine und für Spielkreise kann das Landesjugendamt im Einzelfall erlauben, dass die zweite Fachkraft durch einen geeigneten Elterndienst oder durch eine andere geeignete volljährige Hilfskraft ersetzt wird.

Neben dem Personalschlüssel sind die Gruppengrößen für die Betreuungsqualität maßgeblich. Dabei streut der Median der Gruppengrößen zwischen 9 Kindern pro Gruppe in Bremen und 13 Kindern in Hamburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Die neuen Bundesländer inklusive Berlin weisen mit 11 Kindern pro Gruppe durchschnittlich größere Gruppen als die westdeutschen Bundesländer mit durchschnittlich 10 Kindern auf. Die Kindertageseinrichtungen der neuen Bundesländer haben damit im Durchschnitt zwar längere Öffnungszeiten (siehe Tabelle 2), auch sind die Betreuungsumfänge zeitlich umfangreicher (siehe Abbildung 21), umgekehrt sind hier die Gruppen deutlich größer und die Personalschlüssel ungünstiger als in den alten Bundesländern im Westen.

Qualitätsmanagement und Qualitätskontrolle

Die Qualitätskontrolle und das Qualitätsmanagement finden zu weiten Teilen auf Landesebene statt⁵⁴. Die Grundsatzgesetzgebung auf Bundesebene ist zunächst sehr allgemein gehalten (siehe oben). Etwa fordert das SGB VIII (Achstes Sozialgesetzbuch)⁵⁵ die Träger auf, die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen sicherzustellen. Das Qualitätsmanagement der Bundesländer ist dabei nur an einen sehr allgemeinen qualitativen Rahmen gebunden. Es werden hier keine bestimmten Konzepte bzw. quantitativen Kriterien festgelegt. Erst weiterführend werden diese durch Landesgesetze definiert (Dahle 2014). Im Jahr 2004 wurde von den Jugend-

⁵² Das Gesetz ist im Rechtsportal der Hansestadt Bremen unter dem [Weblink](#) abrufbar.

⁵³ Die Richtlinien sind im Rechtsportal der Hansestadt Bremen unter dem [Weblink](#) abrufbar.

⁵⁴ Eine Übersicht über Qualitätskontrolle und Qualitätsmanagement in Kindertagesstätten findet sich im Beitrag von Dahle (2014) unter dem [Weblink](#).

⁵⁵ Abrufbar ist das Gesetz im Rechtsportal des Bundesministeriums für Justiz und für Verbraucherschutz unter dem [Weblink](#).

und Kultusministern ein „Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen“ verabschiedet. Auch dieser Rahmen ist allgemein und zudem nicht bindend. Auch werden hier keine konkreten Konzepte, Verfahren oder Kriterien festgelegt, sondern lediglich auf einer allgemeinen Ebene die Sicherstellung der Qualität gefordert und Prinzipien festgeschrieben.

In Anbetracht der nur sehr allgemeinen Rahmenregulierung auf Bundesebene erfolgt die Festlegung des qualitativen Rahmens hauptsächlich auf Landesebene, in Form der Landesgesetze zur Betreuung der Kinder in Kindertageseinrichtungen, in dazu gehörigen Ausführungsverordnungen und Richtlinien (siehe oben). Für die Vollziehung und Qualitätskontrolle sind die Landesjugendämter sowie die Jugendämter der Kommunen zuständig. Sie sind etwa für die Zulassung und Betriebserlaubnis von Betreuungseinrichtungen nach Maßgabe der bundes- und insbesondere landesgesetzlichen Bestimmungen verantwortlich. Die großen freien Träger – etwa Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Deutsches Rotes Kreuz – haben sich in der „Bundesgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege“ zusammengeschlossen. Dort haben sie auch gemeinsame Kriterien für Qualitätsentwicklung erarbeitet (Dahle 2014). Auf dieser Grundlage haben die Träger teilweise jeweils eigene Qualitätsmanagementsysteme entwickelt. Außenwirkung entfaltet das Qualitätsmanagement vor allem dann, wenn sich die Einrichtungen zertifizieren lassen und damit ihre Qualität dokumentieren. Dies erfolgt durch eine externe Qualitätskontrolle („Audit“). Anzumerken ist, dass es keine einheitlichen qualitativen Standards gibt und auch die Zertifikate nicht einheitlich sind.

Mit dem KiQuTG („Gute KiTa“-Gesetz) wird die Qualitätsverbesserung der formalen Kinderbetreuung auf Bundesebene angestrebt. Auch hier ist kein einheitlicher qualitativer Rahmen vorgesehen, allerdings wurden Handlungsfelder für Qualitätssteigerungen definiert (siehe oben). In bilateralen Vertragsvereinbarungen zwischen dem Bund und den Bundesländern werden Handlungsfelder definiert. Die Bundesländer verpflichten sich zur Umsetzung der in den Handlungsfeldern definierten Zielsetzungen, umgekehrt ist eine Finanzierungsbeitragung des Bundes zur Realisierung dieser Ziele vereinbart. Eine Evaluierung der Umsetzung findet im Rahmen des Monitorings durch das Familienministerium BMFSFJ statt (siehe BMFSFJ 2020).

Ausbildungsstruktur

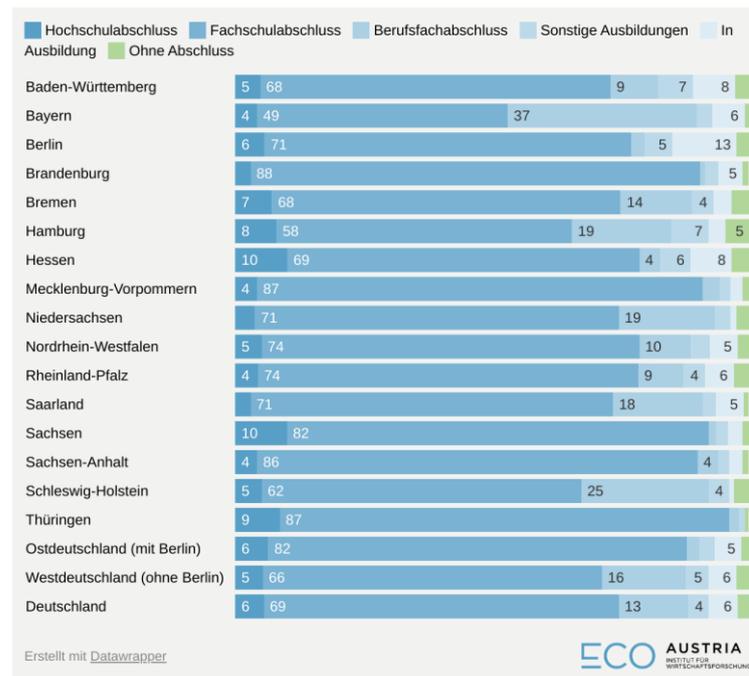
Das dritte Handlungsfeld des KiQuTG („Gute KiTa“-Gesetz) zielt auf die „Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte in der Kindertagesbetreuung“ als Qualitätsbestandteil der Kinderbetreuung ab. Die Bundesländer treffen dabei unterschiedliche qualitative Anforderungen an die pädagogische Personalausstattung.⁵⁶ Dies erfolgt im Rahmen der landesrechtlichen Grundlagen. Etwa definiert § 7 des Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG)⁵⁷ von Baden-Württemberg den Rahmen für pädagogische Fachkräfte. Dieser umfasst u.a. staatlich anerkannte ErzieherInnen, staatlich anerkannte KindheitspädagogInnen von Fachhochschulen, Pädagogischen Hochschulen oder sonstigen Hochschulen, fachlich anerkannte SozialpädagogInnen, Personen mit der Befähigung für das Lehramt an Grundschulen, Grund-

⁵⁶ Eine Übersicht über die unterschiedlichen Regelungen der Bundesländer zu qualitativen Anforderungen der Personalausstattung findet sich im Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme“ unter dem [Weblink](#).

⁵⁷ Abrufbar ist das Gesetz im Rechtsportal des Landes unter dem [Weblink](#).

und Hauptschulen sowie Sonderschulen. In Bayern ist der Rahmen für das pädagogische Personal in § 16 der Kinderbildungsverordnung (AVBayKiBiG)⁵⁸ definiert. Als pädagogische Fachkräfte gelten hier demnach Personen mit einer umfassenden fachtheoretischen und fachpraktischen sozialpädagogischen Ausbildung auf dem Niveau einer Fachakademie.

Abbildung 23: Pädagogisch tätige Personen in Kindertageseinrichtungen nach Qualifikationsniveaus in den Bundesländern am 01.03.2019, Anteil in Prozent



Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme ([Weblink](#)).

Die Qualifikationsstruktur ist in den fünf neuen Bundesländern deutlich höher als im Rest des Landes. Etwa beträgt der Anteil der Betreuungspersonen mit Hochschul- oder Fachschulabschluss in Ostdeutschland fast 88 Prozent, in Westdeutschland hingegen nur 71,3 Prozent. Am höchsten ist dieser Anteil mit 92 Prozent in Sachsen, am niedrigsten ist er mit 53,1 Prozent in Bayern. Der Anteil von staatlich anerkannten KindheitspädagogInnen, sie werden in der Abbildung 23 den pädagogisch tätigen Personen mit Hochschulabschluss zugerechnet, ist in allen Bundesländern eher niedrig und variiert von 0,7 Prozent in Bayern bis 2,1 Prozent in Thüringen. Auch hier ist der Anteil in den fünf neuen Bundesländern deutlich höher als im Rest des Landes. In Ostdeutschland beträgt der Anteil der staatlich anerkannten KindheitspädagogInnen im Durchschnitt 1,5 Prozent, in Westdeutschland hingegen nur 1 Prozent.

Bedarfserhebung

Der Betreuungsbedarf der Eltern wird in Deutschland auf Bundesebene im Rahmen der Kinderbetreuungsstudie durch das Deutsche Jugendinstitut (DJI) berechnet. Die Studie analysiert jährlich u.a. den Betreuungsbedarf in der Kinder- und Jugendarbeit im Auftrag des BMFSFJ (DJI

⁵⁸ Abrufbar ist die Verordnung im Rechtsportal des Landes unter dem [Weblink](#).

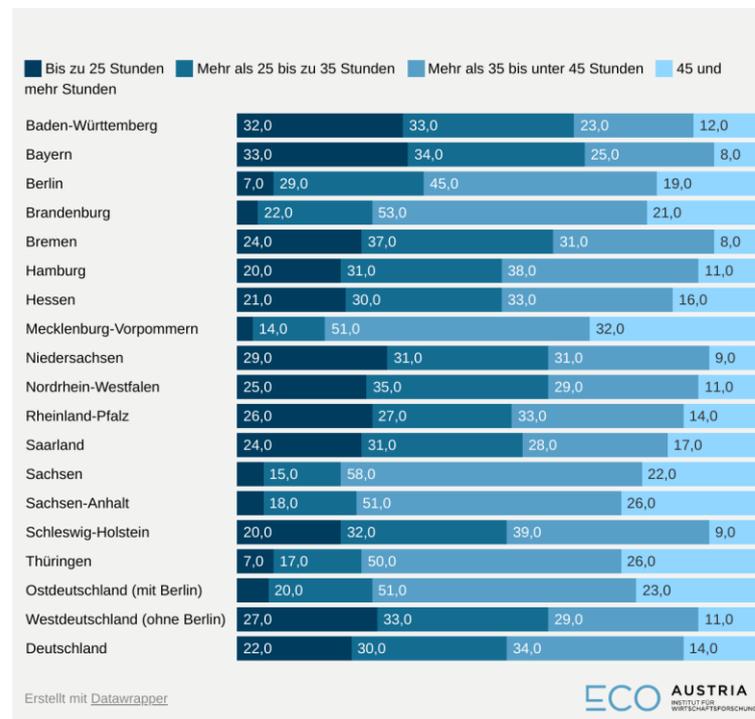
2020, S. 6). Die Datenbasis für den Kinderbetreuungsreport bildet eine jährliche bundesweite Elternbefragung. Im Jahr 2018 wurden dabei etwa 33.000 Eltern befragt. Der Betreuungsbedarf der Erhebung für 2019 (siehe DJI 2021, S. 12) wird im Monitoringbericht des BMFSFJ zum KiQuTG („Gute KiTa“-Gesetz) referenziert (siehe BMFSFJ 2020, S. 43) und den tatsächlichen Betreuungsquoten gegenübergestellt.

Der größte zusätzliche Bedarf anhand der Differenz zwischen Betreuungsquote und Betreuungsbedarf ist demnach in Bremen, Nordrhein-Westfalen und dem Saarland gegeben. Hier beträgt die „Unterversorgung“ bis zu 20 Prozentpunkte. Am niedrigsten ist die Unterversorgung in den fünf neuen Bundesländern Thüringen, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Hier beträgt die „Unterversorgung“ nur 6 bzw. 7 Prozentpunkte. Gleichzeitig weisen die neuen Bundesländer auch die höchsten tatsächlichen Betreuungsquoten auf. Die Betreuungsquoten liegen hier zwischen 52 Prozent in Sachsen bzw. 57 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern bzw. Brandenburg.⁵⁹

Der zeitliche Betreuungsbedarf bzw. die gewünschte Betreuungszeit aus Sicht der Eltern wird im Rahmen der Kinderbetreuungsstudie des DJI im Auftrag des Familienministeriums BMFSFJ ermittelt. Die dargestellten Zahlen (siehe Abbildung 24) nach Bundesländern bilden den Status quo für das Jahr 2018 ab. Sie sind nicht direkt mit den vereinbarten Betreuungsumfang bei Unter-3-Jährigen in Kindertageseinrichtungen vergleichbar, die den Stand zum 1.3.2019 abbilden (siehe Abbildung 21). Es zeigen sich in der regionalen Betrachtung aber ähnliche Muster wie bei den tatsächlich vereinbarten Betreuungsumfängen: Einen Ganztagsplatz, der mehr als 35 Stunden in der Woche umfasst, wünschten sich bundesweit 48 Prozent der Eltern von unter- dreijährigen Kindern. Auch bei den gewünschten Betreuungsumfängen ist ein Ost-West-Unterschied erkennbar: In den ostdeutschen Ländern gaben 2018 74 Prozent der Eltern von Unter-3-Jährigen einen ganztägigen Betreuungsbedarf von mehr als 35 Stunden an. Dieser Anteil liegt bei den westdeutschen Eltern lediglich bei 40 Prozent (siehe Abbildung 24). Während in Westdeutschland Eltern mit 33 Prozent mehrheitlich einen Betreuungsumfang von mehr als 25 und bis zu 35 Stunden präferieren, wünschen sich die Eltern in Ostdeutschland mit 51 Prozent mehrheitlich einen Betreuungsumfang von 35 Stunden bis unter 45 Stunden.

⁵⁹ Eine Gegenüberstellung der Betreuungsquote und des Betreuungsbedarfs speziell im Hinblick auf unter 3-Jährige findet sich auch im Webportal Frühkindliche Bildungssysteme unter dem [Weblink](#). Die Datengrundlage ist jedoch bereits älter und stammt aus 2016. Die Ergebnisse spiegeln den Befund wider. In fast allen Bundesländern besteht eine „Unterversorgung“, d.h. der Anteil der Eltern, die einen Betreuungsbedarf melden, ist höher als die tatsächlichen Betreuungsquoten.

Abbildung 24: Gewünschter Betreuungsumfang in Kinderbetreuung 2018, Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflege, Kinder unter 3 Jahren



Quelle: Ländermonitor Frühkindliche Bildungssysteme ([Weblink](#)) auf Basis der Erhebung 2018 zum DJI Kinderbetreuungsreport.

Für die operative Bedarfserhebung sind in den Bundesländern zum größten Teil die Kommunen sowie die Träger der öffentlichen Jugendhilfe, d.h. zumeist die Jugendämter, zuständig. Dabei haben die Bundesländer in ihren gesetzlichen Grundlagen sowie Ausführungsverordnungen auch konkrete Vorgaben getroffen, welche Kriterien die Bedarfsermittlung und -planung berücksichtigen muss. In Nordrhein-Westfalen etwa ist nach § 4 des Kinderbildungsgesetz (KiBiz)⁶⁰ festgelegt, dass die Jugendämter in Kooperation mit den Trägern der freien Jugendhilfe einen Bedarfsplan entwickeln. Auch in Nordrhein-Westfalen ist dabei der Vorrang anerkannter Träger der freien Jugendhilfe zu berücksichtigen. Der Bedarfsplan soll die zur Bedarfsdeckung genehmigten Plätze in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege ausweisen. Das Angebot muss an den Bedarfen der Familien ausgerichtet werden und soll den Wünschen für den Betreuungsumfang in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege entsprechen. Die Jugendämter müssen sicherstellen, dass Betreuungszeiten in bedarfsgerechtem Umfang und verlässliche Angebote in der Kindertagespflege vorgehalten werden. In Bayern entscheiden die Gemeinden nach Art. 7 des Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG)⁶¹, welchen Bedarf sie unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Eltern und ihrer Kinder für eine kindgerechte Bildung, Erziehung und Betreuung sowie sonstiger bestehender schulischer Angebote anerkennen. Hierbei sind auch die Bedürfnisse von Kindern mit Behinderung an einer

⁶⁰ Siehe [Weblink](#).

⁶¹ Siehe [Weblink](#).

wohnortnahen Betreuung in einer Kindertageseinrichtung im Sinn dieses Gesetzes zu berücksichtigen.

Finanzierung

Gemäß der statistischen Übersicht des statistischen Bundesamtes Destatis im Bildungsfinanzbericht betragen die öffentlichen Ausgaben für Kindertagesbetreuung im Jahr 2019 33,6 Mrd. Euro⁶². Der Anteil der Länder belief sich auf 16,1 Mrd. Euro oder 47,8 Prozent der Ausgaben für den Elementarbereich und der Anteil der Kommunen auf 17,2 Mrd. Euro bzw. 51,3 Prozent der Ausgaben. Der Bund beteiligt sich indirekt an den Betriebskosten für Kindertagesbetreuung durch den Verzicht auf einen Teil der Umsatzsteuer zugunsten der Länder. Außerhalb des Kernhaushalts beteiligt sich der Bund im Rahmen der Finanzierung des KiQuTG („Gute-KiTa“-Gesetz) an den Kosten für den Ausbau der Kindertagesbetreuung. Insgesamt sollen zwischen 2019 und 2022 nach Informationen im Bildungsfinanzbericht (siehe Destatis 2020, S. 47) Mittel in Höhe von rund 5,5 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt werden.

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung ist landesgesetzlich geregelt (Schreyer et al. 2017, S. 6). Grundsätzlich erfolgt die Finanzierung durch die Bundesländer, die Kommunen, durch Elternbeiträge sowie durch die Träger selbst (siehe FiBS 2016). Der Hauptteil entfällt auf die Bundesländer und die Kommunen⁶³. Die Finanzierungsbeiträge der Länder sind dabei in sehr unterschiedlichen Modellen institutionalisiert (siehe FiBS 2016). Diese Finanzierungsmodelle sind dabei Hebel zur Förderung und Sicherstellung der Qualitäts- und Strukturvorgaben an die Einrichtungen. Finanzierungsbeiträge werden hier an qualitative Vorgaben etwa im Hinblick auf Öffnungszeiten, Räumlichkeiten, Betreuungsschlüssel gebunden. Diese Vorgaben sind entweder landesgesetzlich definiert oder werden im Rahmen von Ausführungsverordnungen, Richtlinien oder Leistungsvereinbarungen mit den freien Trägern⁶⁴ festgeschrieben. Dabei haben aber kaum zwei Länder dieselben Finanzierungsmodelle (siehe FiBS 2016).

Als weitere Finanziers sind die Einrichtungsträger, in Form von Trägeranteilen⁶⁵, sowie die Eltern, in Form von Eltern- oder Kostenbeiträgen, relevant. In allen 16 Bundesländern bestehen Modelle der Finanzierung durch Elternbeiträge, wenn auch nicht unbedingt für alle Altersgruppen bzw. Nutzungsumfänge. Für die Festlegung der Höhe und Struktur sind in der Regel entweder die Träger oder die Kommunen, gegebenenfalls im Zusammenspiel mit Wohlfahrtsverbänden und

⁶² Siehe hierzu den Bildungsfinanzbericht (Destatis 2020, S. 46) unter dem [Weblink](#).

⁶³ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

⁶⁴ Siehe hierzu etwa § 23 des Berliner Gesetzes zur Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege (Kindertagesförderungsgesetz - KitaFöG) unter dem [Weblink](#).

⁶⁵ Gemäß der Untersuchung des Forschungsinstituts für Bildungs- und Sozialökonomie sind zum Zeitpunkt der Publikation in zwölf von 16 Bundesländern die Einrichtungsträger an der Finanzierung beteiligt. (FiBS 2016, S. 104) Lediglich Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt geben an, dass die Träger nicht an der Finanzierung beteiligt sind. Etwa ist in Rheinland-Pfalz gesetzlich vorgesehen, dass sich der Träger in angemessener Weise an den Kosten beteiligt (siehe FiBS 2016, S. 73). In § 5 Abs. 2 des ab 1.7.2021 geltenden Landesgesetz von Rheinland-Pfalz über die Erziehung, Bildung und Betreuung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege – KiTaG ([Weblink](#)) heißt es: „Der Träger der Einrichtung muss bereit und in der Lage sein, eine bedarfsgerechte und geeignete Einrichtung zu schaffen und eine angemessene Eigenleistung zu erbringen.“ (siehe hierzu auch die Information des Bildungsministeriums des Bundeslandes unter dem [Weblink](#))

In § 10 des Kindertagesstättengesetz von Rheinland-Pfalz ([Weblink](#)) heißt es: „Der Träger muß bereit und in der Lage sein, eine bedarfsgerechte und geeignete Einrichtung zu schaffen und die erforderliche Eigenleistung zu erbringen.“

freien Trägern, zuständig. Einige Länder haben die Elternbeiträge für bestimmte (Alters-) Gruppen bzw. Leistungsumfänge abgeschafft. Hier müssen Eltern Beiträge nur in den Fällen entrichten, in denen ihre Kinder nicht zu der Altersgruppe zählen, die von den Beiträgen befreit ist, oder die KiTa in einem größeren Umfang in Anspruch nimmt, als in den Regelungen zur Beitragsbefreiung festgelegt ist. Die Elternbeiträge variieren nach Bundesland (siehe unten): in Mecklenburg-Vorpommern z.B. machten sie 2012 24,7 Prozent der Gesamtfinanzierung aus, in Berlin nur 7,3 Prozent (siehe Schreyer et al. 2017, S. 6). Meist sind die Elternbeiträge einkommensabhängig. Auf Bundesebene sind in Artikel 2 des KiQuTG („Gute-KiTa“-Gesetz) Regelungen einer sozialen und einkommensabhängigen Gestaltung von Elternbeiträgen formuliert worden.

4.1.2. Faktoren der Nachfrageseite

Inanspruchnahme von Kinderbetreuung

Im gegenständlichen Ländervergleich mit Österreich, Dänemark, Frankreich und den Niederlanden weist Deutschland mit 31 Prozent unter fünf Ländern, nach Österreich, die zweitniedrigste Betreuungsquote unter-3-jähriger Kinder auf. Die Betreuungsquote ist dabei definiert als Anteil der Kinder der jeweiligen Altersgruppe in formaler Kinderbetreuung. Gerade bei den Betreuungsquoten der Unter-3-Jährigen gibt es in Deutschland beträchtliche Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern. Gemäß Zahlen des deutschen statistischen Bundesamtes⁶⁶ betragen die Betreuungsquoten von Unter-3-jährigen in den alten Bundesländern 2019 knapp über 30 Prozent, in den neuen Bundesländern hingegen über 52 Prozent (siehe auch BMFSFJ 2020, S. 40). Gemäß Schreyer und Oberhuemer (20017, S. 6) waren im Jahr 2016 bei den unter 3-Jährigen 17,5 Prozent bis 25 Stunden, 28,4 Prozent zwischen 25 und 35 Stunden und 54,2 Prozent mehr als 35 Stunden in einer Tagesbetreuung. Auch hier bestehen Unterschiede zwischen alten und neuen Bundesländern. Die Betreuungszeit ist im Osten wesentlich länger.

Tabelle 3: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019⁶⁷

	Unter 3 Jahren - bis 29 Stunden	Unter 3 Jahren - 30 Stunden und mehr	Insgesamt
DK	8	58	66
DE	8	23	31
FR	17	34	51
NL	59	6	65
AT	15	8	23

Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
WIRTSCHAFTSRESEARCH

Quelle: Eurostat auf Grundlage von EU-SILC

⁶⁶ Abrufbar sind die Zahlen

⁶⁷ Datengrundlage ist Eurostat „Formal child care by duration and age group“ auf Grundlage von EU-SILC, abrufbar unter dem [Weblink](#).

Besuchspflicht

Es gibt dabei keine Besuchspflicht in den Kindertageseinrichtungen. Allerdings haben die Länder zum Teil umfassend und verpflichtende Sprachstandsfeststellungen vorgesehen. Falls erforderlich, ist der Besuch einer Kindertageseinrichtung oder einer sprachlichen Schulung in einer entsprechenden Einrichtung noch vor der Einschulung gesetzlich verpflichtend (siehe unten im Abschnitt Einbettung in die Bildungs- und Schulpolitik).

Kostenbeiträge der Eltern

Die frühkindliche Bildung und Betreuung ist nicht Teil des staatlichen Schulsystems und fällt nicht in die Schulpflicht. Der Besuch von Kindertagesstätten ist dabei für die Eltern auch nicht grundsätzlich kostenlos. Um einen Teil der Kosten zu decken, werden Elternbeiträge erhoben. Diese variieren zwischen Bundesländern, zwischen Kommunen und zwischen Trägern. Die Elternbeiträge orientieren sich zumeist an der finanziellen Leistungskraft der Eltern, der Anzahl der Kinder oder dem Betreuungsumfang.⁶⁸

Mit dem Bundesgesetz zur Weiterentwicklung der Qualität und der Teilnahme an der Kindertagesstätte (KiQuTG, „Gute KiTa“-Gesetz) wurden mit Artikel 2 Änderungen im Sozialgesetzbuch – Achtes Buch Sozialgesetzbuch, Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) vollzogen. In § 90 des SGB VIII ist vorgesehen⁶⁹, dass Kostenbeiträge nach Maßgabe einer zumutbaren Belastung festzusetzen sind. Ist diese nicht gegeben, so sind Kostenbeiträge ganz oder teilweise zu erlassen. Neben Familien, die Sozialleistungen, etwa Kinderzuschlag oder Wohngeld, beziehen, werden auch Familien mit kleinem Einkommen von Beiträgen befreit.⁷⁰ Außerdem müssen die Elternbeiträge für KiTa und Kindertagespflege seit dem 1. August 2019 grundsätzlich sozial gestaffelt sein, zum Beispiel nach dem Einkommen der Familie, der Anzahl der Kinder oder der Betreuungszeit.⁷¹ Darüber hinaus sehen die Bundesländer im Rahmen ihrer Gesetze weitere Beitragsentlastungen und Beitragsaussetzungen vor. In letzter Zeit haben einige Bundesländer die Elterngebühren für das letzte Jahr vor der Einschulung (Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen) oder für mindestens drei Jahre Besuchszeit (Berlin, Hamburg, Rheinland-Pfalz) abgeschafft (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 6). Die Länder haben unterschiedliche Regeln implementiert, um die Eltern zu entlasten und die Nutzung von Kinderbetreuung zu unterstützen.

Aktuell ist die Gewährung einer generellen Beitragsfreiheit für die Eltern zwischen den Bundesländern unterschiedlich geregelt. Nach Informationen des Ländermonitors Frühkindliche Bildungssysteme⁷² sind in den Bundesländern, in denen es keine generelle Beitragsfreiheit gibt, die Elternbeiträge nach – unterschiedlichen – Kriterien sozial gestaffelt. Eine vollständige Beitragsfreiheit besteht demnach in Berlin seit dem 1. August 2018 und in Mecklenburg-Vorpommern seit 1. Jänner 2020. In Hamburg existiert eine Beitragsfreiheit für alle Kinder für eine tägliche Betreuungszeit von fünf Stunden. In Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Sachsen

⁶⁸ Siehe Informationen von Eurydice unter dem [Weblink](#).

⁶⁹ Abrufbar ist das Gesetz im Rechtsportal des Bundesministeriums für Justiz und Verbraucherschutz unter dem [Weblink](#).

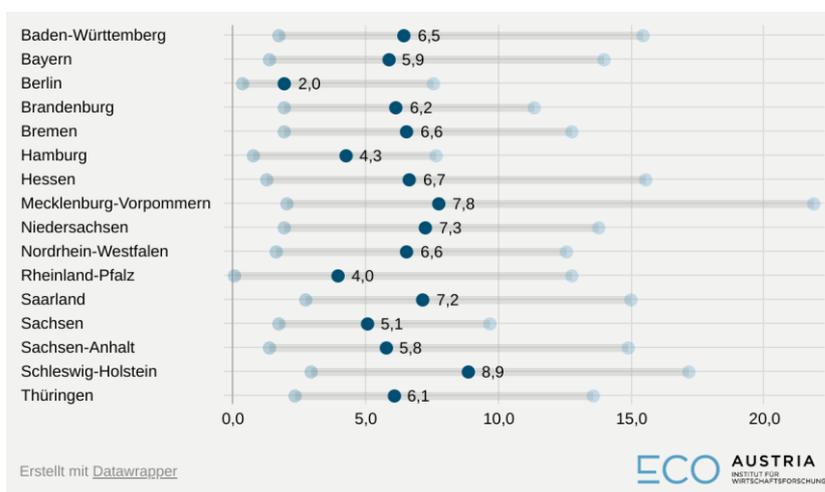
⁷⁰ Siehe hierzu die Informationen des BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

⁷¹ Siehe hierzu Informationen im „gute-kita-portal“ unter dem [Weblink](#).

⁷² Abrufbar sind diese Informationen über die Website des Ländermonitors unter dem [Weblink](#).

und Schleswig-Holstein gibt es keine generelle Beitragsfreiheit, jedoch werden in Bayern und Schleswig-Holstein bis zu 100 Euro je Monat und Kind bezuschusst. Auch in Sachsen-Anhalt besteht keine pauschale Beitragsfreiheit. Hier entfallen jedoch die Beiträge für Geschwisterkinder. In vielen Bundesländern ist die Beitragsfreiheit altersabhängig gestaltet: In Brandenburg ist das letzte Kindergartenjahr vor der Einschulung beitragsfrei. In Thüringen werden für die letzten 24 Monate vor Schuleintritt und in Nordrhein-Westfalen für Kinder, die das vierte Lebensjahr vollendet haben, keine Beiträge eingehoben. Eine umfassendere Gewährung von landesseitigen Beitragsfreistellungen gibt es in Bremen, Hessen und Niedersachsen (beitragsfrei ab dem vollendeten dritten Lebensjahr) sowie in Rheinland-Pfalz (beitragsfrei ab dem vollendeten zweiten Lebensjahr). Jüngere Daten zur Belastung der elterlichen Haushaltseinkommen liefert die Bertelsmann-Stiftung (siehe Bertelsmann 2018, S. 5ff) auf Basis einer Elternbefragung: Eltern, einbezogen sind nur jene, die einen KiTa-Beitrag zahlen⁷³, müssen dafür durchschnittlich 5,6 Prozent ihres Haushaltsnettoeinkommens bzw. 173 Euro monatlich aufwenden. Die KiTa-Beiträge hängen mit dem Einkommen der Eltern zusammenhängen. Nach Bundesländern ist die Höhe der Beiträge relativ zum Haushaltseinkommen jedoch sehr unterschiedlich. Die höchste finanzielle Belastung haben Eltern durchschnittlich in Schleswig-Holstein (8,9 Prozent des Einkommens), die niedrigste jene in Berlin (2 Prozent). Dabei sind aber noch Schwankungen zwischen innerhalb der Bundesländer, etwa zwischen Kommunen, Einrichtungsträgern oder Art der Betreuung relevant.

Abbildung 25: KiTa-Beiträge: Anteil am Haushaltsnettoeinkommen der Eltern, Mittelwert sowie Streuung zwischen erstem und neuntem Dezil⁷⁴



Quelle: Bertelsmann 2020, S. 5. Elternbefragung (Zoom).

Der institutionelle Rahmen für die Elternbeiträge ist nach Bundesländern sowie darüber hinaus nach Kommunen, Einrichtungsträgern und Art der Einrichtung unterschiedlich. Je nach

⁷³ Eltern, die keinen Elternbeitrag zahlen, sind aus den Ergebnissen ausgenommen (siehe Bertelsmann 2018, S. 5).

⁷⁴ In der Berechnung erfasst sind nur Eltern, die Beiträge bezahlen. Die Streuung stellt das erste und das neunte Dezil dar. Der Wert für das erste Dezil indiziert den Beitrag relativ zum Haushaltseinkommen, den 90 Prozent der Eltern mindestens bezahlen müssen. Der Wert für das neunte Dezil stellt den Anteil am Haushaltseinkommen dar, den Eltern höchstens bezahlen müssen.

Bundesland gelten für die Kostenübernahme und deren Voraussetzungen spezifische Regelungen. Die Träger legen die Höhe des Tagesbetreuungs- bzw. Pflegegeldes fest, nach der sich eine etwaige Kostenübernahme richtet, etwa dem Einkommen der Eltern, der Anzahl der Kinder in der Familie oder dem Betreuungsumfang.⁷⁵

In *Baden-Württemberg* etwa werden Elternbeiträge durch den Träger der Einrichtung festgesetzt. (siehe Bundestag 2016, S. 8) Gemäß § 6 Kindertagesbetreuungsgesetz (KiTaG)⁷⁶ müssen die Träger der Einrichtung die Beiträge nach Maßgabe der Angemessenheit im Hinblick auf die wirtschaftliche Belastung der Eltern bzw. der Anzahl der Kinder in der Einrichtung festsetzen. Die Regelung ist allgemein gehalten. Das Jugendamt bzw. jeder freie Einrichtungsträger entscheidet individuell über die Höhe der Gebühren. Dies gilt ebenfalls für die Grenze einer Beitragsfreiheit bei niedrigem Einkommen. Die tatsächlichen Kostenbeiträge hängen damit vom Träger der Einrichtung sowie von der jeweiligen Kommune ab.⁷⁷

Auch in *Bayern* werden Elternbeiträge durch den Träger der Einrichtung bestimmt (siehe Bundestag 2016, S. 8). Hier ist nach Art. 19, Nummer 5 des bayrischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetzes (BayKiBiG) zu berücksichtigen, dass der Einrichtungsträger nur dann eine Förderung seiner Betriebskosten durch das Land erhalten kann, sofern in der Beitragsgestaltung eine soziale Staffelung nach Maßgabe des Betreuungsumfanges vorgesehen ist.⁷⁸ Diese ist aber innerhalb des Bundeslandes nicht einheitlich, damit variieren auch hier die Gebühren abhängig von der Kommune und den Trägern. In der Regel erfolgt die Staffelung der Gebühren in Bayern einkommensabhängig. Gemäß Informationen des KiTa-Portals⁷⁹ ist der Kindergartenbesuch in der Landeshauptstadt München seit 2019 sogar kostenlos. Für Krippenkinder fällt hier nur ein Maximalbetrag von etwa 160 Euro, insofern die Eltern mehr als 80.000 Euro im Jahr verdienen. Dabei ist in Bayern nach Art. 23 Absatz 3 landesweit ein Beitragszuschuss in Höhe von 100 Euro im letzten KiTa-Jahr vor der Einschulung vorgesehen. In anderen Kommunen wird aber weiterhin ein Elternbeitrag nach Maßgabe der gesetzlichen Vorgaben eingehoben.

In *Nordrhein-Westfalen* sind die Grundlagen für Elternbeiträge auf Landesebene im Kinderbildungsgesetz (KiBiz)⁸⁰ geregelt. Die Beitragsfreiheit für Kinder, die das vierte Lebensjahr vollendet haben, ist in § 50 des KiBiz festgelegt. Zum Ausgleich des Einnahmenausfalls gewährt das Land einen pauschalen Zuschuss an die Tageseinrichtungen. Für die Gestaltung sind nach § 51 des KiBiz die Jugendämter der Wohnsitzkommune zuständig. Dabei ist eine soziale Staffelung vorzusehen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern sowie die Betreuungszeit zu berücksichtigen. Die Gebühren variieren damit auch in Nordrhein-Westfalen abhängig von der Kommune, dem Einrichtungsträger und der Art der Einrichtung. In der Landeshauptstadt Düsseldorf etwa fallen für Kinder ab 3 Jahren bis zum Schuleintritt keine Gebühren an. Für Unter-3-Jährige ist die Kinderbetreuung bis zu einem Betreuungsumfang von

⁷⁵ Siehe hierzu die Informationen im Webportal Familienhandbuch.de unter dem [Weblink](#).

⁷⁶ Siehe hierzu den Gesetzestext im Rechtsportal des Bundeslandes unter dem [Weblink](#).

⁷⁷ Siehe hierzu die Informationen im KiTa-Portal unter dem [Weblink](#).

⁷⁸ Siehe hierzu den Gesetzestext im Rechtsportal des Bundeslandes unter dem [Weblink](#).

⁷⁹ Abrufbar unter dem [Weblink](#).

⁸⁰ Abrufbar unter dem [Weblink](#).

45 Stunden gebührenfrei, sofern das Elterneinkommen nicht 30.000 Euro übersteigt.⁸¹ In anderen Städten und Gemeinden fallen jedoch weiterhin Gebühren an. Auf Landesebene ist nach Maßgabe von § 50 des KiBiZ eine Beitragsfreiheit im letzten Jahr vor dem Schuleintritt festgelegt.

Förderung von Kinderbetreuung

Förderungen für Kosten der Kinderbetreuung sind sowohl auf Ebene des Bundes als auch der Länder implementiert. Der Bund verfügt über indirekte steuerliche Fördermodelle der Kosten der Kinderbetreuung. Hier ist zunächst die steuerliche Absetzbarkeit für Ausgaben der Kinderbetreuung relevant: Kinderbetreuungskosten können unabhängig von der Betreuungsform steuerlich berücksichtigt werden. Dabei gilt: Eltern können zwei Drittel der Kosten für die Betreuung ihrer Kinder von der Geburt bis zum 14. Lebensjahr geltend machen und das bis zu einer Höhe von 4.000 Euro pro Jahr und Kind.⁸²

Für die Betreuung in einer Kindertageseinrichtung oder in der Kindertagespflege sind in der Regel Elternbeiträge fällig. Elternbeiträge sind nach Bundesländern, Kommunen und Trägern unterschiedlich hoch. Auf Bundesebene wurde mit dem „Gute Kita“-Gesetz von 2019 bundesweit eine Rahmenregulierung zur zumutbaren Festlegung der Elterngebühren bzw. der Gebührenbefreiung zugrunde gelegt⁸³. Familien, die Sozialleistungen beziehen, auch Familien mit kleinem Einkommen sind von KiTa-Beiträgen befreit, wenn sie zum Beispiel Kinderzuschlag oder Wohngeld erhalten. Darüber hinaus ist vorgesehen, dass Elternbeiträge für alle Familien sozial gestaffelt werden. Kriterien können das Einkommen, die Anzahl der Kinder oder der Betreuungsumfang sein (siehe hierzu auch Abschnitt „Kostenbeiträge der Eltern“).

In den Bundesländern sind unterschiedliche Fördersysteme der Gebührenbefreiung und Förderungen getroffen worden (siehe hierzu oben). Etwa werden in Bayern oder in Schleswig-Holstein bis zu 100 Euro je Monat und Kind bezuschusst.

Arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung der Elternzeit

Die arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung umfasst Rahmenbedingungen der Elternzeit und Mutterschaft. Die Elternzeit beginnt mit dem Mutterschutz. Die gesetzliche Regelung des Mutterschutzes basiert auf dem Mutterschutzgesetz (MuSchG) und gilt für alle (werdenden) Mütter, die in einem Beschäftigungsverhältnis stehen. Der Mutterschutz beginnt sechs Wochen vor der Geburt und dauert bis acht Wochen danach. Während dieser Zeit haben Frauen Anspruch auf Mutterschaftsleistungen bzw. nach Auslaufen des Mutterschutzes kann im weiteren Verlauf Elterngeld beansprucht werden (siehe Abschnitt unten). Mutterschaftsleistungen sind das Mutterschaftsgeld und der Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld. Sie sollen grundsätzlich den vollen Lohn vor der Schwangerschaft abdecken (siehe BMFSFJ 2020b, S. 48). Mutterschaftsleistungen sichern das Einkommen einer werdenden oder jungen Mutter in der Zeit, in der sie aus Schutzgründen nicht arbeiten darf. Mutterschaftsgeld wird von den gesetzlichen Krankenkassen während der Schutzfristen vor und nach der Geburt sowie für den Tag der Geburt

⁸¹ Siehe hierzu die Informationen im KiTa-Portal unter dem [Weblink](#).

⁸² Siehe hierzu Informationen im Portal „familienhandbuch.de“ des Staatsinstituts für Frühpädagogik (IFP) unter dem [Weblink](#).

⁸³ Siehe hierzu Informationen des BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

gezahlt. Nur Frauen, die in der gesetzlichen Krankenkasse versichert sind und Anspruch auf Zahlung von Krankengeld haben, erhalten Mutterschaftsgeld. Die Höhe des Mutterschaftsgeldes richtet sich nach dem durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt der letzten drei abgerechneten Kalendermonate bzw. dreizehn Wochen und ist auf (aktuell) 13 Euro für den Kalendertag begrenzt (BMFSFJ 2020b, S. 79). Ist das tägliche Nettoentgelt höher als 13 Euro, zahlt der Arbeitgeber den Unterschiedsbetrag als sogenannten Arbeitgeberzuschuss zum Mutterschaftsgeld. Privat krankenversicherte Frauen oder bei einer gesetzlichen Krankenkasse beitragsfrei familienversicherte Frauen erhalten ein in der Höhe auf insgesamt 210 Euro begrenztes Mutterschaftsgeld vom Bundesversicherungsamt.

Die Elternzeit ist eine Auszeit vom Berufsleben für Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen und erziehen. Die nachgeburtliche Mutterschutzfrist wird auf die Elternzeit angerechnet, der Mutterschutz führt also nicht zu einer Verlängerung der Elternzeit hinaus. Jeder Elternteil hat Anspruch auf Elternzeit zur Betreuung und Erziehung des Kindes bis dieses das dritte Lebensjahr vollendet hat.⁸⁴ Die Elternzeit ist ein Anspruch des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin gegenüber dem Arbeitgeber. Mit der Elternzeit kann die Erwerbstätigkeit vorübergehend unterbrochen werden, es besteht besonderer Kündigungsschutz. Während der Elternzeit ruhen die Hauptpflichten des Arbeitsverhältnisses. Das Arbeitsverhältnis bleibt aber bestehen und nach Ablauf der Elternzeit besteht ein Anspruch auf Rückkehr zur früheren Arbeitszeit. Da das Arbeitsverhältnis während der Elternzeit lediglich ruht und mit dem Ende der Elternzeit wieder vollständig auflebt, ist die Arbeitnehmerin oder der Arbeitnehmer gemäß der im Arbeitsvertrag getroffenen Vereinbarungen zu beschäftigen. Während der Elternzeit ist eine Teilzeiterwerbstätigkeit von bis zu 30 Wochenstunden zulässig. Bei gleichzeitiger Elternzeit können die Eltern somit insgesamt 60 Wochenstunden (jeweils 30 Stunden) erwerbstätig sein.

Zur finanziellen Absicherung während der Elternzeit kann Elterngeld als Geldleistung an die Eltern in Anspruch genommen werden (siehe BMFSFJ 2020a). Zu unterscheiden sind verschiedene Varianten, das Basiselterngeld, ElterngeldPlus sowie der Partnerschaftsbonus. Bei mehreren Kindern ist noch der Geschwisterbonus als Spezifikation zu berücksichtigen. Das Elterngeld fängt fehlendes Einkommen auf, wenn Eltern nach der Geburt ihr Kind betreuen und deshalb ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen oder einschränken. Eine Teilzeitbeschäftigung bis zu 30 Stunden ist mit dem Bezug von Elterngeld vereinbar. Das Basiselterngeld beträgt 65 Prozent bis 100 Prozent des Nettoeinkommens vor der Geburt. Der Bemessungszeitraum umfasst zwölf Kalendermonate vor dem Monat der Geburt des Kindes bzw. vor dem Monat des Beginns der Mutterschutzfrist. Berücksichtigt werden Einkommen aus nichtselbstständiger Tätigkeit sowie Gewinneinkünfte aus Land- und Forstwirtschaft, Gewerbebetrieb oder selbständiger Arbeit. Je niedriger das Einkommen, desto höher der Prozentsatz. Das Elterngeld beträgt mindestens 300 Euro und maximal 1.800 Euro monatlich⁸⁵. Väter und Mütter können es insgesamt für maximal 14 Monate erhalten und den Zeitraum frei untereinander aufteilen. Ein Elternteil kann dabei mindestens 2 und höchstens 12 Monate für sich in Anspruch nehmen. Den Anspruch auf die vollen 14 Monate gibt es, wenn beide Eltern an der Betreuung des Kindes beteiligt sind und ihnen

⁸⁴ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums unter dem [Weblink](#).

⁸⁵ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

dadurch jeweils das Erwerbseinkommen wegfällt. Alleinerziehende können die vollen 14 Monate in Anspruch nehmen. Das ElterngeldPlus sieht eine Verlängerung des Bezugszeitraums von Elterngeld vor, wenn schon während des Elterngeldbezugs wieder Teilzeit gearbeitet wird. ElterngeldPlus können Eltern doppelt so lange bekommen wie das Basiselterngeld: Ein Monat Basiselterngeld entspricht zwei Monaten ElterngeldPlus.⁸⁶ Mehrkindfamilien können einen Geschwisterbonus beziehen: Sie erhalten einen Zuschlag von zehn Prozent des sonst zustehenden Elterngeldes, mindestens aber 75 Euro bei Basiselterngeld, bzw. 37,50 Euro bei ElterngeldPlus.⁸⁷ Eltern, die sich für ein partnerschaftliches Zeitarrangement entscheiden, erhalten einen Partnerschaftsbonus: Sie bekommen vier zusätzliche ElterngeldPlus-Monate, wenn sie in dieser Zeit gleichzeitig zwischen 25 und 30 Wochenstunden arbeiten. Alleinerziehenden steht der gesamte Partnerschaftsbonus zu.

Für Kinder unter 18 Jahren bzw. Kinder in Ausbildung bis 25 Jahre gebührt Kindergeld. Dieses soll die grundlegende Versorgung von Kindern sicherstellen. Das Kindergeld wird einkommensunabhängig gezahlt. Das Kindergeld wird an die Person ausgezahlt, in deren Obhut sich das Kind befindet. Es ist nach der Zahl der Kinder gestaffelt. Aktuell beträgt es: für das erste und zweite Kind monatlich 219 Euro, für das dritte Kind monatlich 225 Euro, für das vierte und jedes weitere Kind monatlich 250 Euro.⁸⁸ Für Eltern, die im Laufe eines Kalenderjahres Kindergeld beziehen, überprüft das Finanzamt im Rahmen einer „Günstigerprüfung“ im Rahmen der Einkommensteuerveranlagung, ob für die Eltern die Freibeträge für Kinder oder das ausbezahlte Kindergeld günstiger ist.⁸⁹ Kinderfreibeträge werden nicht ausgezahlt, sondern bei der Einkommenssteuer berücksichtigt. Die Entlastung entsteht dadurch, dass weniger Steuern gezahlt werden müssen. Ergibt sich aus dem Freibetrag tatsächlich ein Geldvorteil, so wird dieser von der zu leistenden Steuer abgezogen. In seinem Aufbau lohnt sich der Freibetrag bei höheren Einkommen. Für das Jahr 2021 beträgt der Kinderfreibetrag 5.460 Euro (2.730 Euro je Elternteil). Darüber hinaus gibt es noch einen Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf der Kinder in Höhe von 2.928 Euro (1.464 Euro je Elternteil). Bei der Einkommensteuerveranlagung werden beide Freibeträge zusammengezogen.

Der Kinderzuschlag zum Kindergeld ist eine zusätzliche bedarfsabhängige Unterstützung für erwerbstätige Eltern mit kleinem Einkommen.⁹⁰ Der Kinderzuschlag beträgt seit dem 1. Januar 2021 bis zu 205 Euro monatlich je Kind und deckt bis zu einer Einkommensgrenze zusammen mit dem Kindergeld den Bedarf eines Kindes. Wer den Kinderzuschlag erhält, hat außerdem Anspruch auf Leistungen für Bildung und Teilhabe und ist von KiTa-Gebühren befreit. Der Kindergeldzuschlag gilt einkommensabhängig bis zu einer Grenze von 900 Euro für Paare bzw. 600 Euro für Alleinerziehende.

⁸⁶ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums BMFSFJ zum Elterngeld und ElterngeldPlus unter dem [Weblink](#).

⁸⁷ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

⁸⁸ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

⁸⁹ Siehe hierzu Informationen des BMFSFJ zum Kinderfreibetrag unter dem [Weblink](#).

⁹⁰ Siehe hierzu Informationen des Familienministeriums BMFSFJ zum Kinderzuschlag unter dem [Weblink](#).

Steuerliche Anreize und Ehegattensplitting

Auf Bundesebene sind steuerliche Absetzbarkeiten für Ausgaben der Kinderbetreuung verankert. Eltern können zwei Drittel der Kosten für die Betreuung ihrer Kinder von der Geburt bis zum 14. Lebensjahr geltend machen und das bis zu einer Höhe von 4.000 Euro pro Jahr und Kind. Äquivalent zum Kindergeld besteht, unabhängig von der Inanspruchnahme einer professionellen Kinderbetreuung, ein Kinderfreibetrag (siehe oben). Das Finanzamt prüft im Rahmen der jährlichen Einkommensteuerveranlagung, ob für die Eltern die Freibeträge für Kinder oder das ausbezahlte Kindergeld günstiger sind.⁹¹ Für das Jahr 2021 beträgt der Kinderfreibetrag 5.460 Euro (2.730 Euro je Elternteil). Darüber hinaus gibt es noch einen Freibetrag für Betreuungs- und Erziehungs- oder Ausbildungsbedarf der Kinder in Höhe von 2.928 Euro (1.464 Euro je Elternteil). Bei der Einkommensteuerveranlagung werden beide Freibeträge zusammengezogen.

Ein besonderer Aspekt der Familienbesteuerung in Deutschland ist das sogenannte Ehegattensplitting. Es wurde mit dem Gesetz zur Änderung steuerlicher Vorschriften auf dem Gebiet der Steuern vom Einkommen und Ertrag und des Verfahrensrechts Ende der 1950er Jahre eingeführt. Das Steuer- oder Ehegattensplitting implementiert einen Steuervorteil von gemeinsam veranlagenden Ehegatten und eingetragenen Lebenspartnern bei der Berechnung der Einkommensteuer. Durch Einberechnung des Partnerverdienstes ergibt sich eine gemeinsame Bemessungsgrundlage für beide Partner. Faktisch versteuert jeder Partner das halbe Gesamteinkommen. Die Steuerprogression bewirkt, dass ein niedrigerer Steuersatz zur Berechnung der Steuerpflicht an das gemeinsame Erwerbseinkommen angelegt wird, als dies bei Einzelbesteuerung der Fall ist. Der Steuervorteil geht verloren, wenn beide Partner dasselbe Einkommen beziehen, er ist umgekehrt bei maximaler Differenz der Partnereinkommen am höchsten. Letzteres ist der Fall, wenn einer der Partner gar kein Einkommen bezieht. Aus Sicht des kleineren erzielbaren oder erzielten Partnereinkommens sind die Anreizeffekte zur Beschäftigungsaufnahme bzw. zur Ausweitung der Beschäftigung gegenläufig. Der Partner mit dem niedrigeren Einkommen ist im Vergleich zur Einzelbesteuerung mit einer höheren Grenzsteuersatz konfrontiert, was den Anreiz zur Aufnahme bzw. Ausweitung von Erwerbstätigkeit verringert.

Das Ehegattensplitting institutionalisiert tendenziell ein Familienmodell mit einer traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Es läuft einem symmetrischen Familienmodell mit einer stärkeren Arbeitsmarktteilnahme von Frauen sowie einer stärkeren Einbindung von Männern in Familienarbeit zuwider (siehe etwa Ahner und Possinger 2013). Der Steuerbonus ist höher, je höher die Einkommensdifferenz der Partnereinkommen ist. Dies führt strukturell dazu, dass die Partnerin weniger Anreiz hat, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen bzw. eine solche auszuweiten. Die Kinderbetreuung erfolgt im Rahmen der innerfamiliären Arbeitsteilung dabei häufiger durch die Mutter. Damit geht auch eine zeitlich eingeschränkte Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung einher, etwa die Nutzung von zeitlich eingeschränkten Halbtagsangeboten oder die spätere Inanspruchnahme für ältere Kinder in den letzten Jahren vor Beginn der Schulpflicht.

⁹¹ Siehe hierzu die Informationen des BMFSFJ unter dem [Weblink](#).

Einbettung in die Bildungs- und Schulpolitik

Die allgemeine Schulpflicht beginnt in Deutschland mit sechs Jahren. Für alle Kinder, die bis zu einem bundeslandspezifischen Stichtag eines Jahres das sechste Lebensjahr vollenden, beginnt die Schulpflicht am 1. August desselben Jahres. Anders als in Österreich gibt es in Deutschland keine grundsätzliche Besuchspflicht in den Kindertageseinrichtungen. Allerdings haben einige Länder verpflichtende Feststellungen des Sprachstands (siehe Schreyer et al. 2017, S. 3) und, falls erforderlich, den Besuch einer Kindertageseinrichtung vor der Einschulung bestimmt.⁹² In Berlin etwa müssen nach § 55 des Schulgesetzes (SchulG)⁹³ Kinder, die im übernächsten Schuljahr schulpflichtig werden, an einem standardisierten „Sprachstandsfeststellungsverfahren“ teilnehmen. Kinder, bei denen festgestellt wird, dass sie nicht über hinreichende Kenntnisse der deutschen Sprache für eine erfolgreiche Teilnahme am Schulunterricht verfügen, erhalten eine vorschulische Sprachförderung. Diese findet im Rahmen einer KiTa oder in Form von Kindertagespflege statt. In Nordrhein-Westfalen ist eine Sprachstandsfeststellung für 4-jährige Kinder, die keine Kindertageseinrichtungen besuchen, verpflichtend. Wenn dabei festgestellt wird, dass ein Kind pädagogische Sprachförderung benötigt, muss das Kind entweder in einer Kindertageseinrichtung angemeldet werden oder an einer vorschulischen Sprachfördermaßnahme in einer Kindertageseinrichtung oder in einem Familienzentrum teilnehmen. In Brandenburg findet eine verpflichtende Sprachstandsfeststellung im Jahr vor der Einschulung statt. Grundlage ist § 37 des Brandenburgischen Schulgesetzes (BbgSchulG)⁹⁴. Bei festgestelltem Sprachförderbedarf besteht nach § 3 der Verordnung zur Durchführung der Sprachstandsfeststellung⁹⁵ die Pflicht, an einer geeigneten Sprachförderung in einer Kindertagesstätte teilzunehmen.

Beschäftigungs- und Einkommenschancen

In Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung ist auch von Einkommenschancen einer alternativen Berufstätigkeit von Frauen relevant. Sind die Einkommens- und Erwerbschancen einer Berufstätigkeit hoch, so steigen die Opportunitätskosten einer familiären Betreuung und der Anreiz zur Berufstätigkeit steigt. Hier sind insbesondere der Gender Pay Gap und die Teilzeitquote von Müttern mit Kindern relevant. Der erste Indikator misst die Differenz der durchschnittlichen Stundenlöhne der Bruttostundenlöhne zwischen Männern und Frauen relativ zu den Löhnen der Männer. Eine statistische Spezifikation berücksichtigt dabei Teilzeitarbeit. Ohne statistische Bereinigung beträgt der Gender Pay Gap in Deutschland im Jahr 2019 nach Daten von Eurostat 19,2 Prozent⁹⁶. Dies entspricht unter den hier herangezogenen Vergleichsländern – Österreich, Deutschland, Frankreich, Niederlande und Dänemark – etwa dem Vergleichswert von Österreich (19,9 Prozent), ist aber deutlich höher als etwa der Wert für Frankreich (16,5 Prozent), die Niederlande (14,6 Prozent) oder Dänemark (14 Prozent) (siehe Tabelle 4).

⁹² Siehe hierzu auch die Informationen im KiTa Portal unter dem [Weblink](#).

⁹³ Abrufbar ist das Berliner Schulgesetz unter dem [Weblink](#).

⁹⁴ Abrufbar im Rechtsportal des Landes unter dem [Weblink](#).

⁹⁵ Abrufbar unter dem [Weblink](#).

⁹⁶ Die Informationen basieren auf dem Structure of Earnings Survey (SES). Die Daten für 2019 sind über das Datenportal von Eurostat unter dem [Weblink](#) abrufbar.

Tabelle 4: Gender Pay Gap als geschlechtsspezifischer Lohnunterschied ohne Anpassungen 2019

Gender Pay Gap 2019	
EU 27	14,1
AT	19,9
DE	19,2
DK	14,0
FR	16,5
NL	14,6

Quelle: Eurostat • Erstellt mit [Datawrapper](#)

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Ein wesentlicher Erklärungsfaktor für geschlechtsspezifische Einkommensunterschiede gerade für Deutschland und Österreich ist die Arbeitszeit. Frauen arbeiten im Allgemeinen häufiger Teilzeit als Männer. Dies hat wesentlich mit der innerfamiliären Arbeits- und Rollenverteilung zwischen Männern und Frauen zu tun. In der Altersgruppe von 25 bis 49 Jahren, hier fällt im Vergleich zu anderen Altersgruppen der größte Teil der Aufgaben der Kinderbetreuung an, betrug die Teilzeitquote in Deutschland im Jahr 2019 unter Frauen 46,1 Prozent. Ähnlich wie in Österreich (49 Prozent) liegt die Teilzeitquote in Deutschland recht deutlich über dem Durchschnitt der EU-27 Mitgliedsstaaten von 27,4 Prozent. Im gegenständlichen Ländervergleich weisen die Niederlande unter 25- bis 49-jährigen Frauen mit 69,9 Prozent noch die deutlich höchste Teilzeitquote auf. Die niedrigste Teilzeitquote unter Frauen im mittleren Erwerbsalter unter den Vergleichsländern hat Dänemark mit 25,5 Prozent (siehe Tabelle 5).

Tabelle 5: Teilzeitquote der Männer und Frauen sowie Divergenz im Alter von 25 bis 49 Jahren im Ländervergleich 2019

	Frauen	Männer	Divergenz
EU 27	27,4	6,5	20,9
AT	49,0	8,4	40,6
DE	46,1	8,4	37,7
DK	25,5	9,2	16,3
FR	25,9	5,9	20,0
NL	69,9	18,7	51,2

Quelle: Eurostat • Erstellt mit [Datawrapper](#)

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Dabei ist im Ländervergleich noch die Divergenz der Teilzeitquote zwischen Männern und Frauen relevant. Diese indiziert das Ausmaß einer geschlechterspezifischen Rollen- und Aufgabenverteilung. Dieser Unterschied betrug in Deutschland 2019 fast 38 Prozentpunkte. Dies liegt deutlich über dem EU-Durchschnitt von 20,9 Prozentpunkten. Noch höher ist die Divergenz mit 40,6 Prozentpunkten in Österreich, die höchste geschlechterspezifische Abweichung der Teilzeitquote im mittleren Erwerbsalter haben im Ländervergleich die Niederlande mit 51,2 Prozentpunkten. Die niedrigste Divergenz ist in Dänemark mit 16,3 Prozentpunkten beobachtbar (siehe Tabelle 5).

Tabelle 6: Gründe für Teilzeitbeschäftigung, Frauen im Alter von 25 bis 49 Jahren

	Keine Vollzeitanstellung gefunden	Sonstige familiäre oder persönliche Gründe	Betreuung von Erwachsenen mit Behinderungen oder Kindern	Aus- oder Weiterbildung	Eigene Krankheit oder Behinderung
EU-27	24,6	10,8	39,0	4,1	3,1
AT	7,0	13,0	57,5	5,2	1,7
DE	7,1	13,4	50,0	5,1	2,1
DK	12,7	33,0	4,9	14,9	14,6
FR	35,3	9,2	42,3	2,1	5,7
NL	4,5	3,6	58,2	5,0	3,2

Quelle: Eurostat • Erstellt mit [Datawrapper](#)

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Als Gründe für eine Teilzeitbeschäftigung sind bei Frauen dieser Altersgruppe überwiegend familiäre Aufgaben der Betreuung relevant. Dabei geben in Deutschland etwa 50 Prozent der Frauen zwischen 25 und 49 Jahren, die teilzeitbeschäftigt sind, innerfamiliäre Betreuungsaufgaben von Kindern und Erwachsenen mit Behinderung als Grund für ihre Teilzeitarbeit an. Hier wird nicht zwischen der Betreuung von Kindern und Erwachsenen mit Behinderungen unterschieden. Die Bedeutung von Betreuungsausgaben als Grund für Teilzeitbeschäftigung von Frauen ist damit in Deutschland niedriger als etwa in den Niederlanden oder Österreich, die mit 58,2 Prozent bzw. 57,5 Prozent fast gleichauf liegen. Der Vergleichswert beträgt 39 Prozent im Durchschnitt der EU-27 Länder. Dabei geben in Frankreich mit 42,3 Prozent und insbesondere in Dänemark mit knapp 5 Prozent aber deutlich weniger Frauen im mittleren Erwerbssalter familiäre Betreuungsaufgaben als Grund für Teilzeitarbeit an. In Dänemark führt überhaupt die Mehrheit der Frauen sonstige familiäre und persönliche Gründe als Grund Teilzeitarbeit an.

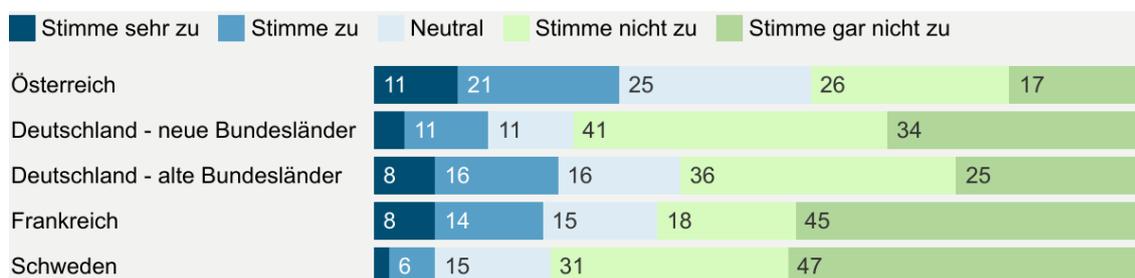
Für einen hohen Gender Pay Gap sind verschiedene Faktoren relevant. Etwa können eine hohe Teilzeitquote von Frauen oder die stärkere Verankerung in bestimmten Branchen einen Teil der Einkommensdifferenz erklären. Eurostat hat eine Methode zur Dekomposition der Einkommensdifferenz anhand von Strukturindikatoren entwickelt (siehe EC 2018). Dabei wird anhand von erklärenden Variablen, etwa der sektoralen Beschäftigungsstruktur, der Altersstruktur, Arbeitszeitmuster und vielem mehr, ein hypothetischer Wert unter der Annahme gleicher Strukturbedingungen berechnet. Dies ist gerade für Deutschland und Österreich relevant, da hier insbesondere die hohe Teilzeitquote von Frauen wie auch die Branchenzugehörigkeit einen hohen Einfluss auf die Stundenlöhne haben (siehe EC 2018). Die Bereinigung führt dazu, dass sich Deutschland und Österreich in vergleichenden Darstellungen verbessern, ist aber konzeptionell umstritten. Dabei ist relevant, dass maßgebliche „erklärende“ Faktoren auch wieder geschlechtsspezifischer Strukturen, Muster und Rollen abbilden und selbst ein Ergebnis unterschiedlicher Strukturen der Arbeitsmarktteilnahme von Frauen und Männern sind.

Rollenmuster und familienbezogene Normen

Die Nutzung formeller Kinderbetreuung sowie deren institutionelle Kontextualisierung ist auch Ausdruck gesellschaftlicher Werthaltungen und Normen zur Arbeitsteilung familienbezogener Betreuungsaufgaben im Spannungsverhältnis zur Erwerbsteilnahme von Frauen. Schon unter den europäischen Ländern herrschen unterschiedliche Vorstellungen vor, wie und von wem Kinder idealerweise erzogen und betreut werden sollen. Dieses gesellschaftliche Werteumfeld beeinflusst, wie Betreuung von Kindern organisiert wird (siehe Dörfler 2007). Vergleichbare Daten wurden etwa im Rahmen des International Social Survey Programms (ISSP) erhoben, das zum Ziel hat, vergleichbare Daten zu sozialpolitischen Fragestellungen mit wechselnden inhaltlichen Schwerpunktsetzungen zu erheben. Ergebnisse werden im Beitrag von Dörfler (2017) für Österreich, Frankreich, Deutschland und darüber hinaus für Schweden dargestellt. Dabei wird für Deutschland noch zwischen neuen und alten Bundesländern unterschieden. Die im gegenständlichen Bericht relevanten Vergleichsländer Niederlande und Dänemark werden in diesem Beitrag nicht dargestellt. Sie werden aber unter im Rahmen der Darstellung der Ergebnisse der European Values Study mitbetrachtet. Abgefragt wird die Rate der Zustimmung bzw. Ablehnung zu einer geschlechterspezifischen Arbeits- und Rollenverteilung.

Etwa wird der Grad der Zustimmung zu traditionellen Geschlechterrollen vergleichend dargestellt (siehe Abbildung 26). Die Ablehnung einer traditionellen Aufgabenverteilung, wonach es primär die Aufgabe des Mannes ist, Geld zu verdienen, während Frauen sich um Familie und Haushalt kümmern sollen, ist im Ländervergleich mit 78 Prozent und 75 Prozent in Schweden sowie in den neuen Bundesländern von Deutschland am höchsten. Die zweithöchste Ablehnung erzielt die Aussage mit 63 Prozent in Frankreich, das faktisch gleichauf mit den alten Bundesländern von Deutschland ist (61 Prozent). In Österreich ist die Ablehnung mit 43 Prozent am niedrigsten.

Abbildung 26: Zustimmung zur Frage „Aufgabe des Mannes ist es Geld zu verdienen, die der Frau, sich um Haushalt und Familie zu kümmern“



Erstellt mit [Datawrapper](#)

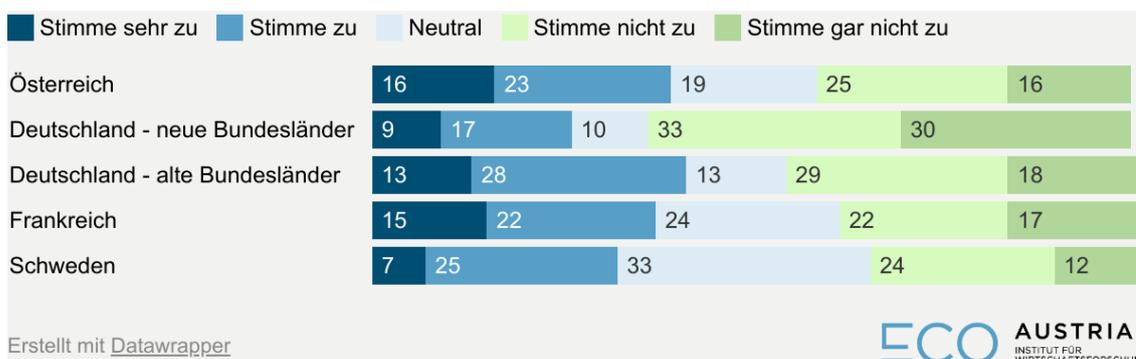
ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Quelle: Dörfler 2007 auf Basis des ISSP 2002.

Die Ergebnisse einer traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeits- und Rollenverteilung spiegeln sich in der Ablehnung zur Aussage „Hausfrau zu sein, ist genauso erfüllend, wie gegen Bezahlung zu arbeiten“ wider. Die Ablehnung dieser Aussage ist mit 63 Prozent in den neuen Bundesländern von Deutschland am höchsten, gefolgt von den alten Bundesländern in

Deutschland mit 47 Prozent. Österreich (41 Prozent), Frankreich (39 Prozent) und Schweden (35 Prozent) sind fast gleichauf (siehe Abbildung 27).

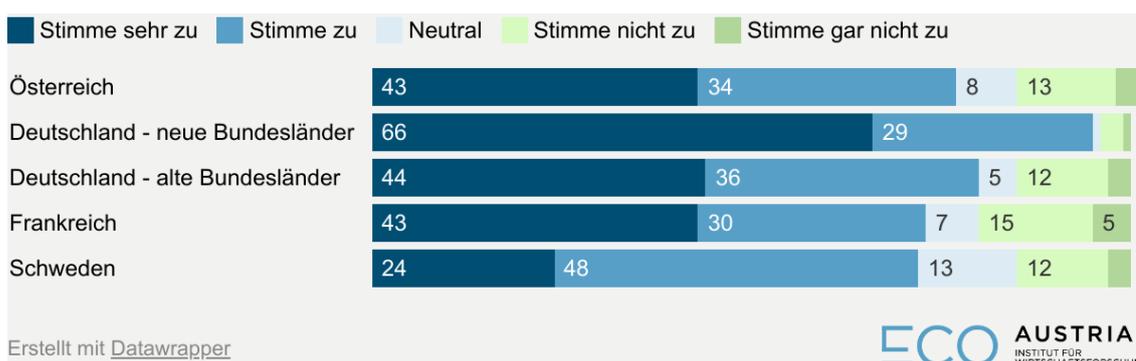
Abbildung 27: Zustimmung zur Frage „Hausfrau zu sein, ist genauso erfüllend, wie gegen Bezahlung zu arbeiten“



Quelle: Dörfler 2007 auf Basis des ISSP 2002.

In Abbildung 28 wird die Zustimmung zu einer Aussage bezüglich des Mutterbildes im Zusammenhang mit einer Berufstätigkeit dargestellt. Ob eine berufstätige Mutter ein genauso herzliches und vertrauensvolles Verhältnis zu ihren Kindern haben könne, wie eine nicht-berufstätige Mutter, wird in Ostdeutschland mit 95 Prozent fast ausschließlich bejaht. Die zweithöchste Zustimmung erzielt die Aussage mit 80 Prozent in den alten Bundesländern in Deutschland, Österreich liegt hier mit 77 Prozent nur knapp dahinter. In Frankreich und Schweden beträgt die Zustimmung hier 73 Prozent bzw. 72 Prozent.

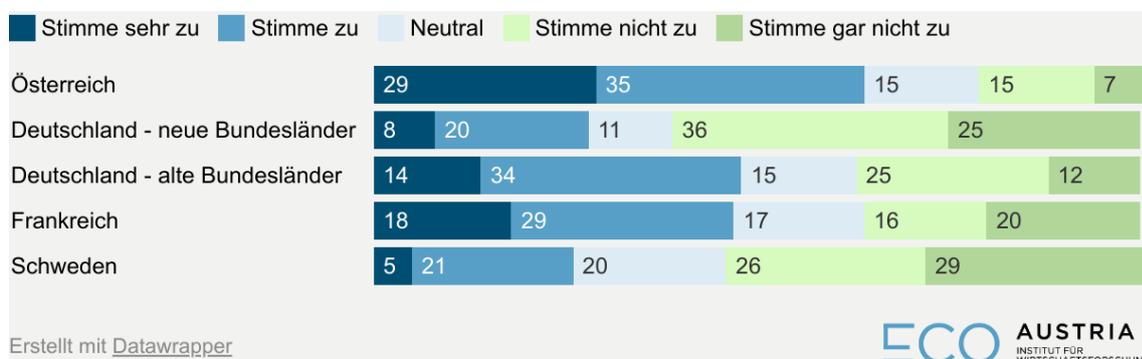
Abbildung 28: Zustimmung zur Frage „Eine berufstätige Mutter kann ein genauso herzliches und vertrauensvolles Verhältnis zu ihren Kindern finden wie eine Mutter, die nicht berufstätig ist“



Quelle: Dörfler 2007 auf Basis des ISSP 2002.

Die Zustimmung bzw. Ablehnung zur Aussage, wonach das Familienleben leidet, wenn die Frau in Vollzeit berufstätig ist, ist in Abbildung 29 dargestellt: Diese Aussage wird in den neuen Bundesländern von Deutschland und in Schweden mit 61 Prozent und 55 Prozent mehrheitlich abgelehnt. Der Ablehnungsgrad ist in den alten Bundesländern von Deutschland sowie in Frankreich mit 37 Prozent bzw. 36 Prozent in etwa gleich hoch. Am niedrigsten ist die Ablehnung mit 22 Prozent in Österreich. Hier stimmen 64 Prozent der Aussage zu.

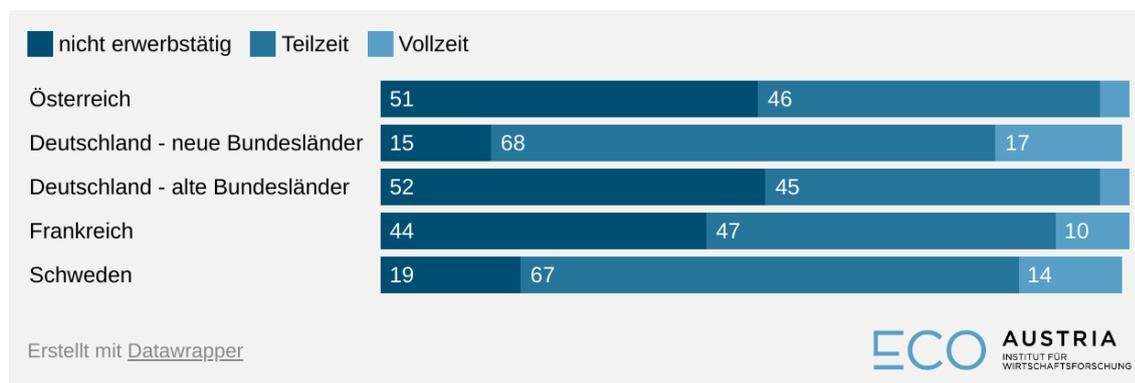
Abbildung 29: Zustimmung zur Frage „Alles in allem: das Familienleben leidet darunter, wenn die Frau voll berufstätig ist“



Quelle: Dörfler 2007 auf Basis des ISSP 2002.

In Abbildung 30 werden die Ergebnisse zur Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern, die noch nicht zur Schule gehen, abgefragt. Die Antwortkategorien bilden den Umfang ab, in dem Berufstätigkeit aus Sicht der Befragten sinnvollerweise stattfinden soll. Es wird zwischen Vollzeitbeschäftigung, Teilzeitbeschäftigung und Nicht-Erwerbstätigkeit differenziert. Dabei wird sowohl in Österreich als auch in den westlichen Bundesländern von Deutschland mehrheitlich die Ansicht vertreten, dass Mütter mit nicht-schulpflichtigen Kindern nicht erwerbstätig sein sollten. In Frankreich wird diese Ansicht nur von 44 Prozent der Befragten vertreten. Gänzlich anders sind die Ergebnisse in Schweden und Ostdeutschland. Hier sind nur 19 Prozent bzw. 15 Prozent der Ansicht, dass in einem solchen Fall keine Erwerbstätigkeit stattfinden sollte. Umgekehrt ist die Zustimmung zur einer Vollzeitbeschäftigung mit 14 Prozent bzw. 17 Prozent auch hier schwach ausgeprägt.

Abbildung 30: Zustimmung zur Frage „Sollten Frauen arbeiten, wenn ein Kind da ist, das noch nicht zur Schule geht?“

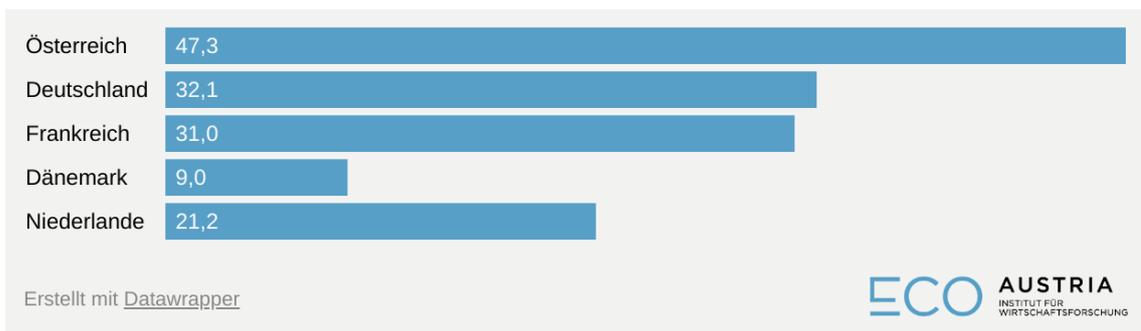


Quelle: Dörfler 2007 auf Basis des ISSP 2002.

Die Ergebnisse sind über die verschiedenen Abfragebereiche in groben Zügen konsistent. Schweden und die neuen Bundesländer in Deutschland weisen die progressivsten Einstellungsmuster zur geschlechtsspezifischen Rollenverteilung auf. Anzumerken ist, dass die

Ergebnisse schon älter sind und Werthaltungen im Zeitverlauf auch einem gewissen Wandel unterliegen. Aktuellere Zahlen sind gegenwärtig im Rahmen der European Values Study (EVS) verfügbar. Dabei sind auch Ergebnisse für Niederlande und Dänemark verfügbar. Die Ergebnisse sind im Atlas of European Values publiziert und beziehen sich auf den Erhebungsdurchgang aus 2017.⁹⁷ Dabei zeigen die Ergebnisse, dass sich zwischen den Ländern die Unterschiede in den Wertmustern zur geschlechterspezifischen Rollenverteilung und Berufstätigkeit von Müttern nur wenig verändert haben.

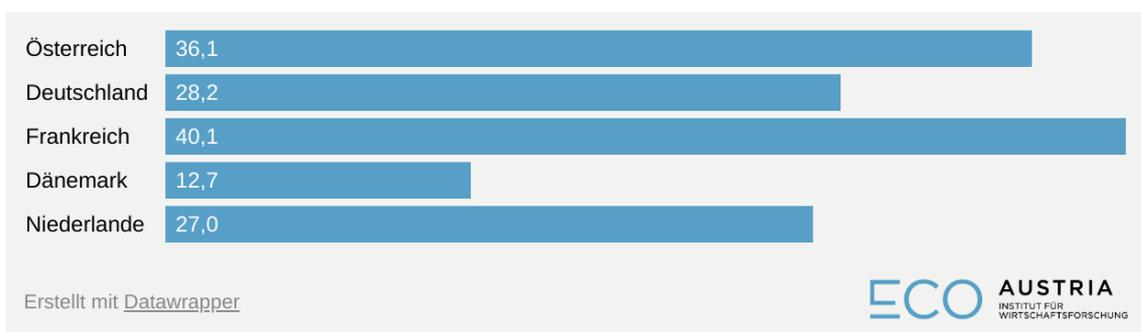
Abbildung 31: Anteil der Befragten, die angeben, dass ein Kind leidet, wenn die Mutter berufstätig ist



Quelle: EVS 2017 ([Weblink](#)), „Percentage of people that agree or agree strongly with the statement that a child is likely to suffer if his or her mother works“.

Der Anteil der Befragten, die angeben, dass ein Kind leidet, wenn die Mutter berufstätig ist, liegt 2017 in Deutschland bei 32,1 Prozent. Dies stellt nach Österreich (47,3 Prozent), wo fast die Hälfte der Befragten zustimmen, den höchsten Zustimmungswert unter den Vergleichsländern dar. Der Vergleichswerte beträgt in Frankreich 31 Prozent, in den Niederlanden 21,2 Prozent und in Dänemark nur 9 Prozent (Abbildung 31).

Abbildung 32: Anteil der Befragten, die angeben, dass Berufstätigkeit wichtig ist, aber das das, was Frauen wirklich wollen, ein zu Hause mit Kindern ist



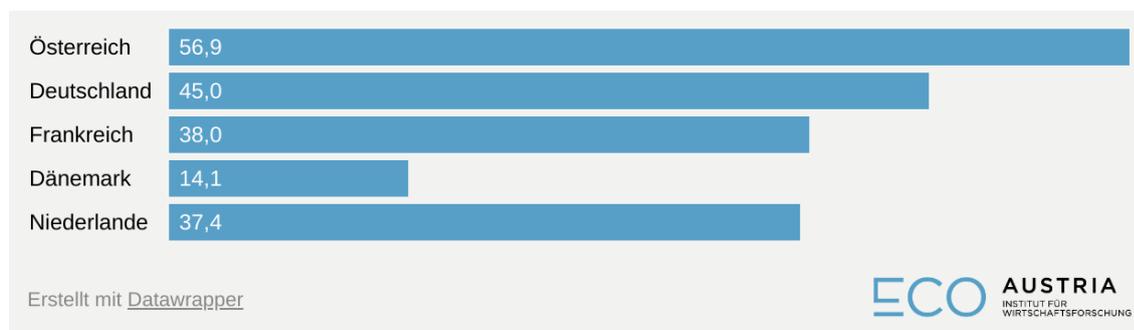
Quelle: EVS 2017 ([Weblink](#)), „Percentage of people that agree or agree strongly with the statement that a job is alright but what most women really want is a home and children“.

Der Anteil der Befragten, die angeben, dass Berufstätigkeit zwar wichtig ist, aber ein zu Hause mit Kindern für Frauen von primären Interesse ist (Abbildung 32), beträgt in Deutschland 28,2

⁹⁷ Daten sind über das Webportal im „Atlas of European Values“ unter dem [Weblink](#) abrufbar.

Prozent, in Frankreich 40,1 Prozent, in Österreich 36,1 Prozent, in den Niederlanden 27 Prozent und in Dänemark 12,7 Prozent.

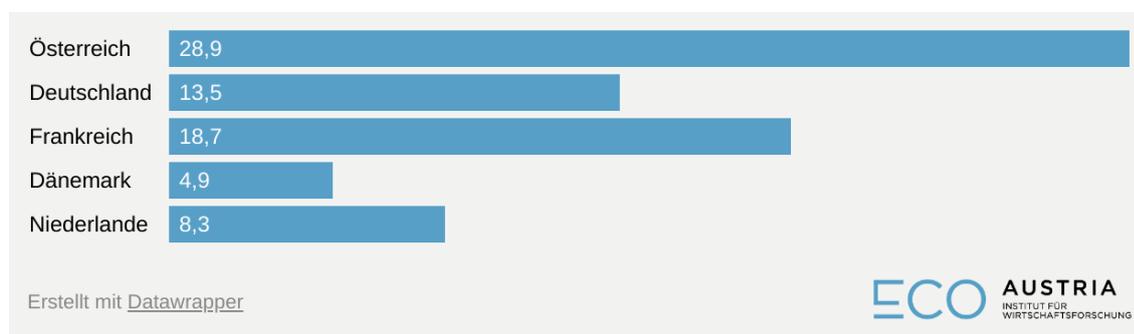
Abbildung 33: Anteil der Befragten, die angeben, dass das Familienleben leidet, wenn die Frau einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht



Quelle: EVS 2017 ([Weblink](#)), „Percentage of people that agree or agree strongly with the statement that family life suffers when the woman has a full-time job“.

Der Anteil der Befragten, die angeben, dass das Familienleben leidet, wenn die Frau einer Vollzeitbeschäftigung nachgeht, ist in Deutschland mit 45 Prozent nach Österreich (57 Prozent) am zweithöchsten (siehe Abbildung 33). Deutlich niedriger ist dieser Anteil in Dänemark mit 14,1 Prozent. In Frankreich und den Niederlanden liegt der Vergleichswert bei 38 Prozent bzw. 37,4 Prozent. Der Anteil der Befragten, die angeben, dass es primär Aufgabe des Mannes ist, Geld zu verdienen, während es die Aufgabe der Frau ist, auf Heim und Familie zu achten, beträgt in Deutschland 13,5 Prozent (siehe Abbildung 34). Dabei liegt die Zustimmung unter jener in Österreich (28,9 Prozent) oder Frankreich (18,7 Prozent). Die Zustimmung beträgt nur 8,3 Prozent in den Niederlanden bzw. nur etwa 5 Prozent in Dänemark.

Abbildung 34: Anteil der Befragten, die angeben, dass es die Aufgabe des Mannes ist, Geld zu verdienen, die Aufgabe der Frau, auf Heim und Familie zu achten



Quelle: EVS 2017 ([Weblink](#)), „Percentage of people that agree or agree strongly with the statement that a man's job is to earn money; a woman's job is to look after the home and family“.

Die Ergebnisse des EVS 2017 bestätigen die normativen Unterschiede in den Wertvorstellungen der Länder. Deutschland weist zwar progressivere Einstellungsmuster als Österreich auf, liegt in vielen Fragebereichen in etwa auf dem Niveau von Frankreich. Gleichzeitig sind hier aber auch konservativere Einstellungsmuster vorhanden als etwa in den skandinavischen Ländern. Dabei

zeigen die älteren Ergebnisse des ISSP 2002, dass in den neuen Bundesländern progressivere Einstellungsmuster zur geschlechtsspezifischen Aufgabenverteilung und zur Berufstätigkeit von Müttern vorhanden sind als in den alten Bundesländern. Diese Unterschiede sind auch im Kontext der unterschiedlichen Betreuungsumfänge und Betreuungsquoten zwischen alten und neuen Bundesländern in Deutschland zu sehen. Eine solche Differenzierung ist in den präsentierten Ergebnissen des EVS 2017 nicht möglich.

4.2. Frankreich

4.2.1. Faktoren der Angebotsseite

Institutioneller Rahmen der Versorgung

Das französische Bildungssystem hat im Allgemeinen einen stark zentralstaatlichen Organisationsaufbau. Hier ist zunächst zwischen der Kleinkindbetreuung in verschiedenen Einrichtungsformen für Unter-3-Jährige und Vorschulen mit einer stärker pädagogischen Ausrichtung in den Vorschulen für Über-3-Jährige zu unterscheiden. Die frühkindliche Erziehung und Kleinkindbetreuung ist in Frankreich damit organisatorisch und institutionell in zwei Säulen und Phasen unterteilt. Dies gilt auch für die politisch-administrativen Aufgaben, die auf nationaler Ebene auf zwei Ministerien verteilt. Bei Unter-3-Jährigen ist hier das Sozialministerium (Ministère des Affaires sociales et de la Santé) und für Über-3-Jährige das Unterrichtsministerium (Ministère de l'Éducation nationale) zuständig (siehe OECD 2016). Für die Bereitstellung von außerfamiliären Betreuungsstrukturen und Einrichtungen in Krippen für Unter 3-Jährigen sind insbesondere die Gemeinden sowie private Trägervereine zuständig.⁹⁸ Für die vorschulische Erziehung von Über-3-Jährigen sind dann insbesondere die Vorschulen relevant (écoles maternelles). Vorschulen werden überwiegend von öffentlichen Trägern organisiert. Landesweit werden etwa 15.000 Einrichtungen von öffentlichen Trägern und nur etwa 140 Einrichtungen von privaten Trägern betrieben. (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 4) Nach Informationen im Webportal „Das KiTa-Handbuch“ (siehe Müller 2004)⁹⁹ ist die Betreuung von Kindern ab 3 Jahren in Vorschulen weit verbreitet: Der Großteil der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren besucht die Vorschulen, bevor mit sechs Jahren die Schulpflicht beginnt. Seit 2019 müssen Kinder ab 3 Jahren Vorschulen (écoles maternelles) besuchen. Es besteht also eine Vorschulpflicht ab 3 Jahren. Dies gilt nicht für Kinder, die zu Hause in Form unterrichtet werden.¹⁰⁰ Alternativ werden Kinder von 3 bis 6 Jahren in Kindergärten betreut (jardins d'enfants). Sie sind aufgrund der hohen Bedeutung der Vorschulen weniger relevant. Der Fokus ist hier weniger pädagogisch als in den Vorschulen, dabei leiten diplomierte Erzieherinnen die Einrichtungen (Fix 2003).

Die Zulassung und Lizenzierung von Tagesbetreuungseinrichtungen und Krippen erfolgt durch die staatliche Agentur zum Schutz von Mutter und Kind (Protection Maternelle et Infantile), die Zulassung von Vorschulen erfolgt im nationalen Rahmen in Kooperation mit den Gemeinden (siehe OECD 2016). Die Rahmenbedingungen der frühkindlichen Erziehung und

⁹⁸ Siehe hierzu die Länderinformationen von Eurydice unter dem [Weblink](#).

⁹⁹ Siehe hierzu den Beitrag im Webportal „Das KiTa -Handbuch“ unter dem [Weblink](#).

¹⁰⁰ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Kleinkindbetreuung sind in den Richtlinien zur öffentlichen Gesundheit und öffentlichen Einrichtungen (Orientations du code de la santé publique et les projets d'établissements) zugrunde gelegt. Sie definieren ein landesweites Betreuungsniveau und Niveau gewährleisteten Hygiene, Gesundheit, und Sicherheit. Darüber hinaus sind noch die allgemeinen Richtlinien zur Kleinkindbetreuung in Krippen relevant (Orientations générales pour les crèches).

Das System der Kleinkindbetreuung in Frankreich ist nach dem Alter der Kinder organisatorisch sehr stark ausdifferenziert. Dabei erfolgt im Folgenden ein Fokus auf die Kleinkindbetreuung von Unter-3-Jährigen.

Angebotsstruktur

Die Kinderbetreuung in Vorschulen ab einem Alter von 3 Jahren ist in Frankreich weit verbreitet. Seit 2019 besteht eine Besuchspflicht. Aufgrund der stärker pädagogischen Ausrichtung dieser Vorschulen (écoles maternelles) sind sie für Kleinkinder bis 3 Jahren weniger geeignet. Eltern unter 3-jähriger Kinder haben das Recht die Form der Kinderbetreuung selbst zu wählen.¹⁰¹ Dabei stehen unterschiedliche Formen stärker familienbezogener und stärker einrichtungsbezogener Betreuung bereit. Die Betreuung durch behördlich anerkannte Tageseltern (Assistante maternelle) stellt nach Informationen von Eurydice die hauptsächliche Betreuungsform bei unter 3-Jährigen dar. Dabei ist Frankreich im europäischen Vergleich nach Eurydice (siehe EC 2019, S. 11) das einzige Land, in dem Kinder unter 3 Jahren häufiger von Tagesmüttern als in Einrichtungen betreut werden. Die Zulassung erfolgt durch die Bezirksbehörden (Schreyer und Oberhuemer 2017). Dabei erfolgte im Jahr 2016 für mehr als ein Drittel der Kinder unter 3 Jahren die Kinderbetreuung durch Tageseltern (EC 2019, S. 33). Dies entspricht etwa 57 Prozent der außerfamiliären Kinderbetreuung von Unter-3-Jährigen.

Daneben erfolgt formelle Kinderbetreuung in örtlichen Einrichtungen, den Nachbarschafts- oder Gemeinschaftskrippen (crèches collectives). Sie sind dezentral organisiert und stellen die klassische einrichtungsbezogene Betreuungsform für Kleinkinder dar. Sie sind vorrangig für Kinder ab 2 bis 3 Monaten bis 3 Jahren geeignet (Schreyer und Oberhuemer 2017). Sie werden entweder von den Gemeinden oder von privaten Trägervereinen regionalen Familienfonds, Verbänden oder Elterninitiativen betrieben (siehe Fix 2003). Die Zulassung erfolgt durch die Bezirksbehörden (départements) unter Berücksichtigung der qualitativen Anforderungen und Regularien betreffend Gesundheit und Sicherheit.

Eine zweite Form sind Kleinkrippen (micro-crèches) für. Hier findet Kleinkindbetreuung in Gruppen von in der Regel bis zu zehn Kindern statt.¹⁰² Für sie gilt das selbe Regulativ und die selben Anforderungen wie für Krippeneinrichtungen, jedoch sind sie eher im häuslichen Umfeld oder im Haus der Betreuungspersonen angesiedelt.¹⁰³ Eine weitere Variante der Kleinkindbetreuung sind betriebliche Einrichtungen. Sie werden als vom Arbeitgeber für die

¹⁰¹ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁰² Siehe hierzu Informationen im Informationsportal für Zuwanderer „welcometofrance“ in englischer Sprache unter dem [Weblink](#).

¹⁰³ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Mitglieder der Belegschaft bereitgestellt.¹⁰⁴ Als vierte Form werden Einrichtungen (crèches parentales) auch von Elternkooperationen in Form von Elternvereinen bereitgestellt.

Zeitlich flexiblere Betreuungsformen stehen in multi-funktionalen Einrichtungen (établissements multi-accueil) sowie in Kinderhorten (haltes-garderie) zur Verfügung. Multifunktionale Einrichtungen finden in den letzten Jahren zunehmende Verbreitung. Sie bieten zeitlich flexiblere Betreuung an als feste Einrichtungen und sind daher insbesondere für alleinerziehende Eltern sowie für Eltern mit zeitlich flexiblen Beschäftigungen, atypischen Arbeitszeitmustern bzw. bei der Arbeitsuche von Bedeutung (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 3). Darüber hinaus bestehen in Frankreich Betreuungsstrukturen in Tagesbetreuungscentren¹⁰⁵, die eine zeitlich flexible auch stundenweise Betreuung für Kleinkinder bis 3 bzw. bis 6 Jahren anbieten. Solche Tagesbetreuungscentren (Kinderhorte oder haltes-garderie) werden von den Gemeinden bereitgestellt. Hier findet Kleinkindbetreuung durch lizenzierte Tagesmütter statt. Diese Betreuung findet zumeist in den Häusern der Tagesmütter statt.

Als hybrides Betreuungsangebot zwischen familiärer Betreuung, der Betreuung durch Tageseltern und der Betreuung in Einrichtungen bestehen örtliche Betreuungscentren, etwa offene Eltern-Kind-Betreuungscentren (Lieux d'accueil enfants parents - LAEP) oder Familienkrippen (crèches familiales). LAEP richten sich an Eltern, Tageseltern und KinderbetreuerInnen. Hier sind pädagogisch geschulte Personen verfügbar, die Unterstützung bei der Betreuung und frühkindlichen Erziehung anbieten. Ziel ist die professionelle Unterstützung der Eltern und Betreuungspersonen. Familienkrippen richten sich speziell an Kinder, die einzeln von ihren Eltern oder Tagesmüttern betreut werden. Die Kinderkrippen sind eine Einrichtung, in der Eltern und Tageseltern mit ihren Kindern zusammenkommen und die Kinder in einer Gruppe miteinander spielen und lernen können.

Versorgungsgarantie

Ein Anspruch auf formelle Kinderbetreuung setzt mit der Besuchspflicht in Vorschulen ab einem Alter des Kindes von 3 Jahren an (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 3). Eine Ausnahme besteht für Kinder aus sozial benachteiligtem Umfeld. Hier wurde 2013/2014 ein Rechtsanspruch implementiert. In Frankreich besteht kein Rechtsanspruch auf die außerfamiliale Erziehung von Kindern bis zum dritten Lebensjahr (Fix 2003)¹⁰⁶. Anstelle dessen wird die Erziehung von Vorschulkindern in erheblichem Maße von der öffentlichen Hand gefördert.

Qualitativer Rahmen

Die Rahmenbedingungen der frühkindlichen Erziehung und Kleinkindbetreuung sind in den Richtlinien zur öffentlichen Gesundheit und öffentlichen Einrichtungen (Orientations du code de la santé publique et les projets d'établissements) zugrunde gelegt. Sie definieren ein landesweites Betreuungsniveau und Niveau gewährleisteten Hygiene, Gesundheit, und Sicherheit.

¹⁰⁴ Siehe hierzu Informationen im Informationsportal für Zuwanderer „welcometofrance“ in englischer Sprache unter dem [Weblink](#).

¹⁰⁵ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁰⁶ Siehe hierzu Informationen im Webportal „Das KiTa-Handbuch“ unter dem [Weblink](#).

Darüber hinaus sind noch die allgemeinen Richtlinien zur Kleinkindbetreuung in Krippen relevant (Orientations générales pour les crèches).

Grundlagen der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren sind im Rahmen zur Betreuung von Kleinkindern (Cadre national pour l'accueil du jeune enfant)¹⁰⁷ zugrunde gelegt. Der Rahmen umfasst u.a. die Charta zur „Begrüßung“ von Kleinkindern, definiert Schwerpunkte der Kinderbetreuung, jedoch enthält der Rahmen keine festen Vorgaben zur Kleinkindbetreuung. Jede Einrichtung definiert ihr eigenes pädagogisches Konzept.¹⁰⁸ Dieses muss von den zuständigen Bezirksbehörden genehmigt werden.

Anders ist die institutionelle Ausgestaltung für die Betreuung und Erziehung von Über-3-Jährigen. Hier ist der Besuch der stärker pädagogisch orientierten Vorschulen vorgegeben. Hier ist auf nationaler Ebene das Bildungs- oder Unterrichtsministerium zuständig. Der Rahmen sieht hier fünf pädagogische Kernbereiche vor. Dies sind die sprachliche Entwicklung, Bewegung und physische Bewegung, kreative Entwicklung, Entwicklung von logischem Denken und Handlungswerkzeugen, Erfahrung und Lernen in der natürlichen bzw. sozialen Umwelt.

Öffnungszeiten und Betreuungsumfang

In Betreuungseinrichtungen für Unter-3-Jährige werden die Öffnungszeiten für jede Betreuungsform vom Einrichtungsleiter im Dialog mit den Gemeinden und Eltern festgelegt. Über das Jahr entsprechen die Öffnungszeiten in der Regel dem Schuljahr vom September bis Juli. Die üblichen Öffnungszeiten von zentrumsbasierten Betreuungseinrichtungen für Unter-3-Jährige sind werktags zwischen 8 und 19 Uhr. Firmenkrippen passen ihre Öffnungszeiten an die Arbeitszeiten und Öffnungszeiten des Unternehmens an. Die Betreuungs- und Öffnungszeit in Einrichtungen für Über-3-Jährige (Vorschulen) orientiert sich an den Volksschulen.

Betreuungsverhältnis und Gruppengrößen

In Frankreich gelten Regelungen betreffend die Kapazität von Einrichtungen.¹⁰⁹ Im Hinblick auf Kinder unter 3 Jahren sehen Regelungen etwa für die Nachbarschaftskrippen und Betriebskrippen eine Kapazität von maximal 60 Plätzen pro Einrichtung vor. Für Kleinkrippen gilt eine Höchstgrenze von 9 Plätzen. Kooperative Elternkrippen dürfen im Allgemeinen eine Höchstgrenze von 20 Plätzen nicht überschreiten. Nach Maßgabe des Gesetzes zur öffentlichen Gesundheit (Code de la santé publique) müssen Einrichtungen mit einer Kapazität von mehr als 25 Kindern zumindest einen staatlich anerkannten Kinderbetreuer im Umfang einer Vollzeitbeschäftigung anstellen. Für jede 20 weiteren Plätze muss ein weiteres halbes Vollzeitäquivalent verfügbar sein. Informationen zur Gruppengröße finden sich in Schreyer und Oberhuemer (2017, S. 6). In Betreuungseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren (Krippen) gilt demnach ein Betreuungsschlüssel von einer Betreuungsperson pro 5 Kinder, die noch nicht selbst gehen können, bzw. pro 8 Kinder, wenn sie schon selbst gehen können. Gemäß nationaler Statistik betrug die durchschnittliche Gruppengröße 2014 in öffentlichen Einrichtungen 25,7 Kinder bzw. 27 Kinder in Einrichtungen von privaten Trägern.

¹⁰⁷ In französischer Sprache ist dieser Rahmen unter dem [Weblink](#) abrufbar.

¹⁰⁸ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁰⁹ Siehe Eurydice unter [Weblink](#).

Qualitätsmanagement und Qualitätskontrolle

Die Qualität der Betreuung und des Betreuungspersonals werden nach Maßgabe der gesetzlichen Grundlagen und Ausführungsrichtlinien auf nationaler Ebene einem Monitoring unterzogen (siehe OECD 2016). Dies erfolgt im Bereich der einrichtungsbezogenen Kinderbetreuung für Unter-3-Jährige im Rahmen von Inspektionen und externen Prüfungen. Inspektionen fokussieren auf qualitative und strukturelle Vorgaben im Hinblick auf Sicherheit, Gesundheit sowie qualifikatorische Anforderungen an das Personal bzw. deren Arbeitsbedingungen. Anders als im Vorschulbereich erfolgt hier noch keine Überprüfung der Entwicklung der Kinder.

Ausbildungsstruktur

Nach Maßgabe des Gesetzes zur öffentlichen Gesundheit (Code de la santé publique) müssen Einrichtungen mit einer Kapazität von mehr als 25 Kindern zumindest einen staatlich anerkannten Kinderbetreuer im Umfang einer Vollzeitbeschäftigung anstellen (siehe oben).¹¹⁰ Sie müssen über ein Diplom als staatlich anerkannter Erzieher verfügen (diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants) Dies entspricht in der Bildungsstufenklassifikation von UNESCO und OECD einem tertiären Abschluss auf ISCED-6-Ebene, äquivalent zu einem Bachelorabschluss. Dabei sind in Frankreich auch regulative Anforderungen an das unterstützende Hilfspersonal gegeben (siehe EC 2019, S. 75). Dabei muss das unterstützende Personal zumindest über einen ISCED-3-Abschluss, äquivalent zur oberen Sekundarstufe, verfügen.

Älteren Daten zufolge (siehe Rayna 2017, S. 10) waren in einer durchschnittlichen örtlichen Nachbarschaftskrippe im Jahr 2011 elf Personen beschäftigt. Davon waren acht bis zehn Angestellte öffentlich Bedienstete. Dabei waren in 90 Prozent der Einrichtungen für Kleinkinder zumindest eine Person beschäftigt, die über ein staatliches Diplom als Erzieher bzw. Erzieherin (Diplôme d'État d'éducateurs de jeunes enfants) verfügte. Dies entspricht einem Bachelor-Grad (ISCED 6). In 87 Prozent der Einrichtung war zumindest eine Person beschäftigt, die über eine Ausbildung als Kinderpflegerin verfügte (puéricultrices bzw. puériculteurs) und über ein entsprechendes staatliches Diplom verfügte (Diplôme d'État d'infirmière). Auch diese Ausbildung entspricht in der Bildungsstufenklassifikation von UNESCO und OECD einem Bachelor-Grad auf ISCED-6-Niveau. In 71 Prozent der Einrichtung war zumindest eine Person mit einer Ausbildung als AssistentIn für Kleinkindpädagogik beschäftigt (CAP petite enfance). Dies entspricht einer mittleren beruflichen Qualifikation auf der Ebene von ISCED 3 bzw. einem Abschluss der oberen Sekundarstufe. Etwa die Hälfte der LeiterInnen von Einrichtungen waren staatlich anerkannte ErzieherInnen. Vom pädagogisch bzw. medizinisch ausgebildeten Kernpersonal sind in den meisten Einrichtungen Hilfskräfte engagiert, die häufig teilzeitbeschäftigt sind und eine niedrigere Ausbildung haben. Im Durchschnitt sind dies bis zu drei Personen des durchschnittlichen Personalstocks von elf Personen (siehe Rayna 2017, S. 10).

¹¹⁰ Siehe hierzu die Informationen von Eurydice unter dem [Weblink](#).

Bedarfserhebung

Für Kinder ab 3 Jahren besteht eine Vorschulpflicht. Dabei müssen die lokalen Behörden ein ausreichendes Angebot in Vorschulen zu gewährleisten. In der Regel sind auf lokaler Ebene auch ausreichend Plätze verfügbar. Für Kinder unter 3 Jahren besteht keine Besuchspflicht und auch kein Anrecht auf einen Betreuungsplatz. Dabei ist landesweit eine gute Verfügbarkeit von Einrichtungen gegeben. Dennoch ist auch hier, wie auch in vielen anderen europäischen Ländern, der Bedarf größer als der Versorgungsgrad: Nach Maßgabe einer Bedarfserhebung aus dem Jahr 2017 finden sieben von 10 Eltern von Kindern im Alter von einem halben bis zu einem Jahr tatsächlich auch einen Betreuungsplatz. Dabei bestehen aber Unterschiede zwischen verschiedenen Bezirken (Département) im Versorgungsgrad. Während einige Départements bezogen auf unter 3-Jährige eine Kapazität von bis 93 Plätzen je 100 Kindern bereitstellen, stehen in anderen Bezirken nur 10 bis 100 Plätze zur Verfügung (siehe EC 2019, S. 64). Dabei ist auf lokaler Ebene grundsätzlich in jeder Gemeinde eine Betreuungseinrichtung für Unter-3-jährige vorhanden.

Finanzierung

Die Finanzierung von örtlichen Nachbarschaftskrippen (crèches collectives) für Kinder unter 3 Jahren erfolgt zum großen Teil aus den öffentlichen Haushalten der kommunalen Träger. Dabei erhalten die Gemeinden Finanzierungsbeiträge aus dem Familienlastenfonds (Caisses des allocations familiales). Darüber hinaus fallen Gebühren und Kostenbeiträge für die Eltern an. Diese werden nach Maßgabe des Haushaltseinkommens sozial gestaffelt verrechnet (siehe unten).

4.2.2. Faktoren der Nachfrageseite

Inanspruchnahme von Kinderbetreuung

Nach Daten von Eurostat auf Grundlage des EU-SILC Survey betragen die Betreuungsquoten für Unter-3-jährige in Frankreich im Jahr 2019 über 50 Prozent. Für 17 Prozent erfolgt dies in einem Betreuungsumfang von bis zu 29 Stunden, für 34 Prozent in einem Betreuungsumfang von mehr als 30 Stunden.

Tabelle 7: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019¹¹¹

	Unter 3 Jahren - bis 29 Stunden	Unter 3 Jahren - 30 Stunden und mehr	Insgesamt
DK	8	58	66
DE	8	23	31
FR	17	34	51
NL	59	6	65
AT	15	8	23

Erstellt mit [Datawrapper](#)

ECO AUSTRIA
WIRTSCHAFTSRECHENUNGSANSTALT

Quelle: Eurostat auf Grundlage von EU-SILC

Besuchspflicht

In Frankreich besteht keine allgemeine Besuchspflicht in Kinderbetreuungseinrichtungen oder Vorschulen für Kinder unter 3 Jahren. Entsprechend gibt es auch keine Platzgarantie. Die Kinderbetreuung von Unter-3-Jährigen wird aber öffentlich gefördert. Seit 2019 müssen Kinder ab 3 Jahren Vorschulen (écoles maternelles) besuchen. Es besteht also eine Vorschulpflicht ab 3 Jahren. Dies gilt nicht für Kinder, die zu Hause in Form unterrichtet werden.¹¹² Dabei ist zu beachten, dass schon vor 2019 fast alle Kinder ab 3 Jahren eine Vorschule besucht hatten. Dabei werden Kinder in der Regel der Vorschule am Wohnort der Eltern zugewiesen.¹¹³ Eltern haben aber die Möglichkeit, die Verlegung des Kindes in eine andere Vorschule zu beantragen. Auf lokaler Ebene ist insofern ein Platz in der Vorschule gewährleistet. Ist dies nicht der Fall, so haben Eltern das Recht eine Beschwerde beim örtlichen Bürgermeister einzureichen. Dabei sind fehlende Plätze nach Informationen von Eurydice sehr selten und betreffen, wenn überhaupt jüngere Kinder ab drei Jahren in Schulsprengel mit starkem Bevölkerungswachstum. Bei fehlenden Plätzen werden die älteren Kinder der Altersgruppe von 3 bis 6 Jahren priorisiert.

Kostenbeiträge der Eltern

Die Teilnahme an vorschulischer Erziehung ist für die Eltern kostenlos.¹¹⁴ Die Kosten werden von den Gemeinden getragen (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 6). Für die Eltern können Gebühren für die Verpflegung und für die Inanspruchnahme von Hortbetreuung außerhalb der vorschulischen Betreuungszeiten anfallen. Bei der Festsetzung der Gebühren berücksichtigen die Gemeinden das Familieneinkommen.

Im Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren in Einrichtungen oder durch Tageseltern fallen für die Eltern Gebühren an. Dabei sind zur Finanzierung der Ausgaben für Kinderbetreuung staatliche Förderinstrumente implementiert. Etwa erhalten Tageseinrichtungen und Krippen Förderungen aus einem Familienlastenfonds (Caisse d'Allocations Familiales). Für die Betreuung in Einrichtungen zahlen Eltern sozial gestaffelte Beiträge von im Jahr 2016 bis zu 380 Euro (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 6). Nach Informationen von Eurydice betrug die

¹¹¹ Datengrundlage ist Eurostat „Formal child care by duration and age group“ auf Grundlage von EU-SILC, abrufbar unter dem [Weblink](#).

¹¹² Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹¹³ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹¹⁴ Siehe hierzu Informationen von Eurydice unter dem [Weblink](#).

Elterngeld für die Betreuung eines Kindes unter 3 Jahren für eine Familie, in der beide Eltern nur ein Einkommen in Höhe des Mindesteinkommens hatten, 133 Euro.

Tabelle 8: Durchschnittliche Gebühren für frühkindliche Betreuung und Erziehung für Kinder unter 3 Jahren 2018/2019

	Monatliche Gebühren 2018 in PPS (EU 28=1)	Gebührenregulierung
BE FL	258	ja
BG	37	ja
CZ	138	nein
DK	213	ja
EE	54	ja
IE	683	nein
ES	65-361	ja
FR	121-274	ja
HR	129	lokal
CY	112-503	nein
LV	keine Gebühren	NA
LT	keine Gebühren	lokal
LU	198	ja
HU	0-156	ja
MT	keine Gebühren	NA
NL	511	nein
AT	90-398	ja
RO	keine Gebühren	ja
SI	191	ja
FI	0-233	ja
SE	0-110	ja
UK ENG	1090	nein
UK WLS	1032	nein
UK SCO	715	nein

Erstellt mit *Datawrapper* 

Quelle: *Eurydice (EC 2019, S. 58)*.

Im Beitrag von *Eurydice* findet sich ein Gebührenvergleich über europäische Länder. Der Vergleich erfolgt zu Kaufkraftparitäten (PPS) zum durchschnittlichen Preisniveau der EU-28 und betrachtet die durchschnittlichen Elterngeldern für Kinder unter 3 Jahren. Dabei betragen die durchschnittlichen Gebühren der Eltern in Frankreich zwischen 121 bis 274 Euro. Dies entspricht in etwa dem Niveau vergleichbarer europäischer Länder. Die Untergrenze liegt in Frankreich unter dem Niveau etwa der flämischen Regionen Belgiens, von Dänemark, den Niederlanden oder Großbritannien (siehe Tabelle 8). Verantwortlich für die Gebührensetzung sind die Gemeinden. Dabei variieren Gebühren mit einer Vielzahl von Faktoren, insbesondere abhängig von Form und Umfang der Betreuung, Einkommen, Alter des Kindes.

Förderung von Kinderbetreuung

Frankreich verfügt über umfassende Systeme zur staatlichen Förderung der Kinderbetreuung. Dabei sind einrichtungsbezogene Finanzierungsbeiträge, indirekte steuerliche Absetzmöglichkeiten für Kosten der Kinderbetreuung für die Eltern sowie Formen der direkten Förderung vorgesehen. Im Bereich der Betreuungseinrichtungen ist zunächst relevant, dass die öffentliche Hand die Kosten für Vorschulen für Kinder ab 3 Jahren zum größten Teil durch die Gemeinde trägt. Der Besuch der Vorschulen ist für die Eltern mit Ausnahme von Gebühren für Verpflegung und Nachmittagsbetreuung kostenfrei. Im Zusammenhang mit der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren in Einrichtungen oder durch Tageseltern fallen für die Eltern Gebühren an. Dabei sind zur Finanzierung der Ausgaben für Kinderbetreuung staatliche Förderinstrumente implementiert. Etwa erhalten Tageseinrichtungen und Krippen Förderungen aus einem Familienlastenfonds (Caisse d'Allocations Familiales).

Die Kinderbetreuungszulage zur freien Wahl der Kinderbetreuung (Complément de libre choix de mode de garde)¹¹⁵ gebührt für Kinder unter 6 Jahren, wenn diese von einer akkreditierten Betreuungsperson, von einer im Haushalt angestellten Person, in einer formellen Einrichtung bzw. in einer Organisation, die zur Betreuung eine lizenzierte Betreuungsperson anstellt, oder in einer Kleinkrippe (micro-crèche) betreut werden.¹¹⁶ Die Betreuung in Einrichtungen ist bis zu einem bestimmten Kostensatz förderbar, wenn der Betreuungsumfang zumindest 16 Stunden pro Monat umfasst. Die Förderung deckt 100 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge für angestellte Betreuungspersonen ab, wenn es sich bei der Betreuungsperson um eine behördlich akkreditierte KinderbetreuerIn handelt, bzw. 50 Prozent für andere zur Kinderbetreuung angestellte Personen. Die maximale Förderung ist gedeckelt. Dabei darf die Gesamtförderung nicht mehr als 85 Prozent der gesamten Betreuungskosten umfassen. Die Höhe der Kinderbetreuungszulage richtet sich nach der Art der Betreuung, dem Alter des Kindes und dem Familieneinkommen (Schreyer und Oberhuemer 2017).

Kosten für Kinderbetreuung sind zudem steuerlich absetzbar (Müller 2004)¹¹⁷. SteuerzahlerInnen mit einem selbständigen oder unselbständigen Einkommen haben Anspruch auf eine Steuergutschrift im Umfang von 50 Prozent der Betreuungskosten für Kinder unter 7 Jahren bis zu 2.300 Euro pro Jahr und Kind. Der Steuerbonus gilt für die Betreuung in Kinderbetreuungseinrichtungen oder für nicht-häusliche Betreuungsverhältnisse. Anrechenbar sind die tatsächlich von den Eltern getragenen Kosten abzüglich sonstiger Förderungen und Beiträge.

Arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung der Elternzeit

Die institutionelle Ausgestaltung der Elternzeit setzt mit dem Mutterschaftsurlaub ein. Erwerbstätige Mütter haben Recht auf 16 Wochen Mutterschaftsurlaub, prinzipiell sechs Wochen vor und zehn Wochen nach dem voraussichtlichen Entbindungstermin. Dabei muss der Mutterschaftsurlaub zumindest 8 Wochen betragen. Beim dritten Kind und weiteren Kindern

¹¹⁵ Informationen finden sich im Informationsportal für Zuwanderer in Frankreich im Portal „Welcometofrance“ unter dem [Weblink](#).

¹¹⁶ Siehe hierzu die Informationen im Webportal „welcometofrance“ unter dem [Weblink](#).

¹¹⁷ Siehe hierzu den Beitrag von Müller im Webportal „Das KiTa-Handbuch“ unter dem [Weblink](#).

dehnt sich der Mutterschutz auf 26 Wochen aus, acht Wochen vor und 18 Wochen nach der Geburt. Bei Mehrlingsgeburten verlängert sich der Mutterschutz vor der Entbindung auf zwölf Wochen bei Zwillingen sowie bei der Geburt von mehr als zwei Kindern auf 24 Wochen. Bei einer Frühgeburt mehr als sechs Wochen vor dem berechneten Entbindungstermin erhöht sich die Dauer des Mutterschutzes um die Anzahl der Tage, die zwischen dem Entbindungstermin und sechs Wochen vor dem voraussichtlichen Geburtstermin liegen.

Während der Zeit des Mutterschaftsurlaubs gebührt ein Tagegeld. Dieses entspricht dem Durchschnitt der Löhne der letzten drei Monate vor dem vorgeburtlichen Urlaub, wobei ein vierteljährlicher Höchstbetrag von aktuell etwa 10.290 Euro gilt.¹¹⁸ Geldleistungen werden aus der Mutterschafts- und Vaterschaftsversicherung finanziert. Diese gewährleistet die Übernahme der Kosten, die mit Schwangerschaft und Entbindung sowie mit den Geldleistungen für den Mutterschutz vor und nach der Geburt, den Adoptionsurlaub der Mutter und/oder des Vaters und den Vaterschaftsurlaub verbunden sind.¹¹⁹ Der Leistungsbezug ist an die Unterbrechung von Erwerbsarbeit gebunden. Die Leistung kann an versicherte Personen ausbezahlt haben, die zuvor im Rahmen ihrer Erwerbstätigkeit ein Beitragsvolumen in einem Ausmaß geleistet haben, das zum Bezug von Geldleistungen aus der Krankenversicherung berechtigt. Bezugsberechtigte Personen müssen zum Tag der Entbindung mindestens zehn Monate bei einer Krankenversicherung versichert gewesen sein. Mit der Versicherung ist auch der Anspruch auf bestimmte Gesundheitsleistungen und deren Finanzierung verbunden.

Parallel zum Mutterschaftsurlaub besteht auch die Möglichkeit eines Vaterschaftsurlaubs. Aktuell hat ein Vater Anspruch auf insgesamt 14 Tage Vaterschaftsurlaub, der bis zu spätestens 4 Monate nach der Geburt am Stück genommen werden muss. Medienberichten zu Folge¹²⁰ ist es 2020 zu Änderungen in der Reglementierung des Mutterschafts- und des Vaterschaftsurlaubs gekommen. Die Zeitspanne wird ab Sommer 2021 auf 28 Tage verlängert und Väter müssen sich zumindest eine Woche frei nehmen, um sich um das neugeborene Kind zu kümmern.

Personen, die dauerhaft in Frankreich ansässig sind, haben für Kinder in ihrer Obhut, wenn diese ebenfalls dauerhaft in Frankreich ansässig sind, unter bestimmten Bedingungen Anspruch auf Familienleistungen. Zu unterscheiden sind dabei allgemeine Familienleistungen, geburtsbezogene Leistungen und Beiträge zur Förderung der Kleinkindbetreuung sowie Unterstützungsleistung bei besonderen Bedürfnissen.¹²¹

Beide Elternteile haben gegenüber dem Arbeitgeber ein Recht auf Elternzeit in Form des „Congé parental“. Sie dürfen bis zu drei Jahre unbezahlten Urlaub nehmen, um ihr Kind aufzuziehen. Die Mutter und der Vater können diesen unter sich aufteilen. Während der Elternzeit ruht der Arbeitsvertrag. Voraussetzung ist, dass die Arbeitskraft mindestens ein Jahr im Betrieb gearbeitet hat. Die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber muss mindesten einen Monat vor der geplanten Wiederaufnahme der Arbeit über die Wiederaufnahme informiert werden, wenn sich der

¹¹⁸ Siehe hierzu Informationen der europäischen Kommission unter dem [Weblink](#).

¹¹⁹ Siehe hierzu die Informationen der Europäischen Kommission zu Mutter- und Vaterschaftsleistungen in Frankreich unter dem [Weblink](#).

¹²⁰ Siehe hierzu New York Times vom 24.9.2020 unter dem [Weblink](#).

¹²¹ Siehe hierzu die Informationen im Portal zu Unterstützungs- und Sozialleistungen in Frankreich unter dem [Weblink](#).

Erziehungsurlaub direkt an den Mutterschaftsurlaub angeschlossen hat. Ansonsten muss die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber mindestens zwei Monate vorher informiert werden. Für die Elternzeit besteht ein Kündigungsschutz. Dabei ist eine Entlassung möglich, Entlassungsgrund darf aber nicht die Elternzeit sein. Für die Zeit der Elternzeit können Eltern die PreParE („Prestation partagée d'éducation de l'enfant“) beantragen. Im ersten Lebensjahr des ersten Kindes können Alleinerziehende die Leistung für das ganze Jahr in Anspruch nehmen. Bei Paaren kann jeder Elternteil 6 Monate lang eine Leistung bekommen. Die Höhe bestimmt sich danach, ob der Elternteil während des Erziehungsurlaubs gar nicht oder in Teilzeit arbeitet: Die Leistung beträgt etwa 400 Euro pro Monat, wenn während der Elternzeit gar nicht gearbeitet wird, sie beträgt etwa 260 Euro pro Monat, wenn maximal 50 % gearbeitet wird und sie beträgt etwa 150 Euro pro Monat bei einer Tätigkeit von 50 % bis 80 %.

Unter den allgemeinen Familienleistungen ist dabei zunächst das Familiengeld (Allocations familiales) relevant. Familiengeld wird unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern bezahlt. Die Höhe der Leistungen richtet sich dabei nach der Anzahl der Kinder und des Einkommens. Als ergänzende Leistung für Mehrkindfamilien existiert die Familienzulage. Sie wird einkommensabhängig bis zu einer Verdienstgrenze an Familien gezahlt, in denen mindestens drei unterhaltsberechtigten Kinder im Alter von mindestens 3 und weniger als 21 Jahren leben. Die Verdienstgrenze steigt mit der Anzahl der Kinder. Als weitere Familienleistung wird die Familienunterhaltsunterstützung „Allocation de soutien familial“ an Familien ausbezahlt, in denen ein oder beide Elternteile keinen Unterhalt leisten bzw. leisten. Dies gilt auch für Halb- und Vollwaisen. Die Leistung wird auch als temporäre Unterstützung ausbezahlt, wenn ein Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht nachkommt. Die Höhe der Leistung beträgt etwa 150 Euro monatlich, wenn beide Elternteile ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen oder eine vergleichbare Situation gegeben ist. Sie beträgt etwa 120 Euro, wenn ein Elternteil ausfällt oder eine vergleichbare Situation vorliegt. Die Pauschalbeihilfe wird Familien gezahlt, die mindestens drei unterhaltsberechtigten Kinder zu versorgen haben und den Anspruch auf einen Teil der Familienleistungen verlieren, weil mindestens ein Kind das 20. Lebensjahr vollendet hat.

Geburtsbezogene Leistungen und Leistungen zur Finanzierung der Kleinkindbetreuung sind Kinderbetreuungsleistungen (Prestation d'accueil du jeune enfant – Paje) zusammengefasst. Die Geburts- oder Adoptionsprämie wird einkommensabhängig bis zu einer Verdienstgrenze bei der Geburt eines Kindes sowie bei Adoption eines Kindes unter 20 Jahren gezahlt. Sie zielt darauf ab, die mit der Geburt oder Adoption unmittelbar verbundenen Kosten zu fördern. Die Leistung ist einkommensabhängig bis zu einer Verdienstgrenze und etwa 950 Euro für jede Geburt bzw. etwa 1.900 Euro für jede Adoption von Kindern unter 20 Jahren. Nach Zahlung der Geburts- bzw. Adoptionsprämie wird eine Kinder-Grundbeihilfe gezahlt. Diese wird ab dem Folgemonat nach der Geburt des Kindes bis zum letzten Tag im Kalendermonat vor dessen drittem Geburtstag (oder drei Jahre ab dem Monat nach der Adoption bis zum vollendeten 20. Lebensjahr des Kindes) gezahlt.¹²² Die Leistung ist einkommensabhängig bis zu einer Einkommensgrenze. Für Kinder, die nach dem 1. April 2018 geboren oder adoptiert sind, wird der volle Betrag bis zu einer

¹²² Siehe hierzu Informationen zu Sozial- und Familienleistungen in Frankreich unter dem [Weblink](#).

Verdienstgrenze von etwa 27.165 Euro bei Alleinerziehenden ausbezahlt.¹²³ Der ausbezahlte Betrag beträgt in diesem Fall etwa 173 Euro. Bis zu einer erhöhten Verdienstgrenze von etwa 32.455 Euro gebührt ein Teilbetrag in Höhe von etwa 86 Euro. Für Eltern, die bis zum Alter des Kindes von 3 Jahren, ihre Berufstätigkeit zeitlich reduzieren und Teilzeit arbeiten, gibt es ein geteiltes Erziehungsgeld (Prestation partagée d'éducation de l'enfant – PreParE). Die Kinderbetreuungszulage (Complément de libre choix du mode de garde, siehe oben) wird dem Haushalt bzw. der Person gezahlt, die die Betreuung eines Kindes unter sechs Jahren jemandem überträgt oder dieses in einer Kinderkrippe unterbringt.

Spezifische zweckgebundene Unterstützungsleistungen bestehen bei besonderen Bedürfnissen. Hier ist etwa die das Erziehungsgeld für Kinder mit Behinderungen relevant (Allocation d'éducation de l'enfant handicapé – AEEH). Die Leistung ist nicht an Einkommensgrenzen gebunden, variiert aber in der Höhe abhängig vom Grad der Behinderung. Die Schulanfangszulage (Allocation de rentrée scolaire) wird einkommensabhängig für alle Schulkinder zwischen 6 und 18 Jahren gezahlt. Das Wohngeld (Allocation de logement familiale) ist eine Familienzulage, die einen Teil der von Familien zu tragenden Mietaufwendungen decken soll.

Steuerliche Anreize

Kosten für Kinderbetreuung sind zudem steuerlich absetzbar (Müller 2004).¹²⁴ SteuerzahlerInnen mit einem selbständigen oder unselbständigen Einkommen haben Anspruch auf eine Steuergutschrift im Umfang von 50 Prozent der Betreuungskosten für Kinder unter 7 Jahren bis zu 2.300 Euro pro Jahr und Kind. Der Steuerbonus gilt für die Betreuung in Kinderbetreuungseinrichtungen oder für nicht-häusliche Betreuungsverhältnisse. Anrechenbar sind die tatsächlich von den Eltern getragenen Kosten abzüglich sonstiger Förderungen und Beiträge.

Einbettung in die Bildungs- und Schulpolitik

In Frankreich ist eine starke Verankerung der vorschulischen Erziehung in das Bildungssystem gegeben. Dabei ist der Besuch der Vorschule ab 3 Jahren seit 2019 verpflichtend, es sein denn das Kind wird in Form von „Home Schooling“ zu Hause unterrichtet.¹²⁵ Für die Kinderbetreuung in Einrichtungen und durch Tageseltern für unter 3 ist keine Einbettung in das Schulsystem gegeben. Die Bereitstellung von Betreuungsleistungen in Einrichtungen und durch pädagogische TagesbetreuerInnen erfolgt nach strukturellen, gesundheitlichen und qualifikatorischen Vorgaben an das Personal und die Infrastruktur. Grundlagen der Betreuung von Kindern unter 3 Jahren sind in der Rahmenregelung im Cadre national pour l'accueil du jeune enfant)¹²⁶ zugrunde gelegt (siehe oben). Hier werden zwar auch Schwerpunkte der Kinderbetreuung definiert, jedoch enthält der Rahmen keine feste Vorgaben zur Kleinkindbetreuung. Dabei erfolgt aber keine Überprüfung des Entwicklungs- oder Bildungsfortschrittes der Kinder.

¹²³ Siehe hierzu Informationen zu Sozial- und Familienleistungen in Frankreich unter dem [Weblink](#).

¹²⁴ Siehe hierzu den Beitrag von Müller im Webportal „Das KiTa-Handbuch“ unter dem [Weblink](#).

¹²⁵ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹²⁶ In französischer Sprache ist dieser Rahmen unter dem [Weblink](#) abrufbar.

Beschäftigungs- und Einkommenschancen

In Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung ist auch von Einkommenschancen einer alternativen Berufstätigkeit von Frauen relevant. Hier sind insbesondere der Gender Pay Gap und die Teilzeitquote von Müttern mit Kindern sowie die Gründe für Teilzeitarbeit aus Sicht der Frauen relevant. Ein umfassender Ländervergleich unter Einbeziehung von Frankreich erfolgt im Deutschland-Kapitel in Abschnitt 4.1.2. Dabei liegt etwa der Gender Pay Gap mit 16,5 Prozent in Frankreich über dem EU-27-Durchschnitt und auch oberhalb der Vergleichswerte für die Niederlande und Dänemark, jedoch niedriger als in Österreich oder Deutschland (siehe Tabelle 4).

Rollenmuster und familienbezogene Normen

Die Nutzung außerfamiliärer Kinderbetreuung sowie deren institutionelle Reglementierung sind auch Ausdruck gesellschaftlicher Werthaltungen und Normen zur Arbeitsteilung familienbezogener Betreuungsaufgaben gegenüber einer Erwerbsteilnahme von Müttern. Ein Ländervergleich auf Grundlage der European Values Study sowie des International Social Survey Programms erfolgt in Abschnitt 4.1.2 des Kapitels zu Deutschland. Berücksichtigt wird hier auch Frankreich.

4.3. Dänemark

4.3.1. Faktoren der Angebotsseite

Institutioneller Rahmen der Versorgung

Für Unter-3-Jährige erfolgt außerfamiliäre Kinderbetreuung in Tagesbetreuungseinrichtungen für Unter-3-Jährige sowie in altersgemischten Einrichtungen, die für Unter-3-Jährige zugänglich sind. Zudem werden Kleinkinder auch in häuslicher Tagespflege betreut. Dies erfolgt nach institutionalisierten und regulierten Vorgaben. Das Gesetz über Tages-, Freizeit- und Vereinsangebote etc. für Kinder und Jugendliche – Kindertagesbetreuungsgesetz verpflichtet die Gemeinden zur Bereitstellung eines ausreichenden Betreuungsangebotes für alle Kinder ab 26 Wochen bis zum Beginn der Schulpflicht. Auf nationaler Ebene ist für die Kleinkindbetreuung und -erziehung das Ministerium für Kinder und Unterricht zuständig.¹²⁷

Angebotsstruktur

Das dänische System der Kleinkindbetreuung besteht aus Kindertagesstätten (daginstitutioner), die als altersintegrierte Einrichtungen für Kinder bis sechs Jahre oder als separate Einrichtungen für Kinder unter und über drei Jahren (Kinderkrippen und Kindergärten) eingerichtet werden können. Darüber hinaus gibt es ein System der geregelten Tagespflege in Privathaushalten. Die Bereitstellung und Finanzierung von Tageseinrichtungen erfolgen zu weiten Teilen durch die Gemeinden. Das Kinderbetreuungsangebot in Dänemark differenziert nach dem Alter der Kinder. Kinderkrippen (vuggestuer) sind zur Betreuung von Kindern im Alter von 26 Wochen bis 3 Jahren vorgesehen. Die Betreuung von Kindern ab einem Alter von 26 Wochen kann auch in

¹²⁷ Siehe Eurydice unter [Weblink](#).

altersgemischten Einrichtungen (aldersintegrerede institutioner) erfolgen. Die Betreuung von Kindern ab 3 Jahren erfolgt in Kindergärten (børnehaver) oder entsprechend in altersgemischten Einrichtungen. Darüber hinaus kann Kinderbetreuung außerhalb von Betreuungseinrichtung in Form von häuslicher Kindertagespflege (dagpleje) erfolgen. Die Bereitstellung von Betreuungsdienstleistungen außerhalb von Einrichtungen folgt einem institutionalisierten Rahmen. Sie wird dabei meistens durch die Gemeinden organisiert, reglementiert und teilfinanziert. Es bestehen vertragliche Vereinbarungen zwischen BetreuerInnen und der Gemeinde. Diese umfassen auch die Evaluierung und Supervision.

Der größte Anteil der Einrichtungen hat den Charakter von altersgemischten Einrichtungen (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 3). Im Jahr 2014 befanden sich unter insgesamt etwa 3.790 Einrichtungen mehr als 2.390 altersgemischte Einrichtungen und nur etwa 220 Kinderkrippen.

Der Großteil der Einrichtungen wird von den Gemeinden selbst betrieben. Sie sind nach dem Kindertagesbetreuungsgesetz verpflichtet, ein ausreichendes Betreuungsangebot zu gewährleisten (siehe oben). Wie auch in anderen Ländern ist es zuletzt zu einer stärkeren Ausdifferenzierung der Angebotsstruktur gekommen. Einrichtungen werden dabei entweder von den Eltern selbst, von Vereinen oder Betrieben getragen. Sie erhalten Förderungen und Finanzierungsbeiträge von Seiten der Gemeinden. Etwa älteren Daten aus dem Jahr 2014 zu Folge, wurde mit 70 Prozent der Großteil der Einrichtungen dabei weiter von den Gemeinden selbst betrieben. Etwa 17 Prozent wurden von privaten gemeinnützigen Trägern betrieben und etwa 14 Prozent von gewinnorientierten Trägern. Es ist zu berücksichtigen, dass der Anteil der von Gemeinden selbst getragenen Einrichtungen im Zeitverlauf sinkt.

Das Betreuungsangebot spiegelt sich in der Betreuungsstruktur wider. Im Jahr 2014 wurden fast 77 Prozent der in Einrichtungen betreuten Kinder im Alter von 0 bis 6 Jahren in altersgemischten Einrichtungen betreut. Sie stellen damit die mit Abstand wichtigste Betreuungsform dar. Auf Kindergärten entfielen 20 Prozent und auf Krippen nur 3,2 Prozent. Die Zahlen verdeutlichen, dass auch der Großteil der Unter-3-jährigen Kinder in altersgemischten Einrichtungen betreut wird. Etwa 75 Prozent der Kinder wurden im Jahr 2014 in kommunalen Einrichtungen betreut (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 4).

Für Kinder unter 3 Jahren stellen altersgemischte Einrichtungen sowie die häusliche Kindertagespflege die wesentlichen Betreuungsformen dar. Dabei beträgt der Anteil der Unter-3-jährigen Kinder, die in häuslicher Kindertagespflege betreut werden, bei Unter-1-Jährigen 45,5 Prozent, bei 1- bis 2-Jährigen 38,2 Prozent und bei 2- bis 3-Jährigen 31,2 Prozent. Der Anteil der Kinder dieser Altersgruppen, die in altersgemischten Einrichtungen betreut werden, beträgt bei unter 1-Jährigen 46,6 Prozent, bei 1- bis 2-Jährigen 53,4 Prozent und bei 2- bis 3-Jährigen 58 Prozent. Die Betreuung von Über-3-Jährigen findet fast ausschließlich in altersgemischten Einrichtungen und in Kindergärten statt. Die häusliche Kindertagespflege spielt in diesem Alter fast keine Rolle mehr.

Versorgungsgarantie

Die Gemeinden sind verpflichtet, allen Kindern ab der 26. Woche bis zum Schuleintritt einen Betreuungsplatz bereitzustellen. Es gibt in Dänemark schon für sehr junge Kinder eine

umfassende staatliche Versorgungsgarantie. Wenn eine Gemeinde nicht in der Lage ist, die Versorgung sicher zu stellen, dann ist sie verpflichtet, die Betreuungskosten einer außerfamiliären Betreuung für die betroffene Familie zu übernehmen. Dies erfolgt, indem etwa die Kosten einer privaten häuslichen Kinderbetreuung oder die Betreuungskosten in einer Einrichtung einer anderen Gemeinde übernommen werden müssen. Wenn das Kind durch die Eltern selbst betreut wird, muss die Gemeinde den damit verbundenen Einkommensverlust tragen.

Qualitativer Rahmen

Auf nationaler Ebene bestehen pädagogische Rahmenvorgaben (Educational Guidelines) sowohl für die Kleinkinderbetreuung in Einrichtungen als auch für die häusliche Kleinkinderbetreuung und -erziehung.¹²⁸ Einrichtungen können darüber hinaus Schwerpunkte setzen. Das Tagesbetreuungsgesetz verpflichtet die Einrichtungen, einen Bildungsplan bzw. ein pädagogisches Curriculum zu entwickeln.¹²⁹ Dieses beinhaltet Lernziele und Inhalte für 0- bis 6-Jährige sowie die Rahmenbedingungen, in denen diese Ziele erreicht werden sollen. Jedes zweite Jahr werden diese Konzepte evaluiert und Ergebnisse werden veröffentlicht. Die Einrichtungen haben dabei weitreichende Spielräume in der Festlegung der eigenen Schwerpunkte, sind aber an Vorgaben des Ministeriums für Kinder und Unterricht gebunden. Der Bildungsplan der Einrichtung muss mit den lokalen Behörden abgestimmt werden und muss von diesen genehmigt werden. Darüber hinaus muss das Bildungskonzept veröffentlicht werden (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 7). Die Einrichtungen müssen in ihrem Curriculum allgemein gehaltene Lerninhalte gewährleisten, etwa Vorstellungskraft, Kreativität, digitale und sprachliche Kompetenzen. Dabei muss eine kooperative Einbindung der Eltern erfolgen. Die pädagogische Arbeit muss die Teilnahme an Entscheidungen und daraus resultierendes gemeinsames Verantwortungsbewusstsein stärken. So soll die Kooperationsfähigkeit, aber auch die Selbständigkeit des Kindes gefördert werden. Ein weiterer Schwerpunkt ist die Integration und erhöhte Aufmerksamkeit gegenüber Kindern aus einem Umfeld mit hohem Marginalisierungspotenzial. Der Bildungsplan der Einrichtung muss zugrunde legen, wie die Lernumgebung bestimmt Kompetenzen fördern kann, etwa Neugier, Selbstvertrauen, die soziale Entwicklung oder die Kommunikationsfähigkeit. Dabei sind die Einrichtungen frei bei der Auswahl ihrer pädagogischen Konzepte und Strategien. Die Einrichtungen überprüfen dabei auch regelmäßig den Lern- und Entwicklungsfortschritt der Kinder. Dabei sind die Einrichtungen in der Auswahl der Methoden zur Feststellung des Lernerfolgs frei. Zur Überprüfung der Sprachkompetenz und der Einleitung eines speziellen Sprachförderunterrichts kann das pädagogische Personal eine Feststellung des Sprachstands veranlassen.

Öffnungszeiten und Betreuungsumfang

Die institutionelle außerfamiliäre Kinderbetreuung in Dänemark ist umfassend ausgebaut. Dies gilt auf für Öffnungszeiten und den Betreuungsumfang. Dabei sind Unterschiede zwischen Gemeinden gegeben. Öffentliche Einrichtungen umfassen grundsätzlich sowohl Vollzeit- als auch Teilzeitangebote. Dabei ist für die meisten Kinder eine Vollzeitbetreuung gegeben (siehe

¹²⁸ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹²⁹ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Rostgaard 2015, S. 7). Die Öffnungszeiten umfassen gewöhnlicherweise 50 bis 54 Stunden. Die meisten Tagesbetreuungseinrichtungen öffnen an üblichen Werktagen um 6:00 Uhr und schließen um 17:00 Uhr.¹³⁰

Betreuungsverhältnis und Gruppengrößen

Auf nationaler Ebene finden sich keine Vorgaben betreffend Gruppengrößen und Betreuungsverhältnissen. Das Kindertagesbetreuungsgesetz sieht hierzu keine Vorgaben vor. Die Gruppengrößen variieren zwischen Einrichtungen und Gemeinden. Dabei auf der Gemeindeebene häufig Vorgaben. Üblicherweise erfolgt die Kinderbetreuung in Einrichtungen dabei in Gruppen zu 11 bis 12 Kindern und 3 bis 4 PädagogInnen bzw. AssistentInnen.¹³¹

Auch wenn in Dänemark keine Vorgaben zur Gruppengröße finden, sind die Betreuungsschlüssel dennoch im Ländervergleich sehr niedrig (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 6). Dabei lag der Betreuungsschlüssel im Fall der Betreuung von Unter-3-Jährigen im Jahr 2014 bei 1 zu 3,5. Aktuelleren Daten von Statistik Dänemark zu Folge¹³² beträgt der Betreuungsschlüssel in Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren im Jahr 2019 landesweit 3,1, in Einrichtungen insgesamt 3,3. Der Betreuungsschlüssel ist also noch schwach gesunken. Allerdings sind hier große Unterschiede zwischen Gemeinden feststellbar. Etwa betrug der Betreuungsschlüssel über alle Einrichtungen in Kopenhagen sogar nur 2,3, in Odense 3,5 und in Aarhus 3,3.

Qualitätsmanagement und Qualitätskontrolle

Qualitätskontrolle findet auf drei Ebenen statt.¹³³ Die erste umfasst eine interne Evaluierung der Arbeit in der Einrichtung entlang von Schwerpunkten des jeweiligen pädagogischen Bildungskonzepts der Einrichtung. Die Betreuungseinrichtungen sind durch das Tagesbetreuungsgesetz verpflichtet, ein pädagogisches Konzept und Curriculum für 0- bis 6-Jährige zu entwickeln (siehe oben).¹³⁴ Dabei sind auf nationaler Ebene in groben Zügen Schwerpunkte definiert, die Einrichtungen haben in der Umsetzung und Konkretisierung dieser Schwerpunkte weitreichende Spielräume. Dabei müssen diese Bildungspläne aber mit den zuständigen Gemeindebehörden abgestimmt und von diesen genehmigt werden. Jedes zweite Jahr muss die Einrichtung nach Maßgabe des pädagogischen Konzeptes eine Evaluierung durchführen. Die Ergebnisse werden veröffentlicht. Dabei haben sich in den Gemeinden unterschiedliche Konzepte und Methoden der Evaluierung entwickelt.

Die zweite Ebene der Qualitätskontrolle sieht eine externe Evaluierung durch die zuständigen Behörden der Gemeinde vor. Dabei führt die Gemeinde die Überprüfung entweder selbst durch oder sie beauftragt eine externe Organisation. Die Häufigkeit und Ausrichtung der Überprüfung ist abhängig von der Gemeinde.

¹³⁰ Siehe hierzu Informationen der Universität von Kopenhagen unter dem [Weblink](#). (University of Copenhagen 2017, S. 7).

¹³¹ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹³² Abrufbar sind Daten für die Jahre 2016 bis 2019 unter dem [Weblink](#).

¹³³ Siehe hierzu Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹³⁴ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Eine externe Qualitätskontrolle findet durch das dänische Evaluierungsinstitut EVA (Danmarks Evalueringsinstitut) statt. Hier steht die Entwicklung der Kinder sowie die Organisation der sprachlichen Entwicklung durch die Gemeinden im Vordergrund. Die Rolle des EVA im Rahmen der Organisation der formalen Kinderbetreuung in Dänemark ist im Kindertagesbetreuungsgesetz festgeschrieben. Das EVA soll zur Sicherstellung und Entwicklung des Lehrens und Lernens sowie der Erziehung beitragen.

Die Bereitstellung von Betreuungsdienstleistungen außerhalb von Einrichtungen in Form von Kindertagespflege erfolgt zumeist in einem von der Gemeinde organisierten, reglementierten und teilfinanzierten Rahmen. Es bestehen vertragliche Vereinbarungen zwischen BetreuerInnen und der Gemeinde. Diese umfassen auch die Evaluierung und Supervision.

Ausbildungsstruktur

In Dänemark sind auf nationaler Ebene im Kinderbetreuungsgesetz zunächst keine Vorgaben zu Mindestqualifikationen für KinderpädagogInnen und AssistentInnen in Einrichtungen definiert (EC 2019, S. 73). Auch für PädagogInnen der häuslichen Kinderpflege sind auf nationaler Ebene keine Mindestqualifikationen festgelegt. Dennoch verfügen im Jahr 2018 etwa 58 Prozent der beschäftigten Personen in Einrichtungen über einen tertiären Abschluss als PädagogIn (ISCED 6). Die PädagogInnen (pædagog) stellen damit das Kernpersonal der Betreuungseinrichtungen dar. (siehe Jensen 2017, S. 3). In Kinderkrippen für Kinder unter 3 Jahren (vuggestuer) ist der Anteil der mit 55 Prozent nur geringfügig niedriger. Das restliche Personal setzt sich weitestgehend aus pädagogischen AssistentInnen und Hilfskräften zusammen. Während für pädagogische Hilfskräfte kein erforderlicher beruflicher Abschluss definiert ist, ist für die Anerkennung als pädagogische Assistentin eine mittlere berufliche Ausbildung auf Ebene der oberen Sekundarstufe (ISCED 3) erforderlich. Lediglich 2 Prozent der Beschäftigten in Einrichtungen sind pädagogische AssistentInnen.

Bedarfserhebung

Die Finanzierung, Organisation und Regulierung von außerfamiliärer Kinderbetreuung fallen in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Sie haben eine ausreichende Versorgung sicherzustellen. Die Feststellung eines ausreichenden Bedarfs fällt ebenso in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden.

Finanzierung

Im Allgemeinen werden die öffentlichen Einrichtungen von den Gemeinden teilfinanziert. Dabei gewähren die Gemeinden auch einen Zuschuss von mindestens 75 Prozent der Brutto-Betriebskosten ohne Miete und Verpflegung¹³⁵ für einen Platz.¹³⁶ Zur Abgeltung der Finanzierungslasten erhalten die Gemeinden Zuschüsse von Seiten des Zentralstaates.¹³⁷ Eine Annäherung an die Kostenaufteilung zwischen dem Zentralstaat und den Gemeinden kann auf Grundlage der Bildungsausgabenstatistik bei Eurostat nicht erfolgen.

¹³⁵ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹³⁶ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹³⁷ Siehe hierzu Informationen von Eurydice unter dem [Weblink](#).

Kostenbeiträge der Eltern sollen im Allgemeinen 25 Prozent der Betriebskosten im genannten Umfang nicht übersteigen.

4.3.2. Faktoren der Nachfrageseite

Inanspruchnahme von Kinderbetreuung

In Dänemark werden Kinder im Durchschnitt sehr früh in formelle Kinderbetreuung einbezogen. Im Durchschnitt starten Kinder zwischen 9,7 und 10,7 Monaten, abhängig von der Art der Einrichtung. Dabei weist Dänemark im EU-Vergleich mit die höchsten Betreuungsquote für Unter-3-Jährige aus.¹³⁸ Nach Daten von Eurostat auf Grundlage des EU-SILC Survey betragen die Betreuungsquoten für Unter-3-jährige in Dänemark im Jahr 2019 etwa 66 Prozent. Im Durchschnitt der EU-27 liegt der Vergleichswert bei 35,5 Prozent, in Österreich etwa bei 23 Prozent und in Deutschland bei 31 Prozent. Kein anderes Land der EU-27 erreicht bei unter 3-Jährigen eine derart hohe Betreuungsquote. Dabei ist noch relevant, dass der zeitliche Umfang der Betreuung sehr hoch ist: Es erfolgt für fast 60 Prozent der Unter-3-Jährigen eine Betreuung im zeitlichen Umfang von mindestens 30 Stunden pro Woche.

Tabelle 9: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019¹³⁹

	Unter 3 Jahren - bis 29 Stunden	Unter 3 Jahren - 30 Stunden und mehr	Insgesamt
DK	8	58	66
DE	8	23	31
FR	17	34	51
NL	59	6	65
AT	15	8	23

Erstellt mit [Datawrapper](#)



Quelle: Eurostat auf Grundlage von EU-SILC

Besuchspflicht

In Dänemark sind die Gemeinden verpflichtet, Betreuungseinrichtungen in ausreichender Kapazität bereitzustellen. Dabei gibt es eine Versorgungsgarantie ab dem ersten Lebensjahr (siehe oben). Die Kosten der Kinderbetreuung werden von der öffentlichen Hand intensiv gefördert. Die Gemeinden tragen den Großteil der Ausgaben für Betreuungseinrichtungen. Darüber hinaus sind Förderungen für einkommensschwache Familien bis hin zur völligen Beitragsfreistellung vorgesehen. Die Kinderbetreuungsquote in Dänemark ist sehr hoch. Hier ist relevant, dass es aber in Dänemark, anders als in Frankreich, keine allgemeine Besuchspflicht und Teilnahmepflicht an Elementarpädagogik gibt. Dabei können regionale Ausnahmen implementiert werden. In bestimmten Regionen kann die verpflichtende Teilnahme im Umfang von mindestens 25 Stunden pro Woche an Kinderbetreuung für bestimmte Gruppen vorgesehen

¹³⁸ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹³⁹ Datengrundlage ist Eurostat „Formal child care by duration and age group“ auf Grundlage von EU-SILC, abrufbar unter dem [Weblink](#).

werden. Dies betrifft Kinder ab einem Jahr bis zum Schuleintritt in Wohngebieten, die von sozialer Marginalisierung betroffen sind.¹⁴⁰ Die Verpflichtung gilt nicht, wenn das Kind zu Hause unterrichtet wird. Dabei sind aber festgelegte sprachliche und soziale Lerninhalte zu vermitteln. Die Feststellung des Potenzials von Wohngebieten für soziale Marginalisierung erfolgt nach festgelegten Kriterien. Als marginalisierte Wohngebiete werden zusammenhängende Quartiere mit zumindest 1.000 EinwohnerInnen erfasst. Kriterien sind etwa, wenn diese Wohngebiete einen Anteil von EinwohnerInnen mit Migrationshintergrund von mehr als 50 Prozent haben, der Anteil der Personen zwischen 18 und 64 Jahren, die keine Beschäftigung haben und nicht in Ausbildung sind, über 40 Prozent liegt oder das durchschnittliche Nettoeinkommen bei 15- bis 64-Jährigen weniger als 55 Prozent des allgemeinen durchschnittlichen Einkommens beträgt (siehe Witcombe 2019).

Kostenbeiträge der Eltern

Die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung in einer Einrichtung ist grundsätzlich nicht beitragsfrei. Dabei werden Gebühren und Kostenbeiträge für die Eltern verrechnet. Nach Maßgabe des Tagesbetreuungsgesetzes dürfen die Gebühren dabei 25 Prozent der laufenden Betriebsausgaben der Einrichtungen nicht übersteigen. Der verbleibende größere Teil der Kosten wird von den Gemeinden teilfinanziert.¹⁴¹ Diese Aufteilung gilt für alle Einrichtung Kinderkrippen, Kindergärten und Vorschulen, und zwar unabhängig vom Träger, d.h. sowohl für kommunale Einrichtungen als auch für solche freier Träger. Der Zuschuss der Gemeinde soll mindestens 75 Prozent der Bruttobetriebskosten ohne Miete und Unterhalt betragen.¹⁴²

Die Elterngebühren sind im Allgemeinen mit 25 Prozent der laufenden Betriebsausgaben nach oben gedeckelt. In diesem Rahmen werden die Elterngebühren unter Berücksichtigung von Faktoren etwa des Einkommens der Eltern oder dem Alter der Kinder berechnet. Dabei können fallbezogen weitere Gebührenfreistellungen oder Gebührenherabsetzungen relevant sein. Ein für die Eltern beitragsfreier Kinderbetreuungsplatz steht bis zu einem jährlichen Netto-Einkommen von im Jahr 2019 etwa 177.601 Kronen bzw. 23.788 Euro¹⁴³ zur Verfügung (siehe OECD 2019, S. 16).¹⁴⁴ Darüber hinaus fallen in einem Rahmen von 177.601 und 181.538 Kronen (23.788 bis 24.315 Euro) nur 5 Prozent der Gebühren an. Von dieser Einkommensgrenze steigen die Gebühren linear an, bis ab einer Einkommensgrenze von 551.700 Kronen (73.894 Euro) die vollen 25 Prozent bezahlt werden müssen. Dabei werden die Gebühren für alle zusätzlichen 3.938 Kronen (527,5 Euro) an Einkommen um 1 Prozentpunkt erhöht. Wird für ein Kind die verpflichtende Teilnahme zur einer Sprachförderung angeordnet, so werden seitens der Einrichtung ebenso weniger Gebühren verrechnet. Dasselbe gilt, wenn mehrere Kinder einer Familie in einer Einrichtung betreut werden (Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 5). Darüber hinaus sind Abschläge für Alleinverdiener maßgeblich (OECD 2018). Bei einer Gebührenfreistellung oder Herabsetzung zahlen die Eltern entweder keine oder niedrigere

¹⁴⁰ Siehe hierzu die Informationen von Witcombe (2019) unter dem [Weblink](#).

¹⁴¹ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁴² Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁴³ Zur Umrechnung wurde auf Grundlage von Eurostat ein Wechselkurs von 1 zu 1,4661 für das Jahr 2019 nach Maßgabe der bilateralen jahresdurchschnittlichen Wechselkurse nach Eurostat herangezogen.

¹⁴⁴ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Beiträge, die Gemeinde leistet zusätzlich eine Förderung an die Einrichtung (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 5).

Alternativ zur Kinderbetreuung in Einrichtungen können sich Eltern auch für eine private Einrichtung entscheiden. Private Einrichtungen sind in ihrer Gebührengestaltung grundsätzlich frei. Dabei sind die Kosten in der Regel höher als in kommunalen Einrichtungen. Die Kosten für diese private Betreuung werden unabhängig von den Gesamtkosten dieser Betreuung von den Gemeinden im Ausmaß von 75 Prozent der Referenzkosten in einer kommunalen Einrichtung gefördert. Die Subvention an private Einrichtungen setzt sich aus Beiträgen zu laufenden Betriebskosten, Miete bzw. Kosten für Gebäude sowie die Verwaltung zusammen. Die Förderung wird dabei an die Einrichtung und nicht an die Familie ausbezahlt.¹⁴⁵

Förderung von Kinderbetreuung

In Dänemark erfolgt die Förderung der Kinderbetreuung in erster Linie durch Finanzierungsbeiträge an die Einrichtungen und zum Anderen durch indirekte und direkte Förderungen an die Familien. Grundsätzlich sind die Gemeinden verpflichtet, ein ausreichendes Betreuungsangebot bereitzustellen und zu finanzieren. Elternbeiträge dürfen nicht höher als 25 Prozent der laufenden Betriebskosten ausmachen (siehe hierzu OECD 2018). Der Restbetrag sowie weitere allfällige Gebührenfreistellungen und Herabsetzungen werden von den Gemeinden finanziert (siehe oben). Die Gemeinden erhalten im Gegenzug Zuweisungen aus dem Haushalt des Zentralstaates. Auch die Kinderbetreuung in privaten Einrichtungen wird in einem äquivalenten Umfang von den Gemeinden finanziert. Dabei zahlen die Gemeinden Förderungen an die Träger privater Einrichtungen aus. Die Gemeinden erhalten dabei staatliche Zuschüsse zur Finanzierung von Einrichtungen.

Nach Angaben der OECD (2018) sind in Bezug auf Kinderbetreuungskosten keine indirekten steuerlichen Instrumente implementiert. Es gibt also neben den allgemeinen Kinderabsetzbeträgen keine speziell auf Kosten der Kinderbetreuung bezogenen Absetz- oder Freibetragsmodelle.

Arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung der Elternzeit

Die arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung der Elternzeit setzt mit dem Mutterschutz ein. Der Mutterschaftsurlaub beginnt 4 Wochen vor dem Geburtstermin und endet 14 Wochen nach der Geburt (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017a, S. 8). Dabei müssen Mütter die ersten 2 Wochen nach der Geburt verpflichtend Mutterschaftsurlaub nehmen. In der Zeit des Mutterschaftsurlaubs werden 100 Prozent des Erwerbseinkommens vor der Geburt ersetzt, bis zu einer Höhe von im Jahr 2017 etwa 4.250 Kronen (etwa 570 Euro) pro Woche. Voraussetzung ist, dass unselbständig Erwerbstätige Mütter in den 4 Monaten vor dem Mutterschutz zumindest 160 Stunden erwerbstätig waren bzw. in den letzten 3 Monaten 40 Stunden pro Monat¹⁴⁶. Äquivalente Regelungen gelten für selbständig Erwerbstätige. Väter haben Anspruch auf einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub (Fædreorlov). Dabei gelten dieselben Anspruchsbedingungen

¹⁴⁵ „The financial contribution should amount to at least 75 % of the costs in a similar public provision“ (Eurydice unter [Weblink](#)).

¹⁴⁶ Siehe hierzu Informationen der europäischen Kommission unter dem [Weblink](#).

wie beim Mutterschutz. Im Anschluss an den Mutterschutz haben Mütter Anspruch, ihre Erwerbstätigkeit im Rahmen eines erweiterten Mutterschaftsurlaubs (Forældreorlov) zu verlängern. Diese Zeit kann auch von beiden Eltern in Anspruch genommen werden. Dieser erweiterte Mutterschutzurlaub dauert 32 Wochen bis das Kind 48 Wochen alt ist. Auch in dieser Zeit kann die Familie Mutterschaftsgeld beziehen. Die Zeitspanne von 32 Wochen kann im Gegenzug für einen verminderten Bezug von Geldleistungen auch gestreckt werden. Während dem Mutterschaftsurlaub besteht ein Kündigungsschutz. In Dänemark ist dabei auch der Vaterschaftsurlaub weit verbreitet (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017a, S. 8). Im Jahr 2014 nahmen etwa 60 Prozent Väter von Kindern, die im Jahr 2011 geboren wurden, die Vaterschaftszeit in Anspruch.

Eltern, die in Dänemark leben, und unterhaltspflichtige Kinder bis zu einem Alter von 18 Jahren haben, können ein Kinder- und Jugendgeld (børne- og ungeydelsen) erhalten. Diese Förderung wird auch als Kinderscheck (børnecheck) bezeichnet. Für Kinder, die selbst nicht in Dänemark leben, gelten besondere Regeln, wenn diese in einem anderen EU- bzw. EFTA-Mitgliedstaat leben. Die Bezugsberechtigung ist an die Zeit des Aufenthalts in Dänemark gebunden.¹⁴⁷ Der volle Bezug ist nach einem Aufenthalt in Dänemark von 6 Jahren vorgesehen. Bei einem Aufenthalt ab einem halben Jahr steigt die Höhe der Förderung linear von 8,3 Prozent bis 100 Prozent, für jedes weitere halbe Jahr des Aufenthalts um 8,3 Prozentpunkte. Der Förderbetrag selbst sinkt mit dem Alter des Kindes. Dabei ist zum Stand 2020 für Kinder bis 2 Jahren eine Förderung in Höhe von 4.596 Kronen (etwa 617 Euro) pro Vierteljahr vorgesehen. Für Kinder im Alter von 3 bis 6 Jahren beträgt die Förderung 3.639 Kronen (488 Euro) pro Quartal, von 7 bis 14 Jahren 2.862 Kronen (384 Euro) und für Kinder von 15 bis 17 Jahren 954 Kronen (128 Euro).¹⁴⁸ Die Familienleistung ist an eine Bedarfsprüfung nach Maßgabe des Einkommens der Eltern gebunden. Die vollen Leistungen stehen zu, wenn die Eltern jeweils weniger als 800.100 Kronen (107.335 Euro) brutto pro Jahr verdienen. Bei AlleinverdienerInnen oder Alleinerziehenden wird das Einkommen dieser Person herangezogen. Bei Überschreitung der Einkommensgrenze werden 2 Prozent dieser Überschreitung von der vollen Förderhöhe abgezogen. Überschreiten beide Eltern die Einkommensgrenze wird deren jeweilige Überschreitung addiert, und es werden die 2 Prozent von der gemeinsamen Überschreitung abgezogen (siehe OECD 2018, S. 13).

Eine weitere Unterstützungsleistung für Familien mit Kindern ist das Kindergeld (Børnetilskud). Das Kindergeld differenziert dabei abhängig von Familiensituationen und -konstellationen (siehe OECD 2018, S. 14), etwa Familienhaushalte mit Alleinerziehenden, mit Zwillingen oder Mehrlingen, unterhaltspflichtigen Eltern oder Elternteilen, die in Pension sind bzw. erwerbsunfähig oder verstorben sind. Für Alleinerziehende ist etwa ein Basiskindergeld (ordinært børnetilskud) sowie ein ergänzendes Kindergeld (ekstra børnetilskud) vorgesehen. Das Basiskindergeld wird dabei pro Kind ausbezahlt. Das zusätzliche Kindergeld wird unabhängig davon ausbezahlt, ob eine Alleinerziehende ein oder mehrere Kinder hat. Leistungen werden an Personen ausbezahlt, wenn diese in Dänemark leben, für ein Kind oder mehrere Kinder bis 18 Jahren alleine

¹⁴⁷ Siehe hierzu Informationen der europäischen Kommission unter dem [Weblink](#).

¹⁴⁸ Zur Umrechnung wurde auf Grundlage von Eurostat ein Wechselkurs von 1 zu 1,4542 für das Jahr 2020 nach Maßgabe der bilateralen jahresdurchschnittlichen Wechselkurse nach Eurostat herangezogen.

unterhaltspflichtig und erziehungsberechtigt sind und auch nicht verheiratet sind. Das Basis-Kindergeld betrug 2019 pro Jahr und Kind 5.764 Kronen (772 Euro). Das ergänzende Kindergeld für Alleinerziehende betrug im Jahr 2019 5.876 Kronen (787 Euro) pro Jahr. Das Kindergeld ist unabhängig von Ihrem Einkommen und Vermögen.

Steuerliche Anreize

Es sind keine indirekten steuerlichen Förderungen für Kosten der Kinderbetreuung in Form von Absetz- oder Freibeträgen vorgesehen (siehe OECD 2018, S. 17).

Einbettung in die Bildungs- und Schulpolitik

Tagesbetreuungseinrichtungen für Unter-3-Jährige, altersgemischte Einrichtungen sowie Tagespflege in Privathaushalten sind in der Bildungsstufenklassifikation von UNESCO und OECD dem ISCED 01 Niveau zugeordnet (Early childhood Education, Early childhood educational development). Tagesbetreuungseinrichtungen für Über-3-Jährige sind dem ISCED-02-Niveau zugeordnet (Early childhood Education, Pre-primary education).¹⁴⁹ Dabei bestehen auf nationaler Ebene pädagogische Rahmenvorgaben sowohl für die Kleinkinderbetreuung in Einrichtungen, als auch für die häusliche Kleinkinderbetreuung und -erziehung.¹⁵⁰ Einrichtungen können darüber hinaus weitere Schwerpunkte setzen, sie müssen aber die allgemeinen pädagogischen Leitlinien des Ministeriums für Kinder und Unterricht in eigenen pädagogischen Konzepten (Curriculum) formulieren. Hier findet eine regelmäßige Überprüfung des Lern- und Entwicklungsfortschrittes der Kinder statt, wobei die Einrichtungen relativ frei im Hinblick auf die Methoden der Feststellung sind. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei der sprachlichen Entwicklung beigemessen. Dabei kann das pädagogische Personal spezielle Fördermaßnahmen zur sprachlichen Entwicklung veranlassen. Solchen Fördermaßnahmen geht eine Überprüfung der Sprachkompetenz des Kindes im Alter zwischen zwei und drei Jahren voran. Für Kinder, die nicht in einer Einrichtung betreut werden, ist die Feststellung des Sprachstands sogar verpflichtend.

Beschäftigungs- und Einkommenschancen

Im Hinblick auf die Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung sind die arbeitsmarktbezogenen Einkommenschancen von Frauen und Müttern relevant. Hier sind etwa der Gender Pay Gap, die Teilzeitquote sowie die Gründe für Teilzeitarbeit relevant. Eine Darstellung der Ergebnisse für Dänemark erfolgt im Rahmen des Ländervergleichs im Abschnitt 4.1.2 zu Deutschland. Dabei zeigt sich für Dänemark etwa, dass der Gender Pay Gap mit 14 Prozent etwa auf dem Niveau des EU-27-Durchschnitts liegt, jedoch unterhalb der Vergleichswerte aller anderen hier herangezogenen Vergleichsländer (siehe Tabelle 4). Dabei zeigt sich, dass Dänemark unter den fünf Vergleichsländern das einzige Land ist, in dem Frauen im Alter von 25 bis 49 Jahren nicht mehrheitlich familiäre Betreuungsaufgaben als Grund für eine Teilzeitbeschäftigung anführen (siehe Tabelle 6).

¹⁴⁹ Siehe [Eurydice](#).

¹⁵⁰ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Rollenmuster und familienbezogene Normen

Für die Inanspruchnahme außerfamiliärer Kinderbetreuung insbesondere für Kinder vor dem Schulpflicht-Alter sind auch gesellschaftlicher Werthaltungen und Normen zur Arbeitsteilung familienbezogener Betreuungsaufgaben gegenüber einer Erwerbsteilnahme von Müttern von Bedeutung. Eine Darstellung dieser Einstellungsmuster in den hier relevanten fünf Vergleichsländern, auch unter Berücksichtigung von Dänemark, erfolgt in Abschnitt 4.1.2 des Kapitels zu Deutschland. Auf Grundlage von Ergebnissen der European Values Study zeigen sich dabei für Dänemark durchaus progressivere Einstellungen zur geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung als etwa in Österreich oder Deutschland (siehe etwa Abbildung 31).

4.4. Niederlande

4.4.1. Faktoren der Angebotsseite

Institutioneller Rahmen der Versorgung

In den Niederlanden liegt die Zuständigkeit für Kleinkindbetreuung und frühkindliche Erziehung in der Zuständigkeit des Ministeriums für Soziales und Beschäftigung (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid) sowie des Ministeriums für Bildung, Kultur und Wissenschaft (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap).¹⁵¹ Ähnlich wie in Frankreich (siehe oben) gibt es auch in den Niederlanden auf der Ebene des Zentralstaates eine Aufgabenteilung zwischen Kinderbetreuung und -pflege und frühkindlicher Pädagogik. Dabei hat das Sozialministerium im Wesentlichen die Zuständigkeit für die Betreuung von Kindern unter 4 Jahren in Einrichtungen, für die häusliche Kinderbetreuung sowie auch für die außerschulische Nachmittagsbetreuung von Kindern zwischen 4 und 13 Jahren. Mittlerweile gilt sowohl für die privaten Tagesbetreuungseinrichtungen sowie für die öffentlich finanzierten Spielgruppen eine einheitliche Regulierung (Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 2). Stärker im Bereich der Elementarpädagogik sind die Vorschulen angesiedelt. In den Niederlanden beginnt die Schulpflicht schon mit 5 Jahren. In den Jahren davor ist es üblich, Kinder ab 4 Jahren in die Vorschule zu schicken. Die Gesetzgebung und Verwaltung der Vorschulen liegt im Zuständigkeitsbereich des Unterrichtsministeriums.

Die Bereitstellung von Kinderbetreuung für Unter-4-Jährige erfolgt in den Niederlanden über weite Strecken nach Marktmechanismen in einem vom Staat vorgegebenen regulativen und kontrolliertem Rahmen. Dabei bieten private Einrichtungen Betreuungsdienstleistungen an. Sie richten ihr Angebot an der Nachfrage aus. Dabei gelten Rahmenvorgaben in Hinblick auf Qualität und Art der Bereitstellung. Die Gemeinden und der Zentralstaat sind für das Monitoring, die Inspektion und für die Qualitätskontrolle zuständig. Die Gemeinden stellen durch ihre Aufsicht die qualitativen und strukturellen Vorgaben sicher. Kinderbetreuungseinrichtungen, die den Rahmen erfüllen, bedürfen einer behördlichen Genehmigung und sind im nationalen Register für

¹⁵¹ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Kinderbetreuungseinrichtungen des Gesundheitsministeriums (Landelijk registger kinderopvang) eingetragen.¹⁵²

Strukturelle Vorgaben insbesondere im Hinblick auf Sicherheit, Gesundheit, Hygiene finden sich für Kindertagesstätten im Kinderbetreuungsgesetz (Wet Kinderopvang). Für Spielgruppen ist das im Gesetz zur Kinderbetreuung und Qualitätsanforderungen in Spielgruppen (Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen) maßgeblich. Seit 2010 sind Kindertagesstätten und Spielgruppen gemeinsam nach dem Gesetz über Entwicklungschancen durch Qualität und Erziehung reguliert (Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie). In jüngerer Vergangenheit wurden weitgehende Reformen der Kinderbetreuung gesetzlich verankert. In den Jahren 2019 und 2018 traten das Gesetz über Innovation und Qualität der Kinderbetreuung (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang) sowie das Gesetz zur Harmonisierung von Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Spielgruppen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) in Kraft. Das erste Gesetz definiert qualitative Vorgaben an die Bereitstellung von Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Spielgruppen. Letzteres zielt auf die Schaffung eines gemeinsamen qualitativen Rahmens für Kindertagesstätten und Spielgruppen ab und stellt Kindertagesstätten und Spielgruppen gleich.

Angebotsstruktur

Kinder können ab einem Alter von sechs Wochen bis zum Verlassen der Grundschule in Kinderbetreuung gehen. In den Niederlanden gibt es verschiedene Formen der Kinderbetreuung, die alle Qualitätsanforderungen erfüllen müssen. Die Haupttypen lassen sich in drei Formen unterteilen: Das sind Kindertagesstätten für Kinder von 0 bis 4 Jahren, die außerschulische Betreuung für 4- bis 12-Jährige sowie Betreuungsdienstleistungen von Betreuungspersonen im Rahmen von Kindertagespflege für Kinder von 0 bis 12 Jahren. Dabei ist eine weitere Ausdifferenzierung im Hinblick auf die Kleinkindbetreuung relevant: Kindertagesstätten (kinderdagverblijf) sind Tagesbetreuungseinrichtungen für Kinder ab einem Alter von 6 bis 8 Wochen bis zu einem Alter von 4 Jahren (Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 3). Ab einem Alter von 4 Jahren besuchen die meisten Kinder Vorschulen.

Eine Alternative zu Kindertagesstätten sind Spielgruppen (peuterspeelzalen). Diese werden von der öffentlichen Hand finanziert. Sie sind für Kinder im Alter ab 2 Jahren bis 4 Jahren zugänglich. Häufig werden sie von Kindern aus Familien mit sozial benachteiligtem Hintergrund besucht. Diese Einrichtungen haben häufig nur halbtags geöffnet. Nach Reformen in der jüngeren Vergangenheit wurden Spielgruppen den Kindertagesstätten gleichgestellt. Für sie bestehen dieselben Strukturvorgaben wie für Kindertagesstätten.

Außerfamiliäre Kleinkindbetreuung findet häufig auch im Rahmen von Kindertagespflege durch EinzelbetreuerInnen und Tagesmütter statt. Diese Betreuungsform ist Kindern ab einem Alter von 6 Wochen zugänglich.

Außerhalb der klassischen Kinderbetreuung existiert ein Vorschulsystem. Hier wird eine vorschulische Kindererziehung (voor- en vroegschoolse educatie) für Kinder im Alter von 4 bzw.

¹⁵² Siehe hierzu Informationen von Eyridice unter dem [Weblink](#).

5 Jahren sowie für Kinder von 2 ½ bis 4 Jahren, wenn diese sprachliche oder pädagogische Defizite haben, angeboten. Dabei sind die Gemeindebehörden für die Feststellung von Defiziten verantwortlich.¹⁵³ Vorschulische Erziehung findet entweder in Volksschulen statt oder integriert in den Kindertagesstätten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Schulpflicht (leerplicht) in den Niederlanden ab einem Alter von 5 Jahren beginnt. Davor besuchen die meisten Kinder die Vorschule ab einem Alter von 4 bzw. 5 Jahren.¹⁵⁴ Diese vorschulischen Einrichtungen müssen mindestens an vier Tagen halbtags geöffnet haben (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 3). Darüber hinausgehende Öffnungszeiten hängen vom Träger der Einrichtung bzw. von der Schulleitung ab. Häufig sind diese Einrichtungen an einem Wochentag (zumeist Mittwoch) geschlossen. Die Gemeinden müssen für die Betreuung von Vorschulkindern ein außerschulisches Betreuungsangebot (buitenschoolse opvang) außerhalb der Öffnungszeiten gewährleisten. Diese außerschulische Betreuung findet häufig wieder in den Kindertagesstätten statt.

Während Spielgruppen häufig öffentlich organisiert und finanziert sind, werden Kindertagesstätten (kinderdagverblijf) zumeist von privaten nicht-gewinnorientierten Trägern bereitgestellt. Dabei haben markt- und gewinnorientierte Träger zuletzt stark an Bedeutung zugenommen. Ähnliches gilt für die Vorschulen. Weniger als ein Drittel dieser Vorschulen werden von öffentlichen Trägern bereitgestellt. Ein Großteil der Einrichtungen wird von kirchlichen Organisationen getragen, ein kleinerer Teil von anderen privaten Trägern.

Versorgungsgarantie

Es gibt in den Niederlanden keine umfassend festgelegte Garantie eines Kinderbetreuungsangebots vor dem Beginn der Schulpflicht mit 5 Jahren. Gemeinden haben die Betreuung von Kindern ab 4 Jahren außerhalb der Schulzeiten der Vorschule zu gewährleisten (buitenschoolse opvang).

Qualitativer Rahmen

Es gibt in den Niederlanden keine umfassenden und ausdefinierten pädagogischen Vorgaben zur Entwicklung von Kindern im Rahmen von Kinderbetreuung außerhalb der Vorschulen. Im Kinderbetreuungsgesetz (Wet Kinderopvang) sind strukturelle qualitative Vorgaben betreffend die Bereitstellung von Kinderbetreuung festgehalten. Hier ist zudem die Finanzierung und die Qualitätskontrolle geregelt.¹⁵⁵ Das Gesetz definiert allgemeine Schwerpunkte. Einrichtungen müssen demnach gewährleisten, dass Kindern ein sicheres und fürsorgliches Umfeld geboten wird, die Entwicklung ihrer persönlichen und sozialen Kompetenzen unterstützt wird und Normen und Werte vermittelt werden (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017, S. 2). Einrichtungen sind verpflichtet, einen Elternbeirat einzurichten. Die Träger von Einrichtungen sind verpflichtet, pädagogische Konzepte zu entwickeln und diese mit den Eltern abzustimmen.¹⁵⁶ Dies Konzept umfassen die äußere Organisation der Betreuung, etwa im Hinblick auf angewendete

¹⁵³ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁵⁴ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁵⁵ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁵⁶ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

pädagogische Konzepte, Gruppengrößen oder die Alterszusammensetzung der Gruppen. Darüber hinaus werden die Aktivitäten innerhalb und außerhalb der Einrichtung beschrieben.

Im Rahmen der vorschulischen Erziehung müssen Einrichtungen bildungspolitische Programme umsetzen. Sie können dabei aus einem Set von anerkannten Programmen auswählen. Für die Anerkennung der Einrichtungen und ihrer pädagogischen Konzepte sind zwei Organisationen relevant. Die Anerkennungskommission für Betreuungseinrichtungen (Erkenningscommissie Interventies) und das Panel für Wohlfahrt und Entwicklungsförderung (Panel Welzijn en Ontwikkelingsstimulering). Aktuell sind fünf verschiedene Programme verfügbar.¹⁵⁷

In jüngerer Vergangenheit sind Reformen umgesetzt worden, die einerseits auf eine Erhöhung der Qualität der Kinderbetreuung durch Verankerung fester struktureller Vorgaben und andererseits auf eine Harmonisierung der unterschiedlichen Betreuungsformen abzielen. Seit 2010 sind Kindertagesstätten und Spielgruppen gemeinsam nach dem Gesetz über Entwicklungschancen durch Qualität und Erziehung reguliert (Wet ontwikkelingskansen door kwaliteit en educatie). Im Jahr 2019 trat das Gesetz über Innovation und Qualität der Kinderbetreuung (Wet innovatie en kwaliteit kinderopvang) in Kraft. Das Gesetz ändert unter anderem bisherige Bestimmungen im Kinderbetreuungsgesetz. Es zielt auf die Erhöhung der Qualität der Kinderbetreuung und die Schaffung eines einheitlichen Mindeststandards für die verschiedenen Einrichtungen und Betreuungsformen ab.¹⁵⁸ Etwa sind hier Vorgaben betreffend die Gruppengröße und die altersmäßige Gruppenzusammensetzung festgelegt. Auch ist im Gesetz vorgesehen, dass jede Einrichtung über einen pädagogischen Grundsatzbeauftragten (pedagogisch beleidsmedewerker) verfügen muss und einen Ausbildungsplan für die Aus- und Weiterbildung des pädagogischen Personals verfügen muss. Schon im Jahr 2018 trat das Gesetz zur Harmonisierung von Kinderbetreuung in Kindertagesstätten und Spielgruppen (Wet harmonisatie kinderopvang en peuterspeelzaalwerk) in Kraft. Im Rahmen des ersten Gesetzes werden Spielgruppen rechtlich den Tagesbetreuungseinrichtungen gleichgestellt und an dieselben Qualitätsanforderungen gebunden.¹⁵⁹ Die Unterscheidung zwischen Kindertagesstätten und Spielgruppen ist nach der Harmonisierung weitgehend obsolet.

Öffnungszeiten und Betreuungsumfang

Es finden sich grundsätzlich keine festen institutionellen Vorgaben im Hinblick auf die Ausgestaltung der Betreuungszeit über das Jahr oder über den Tag. Einrichtungen treffen ihre eigenen Zeitpläne.¹⁶⁰ Kindertagesstätten sind häufig ganztägig bis zu elf Stunden pro Tag geöffnet. In der Regel haben diese Einrichtungen 50 Wochen pro Jahr geöffnet. Dabei werden auch halbtägige Betreuungsumfänge angeboten und auch stark genutzt (Schreyer und Oberhuemer 2017b). Gerade in den Niederlanden ist Teilzeitarbeit von Frauen im mittleren Erwerbsalter sehr weit verbreitet. Dem Informationsportal der Stadt Amsterdam zufolge¹⁶¹ haben hier die meisten Kindertagesstätten von 8:00 Uhr bis 18:00 geöffnet und bieten ganztägige

¹⁵⁷ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁵⁸ Siehe hierzu Informationen der niederländischen Regierung Rijksoverheid unter dem [Weblink](#).

¹⁵⁹ Siehe hierzu Information des niederländischen Sozialministeriums Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid unter dem [Weblink](#).

¹⁶⁰ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁶¹ Siehe hierzu das Informationsportal der Stadt Amsterdam „I amsterdam“ unter dem [Weblink](#).

Betreuung an. Ältere Kinder besuchen Programme der vorschulischen Erziehung. Diese finden häufig unmittelbar in ihren Kindertagesstätten statt. Seit 2018 haben Eltern und ihre Kinder in Amsterdam ab einem Alter von 2 ½ Jahren Anspruch auf eine Kinderbetreuung im Umfang von 15 Stunden pro Woche.

Eine Ausnahme im Hinblick auf zeitliche Vorgaben der Kinderbetreuung ist die vorschulische Erziehung für Kinder ab 4 Jahren. Hier muss die Kinderbetreuung mindestens an vier Tagen pro Woche zumindest halbtags im zeitlichen Umfang von 2 ½ Stunden stattfinden.

Betreuungsverhältnis und Gruppengrößen

Um die Qualität der frühkindlichen Bildung zu gewährleisten, müssen jeder Kindergruppe mindestens zwei qualifizierte Fachkräfte zur Verfügung stehen. Die maximale Gruppengröße beträgt 16. Vorgaben betreffend die Gruppengrößen und altersmäßige Gruppenzusammensetzung wurden auch im Gesetz für Innovation und Qualität der Kinderbetreuung zugrunde gelegt (siehe oben). Für Kinder im Alter von 4 bis 6 Jahren sieht der Betreuungsschlüssel ein Verhältnis von 1 zu 10 vor. Für gemischte Gruppen mit Kindern im Alter von 4 bis 13 gilt ein Verhältnis von 1 zu 11. In Kindertagesstätten wird zwischen Gruppen mit gleichaltrigen Kindern und altersgemischten Gruppen unterschieden. Gruppen mit Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren haben maximal sechzehn Kinder. Für Gruppen bestimmter Altersgruppen gelten spezifische Schlüssel.¹⁶² Dabei steigt die maximale Gruppengröße mit dem Alter der Kinder: Gruppen mit Kindern von 0 bis 1 Jahr haben ein Betreuungsverhältnis von einer BetreuerIn für maximal 3 Kinder, Gruppen mit Kindern im Alter von 1 bis 2 Jahre von maximal 5 Kindern pro BetreuerIn, Gruppen mit Kindern im Alter von 2 bis 3 Jahren von maximal 6 Kindern pro BetreuerIn, Gruppen im Alter von 3 bis 4 Jahren von maximal 8 Kindern und Gruppen mit Kindern im Alter von 4 bis 5 Jahren von maximal 10 Kindern.

Die OECD konstatiert in ihrem Ländervergleich zu frühkindlicher Erziehung „Starting Strong“ (2016a), dass das Verhältnis der pädagogischen BetreuerInnen zu Kindern in der vorschulischen Erziehung (ISCED 02) relativ hoch ist.

Qualitätsmanagement und Qualitätskontrolle

Qualitätskontrolle und Monitoring von Kinderbetreuungseinrichtungen erfolgt auf zwei Ebenen (OECD 2016b, S. 11). Die Gemeinden prüfen über ihre kommunalen Gesundheitsbüros bzw. Gesundheitsabteilungen, ob Kinderbetreuungseinrichtungen und Spielgruppen die gesetzlichen Qualitätsanforderungen erfüllen¹⁶³. Die Gemeinden müssen Durchsetzungsmaßnahmen ergreifen, wenn Organisationen die Anforderungen nicht erfüllen. Die Bildungsinspektion prüft auf nationaler Ebene jährlich, ob die Gemeinden ihren gesetzlichen Betreuungspflichten nachkommen.¹⁶⁴

¹⁶² Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁶³ Siehe hierzu Informationen der niederländischen Regierung Rijksoverheid unter dem [Weblink](#).

¹⁶⁴ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

Ausbildungsstruktur

Die Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen als Gruppenleiter (Pedagogisch medewerker bzw. Leidster) und Spielgruppen (Peuterspeelzaalleidster) erfordert eine mittlere berufliche Ausbildung im Bereich der Pädagogik und Kinderbetreuung (siehe Fukking 2017, S. 4). Dies ist äquivalent mit einer Ausbildung auf ISCED 3 Ebene bzw. der oberen Sekundarstufe.¹⁶⁵ Seit 2019 müssen alle Kinderbetreuungseinrichtungen eine Person mit einer höheren fachlichen Qualifikation im Bereich Kinderpädagogik als pädagogischen Grundsatzbeauftragten (pedagogisch beleidsmedewerker) beschäftigen. Diese Qualifikation ist äquivalent mit einem Bachelor-Abschluss auf ISCED 6 Ebene der internationalen Bildungsstufenklassifikation von UNESCO und OECD. Der Großteil der pädagogischen Kernbeschäftigten in Kindertagesstätten verfügt über eine Ausbildung auf ISCED 3 Ebene. Nach Maßgabe einer Erhebung aus dem Jahr 2012 trifft dies auf 56 Prozent der Beschäftigten zu. 44 Prozent verfügen über eine Ausbildung auf ISCED 4 Ebene. Dabei bestehen schon vor der Harmonisierung von Kindertagesstätten und Spielgruppen keine wesentlichen Unterschiede zwischen Kindertagesstätten und Spielgruppen (Fukking 2017, S. 5).

Zur Ausübung pädagogischer Tätigkeiten im Rahmen der vorschulischen Erziehung sind weitere Qualifikationsanforderungen relevant. Hier sind VorschullehrerInnen (Leerkracht) und LehrassistentInnen (Onderwijsassistent) beschäftigt. Die Tätigkeit einer Lehrperson erfordert den tertiären Abschluss einer pädagogischen Akademie auf dem Niveau von ISCED 6 der Bildungsstufenklassifikation von UNESCO und OECD. Die Tätigkeit als LehrassistentIn erfordert den Abschluss einer mittleren beruflichen Ausbildung und ist äquivalent mit einem Abschluss auf ISCED 4 Niveau (siehe Fukking 2017, S. 4).

Bedarfserhebung

Die Bereitstellung von Kinderbetreuung in Kindertagesstätten erfolgt nach Marktmechanismen. Private Anbieter richten ihr Angebot an der Nachfrage aus. Viele Gemeinden haben Betreuungsangebote in Form von Spielgruppen eingerichtet. Diese werden häufig von den Gemeinden finanziert und betrieben. In der Vergangenheit wurden Spielgruppen eher von sozial benachteiligten Gruppen genutzt (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 3).

Die Unterscheidung zwischen Kindertagesstätten und Spielgruppen ist mittlerweile obsolet. Mit der Harmonisierung kam es zu einer Aufwertung der Spielgruppen. Sie sind den Kindertagesstätten gleichgestellt. Dies hat zur Folge, dass auch für Spielgruppen Gebühren anfallen können und Eltern Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld (kinderopvangtoeslag) haben.¹⁶⁶

Finanzierung

Wie ausgeführt, richten im niederländischen Betreuungssystem zu weiten Teilen private Anbieter ihr Betreuungsangebot an der Nachfrage aus. Vor dem Jahr 2005 wurden Einrichtungen durch Subventionen der öffentlichen Hand und durch Elternbeiträge finanziert. Mit der Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes von 2005 erfolgte eine Umstellung von einem „angebotsgetriebenen“

¹⁶⁵ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁶⁶ Siehe hierzu Information des niederländischen Sozialministeriums Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid unter dem [Weblink](#).

zu einem nachfragegetriebenen Finanzierungsmodell (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 5). Die Förderung der Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand erfolgt nun „subjektbezogen“, d.h. durch Erstattung der Betreuungskosten an die Familien in Form des Kinderbetreuungsgeldes (kinderopvangtoeslag), und nicht mehr „objektbezogen“ durch die Förderung von Einrichtungen selbst. Private Einrichtungen erhalten dabei keine Subvention der öffentlichen Hand mehr und können die Preise im Prinzip frei wählen. Dabei merken Akgunduz und Plantenga (2013, S. 4) an, dass die Definition von maximal förderfähigen Betreuungskosten (siehe unten) einen preisdämpfenden Effekt haben könnte.

Ziel der Implementation von Marktmechanismen war es, Anreize zur ausreichenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten sicher zu stellen (siehe Akgunduz und Plantenga 2014). Dabei zeigen Studien (siehe Akgunduz und Plantenga 2014), dass mit der Reform auch tatsächlich ein Anstieg der Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von Kinderbetreuung einherging. Dabei wurden nach der Reform jedoch auch qualitative Unterschiede hinsichtlich der Qualität der bereitgestellten und in Anspruch genommenen Betreuungsformen, insbesondere zwischen unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen, sichtbar. In den Jahren 2018 und 2019 wurden gesetzliche Reformen umgesetzt, die auf eine Qualitätssteigerung und insbesondere auf die Harmonisierung der verschiedenen Betreuungsangebote und ihrer Qualität abzielten.

Die Inanspruchnahme durch die Eltern wird aber mit dem Kinderbetreuungsgeld gefördert. Seit 2007 sind Arbeitgeber verpflichtet, einen bestimmten Anteil der Lohnsumme aller Arbeitnehmer (inklusive MitarbeiterInnen ohne Kinder) an den Staat zu überweisen, der zur Deckung der Kinderbetreuungskosten verwendet wird. Dieser Beitrag betrug 2011 0,34 Prozent der Lohnsumme. Darüber hinaus erstatten Arbeitgeber für jeden Mitarbeiter mit Kind ein Drittel der Kinderbetreuungskosten (siehe Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 5).

Bei Spielgruppen haben die Gemeinden und die Träger über Gebühren entschieden. Üblicherweise wurden die Gebühren für die Betreuung in Spielgruppen sozial gestaffelt (Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 3). Dabei hatten die Eltern die Möglichkeit eine Spielgruppensubvention (peuteropvang subsidie) bei der Gemeinde zu beantragen.¹⁶⁷ Im Rahmen der Harmonisierung wurden Spielgruppen mit Kindertagesstätten gleichgestellt. In einigen dieser Einrichtungen wurden mit der Harmonisierung auch Gebühren verrechnet. Für diese Gebühren kann ein Kinderbetreuungsgeld beantragt werden.

Für vorschulische Erziehung sind die Gemeinden zuständig. Leistungen werden sowohl von Volksschulen als auch von Kindertageseinrichtungen angeboten. Die Gemeinden finanzieren die vorschulische Erziehung und erhalten dafür Mittel aus dem Gemeindefonds.¹⁶⁸ Dabei erhalten Gemeinden einen Zuschuss nach einem gewichteten Schlüssel, der etwa das Bildungsniveau der Eltern berücksichtigt.

¹⁶⁷ Siehe hierzu Informationen des Portals für Zuwanderer in der Region Groningen, Friesland and Drenthe unter dem [Weblink](#).

¹⁶⁸ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

4.4.2. Faktoren der Nachfrageseite

Inanspruchnahme von Kinderbetreuung

In den Niederlanden werden Kinder schon in sehr jungen Jahren in formelle Kinderbetreuung einbezogen. Im Jahr 2019 betrug die Kinderbetreuungsquote für Unter-3-Jährige 65 Prozent. Dies liegt fast auf dem Niveau in Dänemark. Anders als in Dänemark, sind aber in den Niederlanden üblicherweise halbtägige Betreuungsumfänge gegeben. Von den 65 Prozent der an Kinderbetreuung teilnehmenden Unter-3-Jährigen werden 59 Prozent bis 29 Stunden pro Woche betreut, nur 6 Prozent werden ganztags im Umfang von mehr als 30 Stunden betreut. Dies korreliert mit einer hohen Teilzeitbeschäftigungsquote der Frauen (siehe unten).

Tabelle 10: Betreuungsquoten als Anteil der Kinder in Kinderbetreuung, Ländervergleich 2019¹⁶⁹

	Unter 3 Jahren - bis 29 Stunden	Unter 3 Jahren - 30 Stunden und mehr	Insgesamt
DK	8	58	66
DE	8	23	31
FR	17	34	51
NL	59	6	65
AT	15	8	23

Erstellt mit Datawrapper

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSPEDAGOGIK

Quelle: Eurostat auf Grundlage von EU-SILC

Besuchspflicht

Die Schulpflicht beginnt in den Niederlanden ab 5 Jahren. Erst ab diesem Alter besteht eine Besuchspflicht. Für Kinder bis 5 Jahren existiert keine Besuchspflicht in Einrichtungen. Üblich ist der Besuch der Vorschule mit 4 bzw. 5 Jahren.

Bei Kindern ab 2 ½ Jahren mit sprachlichen oder pädagogischen Defiziten kann eine Vorschulindikation festgestellt werden (siehe unten). Dies erfolgt auf kommunaler Ebene. Eltern von Kindern mit Vorschulindikation wird empfohlen, das Kind in eine Vorschule zu schicken. Es besteht aber auch in solchen Fällen keine Vorschulpflicht.

Kostenbeiträge der Eltern

Die Bereitstellung von Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen erfolgt in den Niederlanden nach Marktmechanismen. Private Anbieter richten ihr Angebot nach der Nachfrage aus und verrechnen Gebühren. Private Kindertagesstätten erhalten keine Subvention der öffentlichen Hand (Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 5). Dabei werden die Elterngebühren im Rahmen des Kinderbetreuungsgeldes (kinderopvangtoeslag) öffentlich gefördert (siehe OECD 2018a, S. 16). Das Kinderbetreuungsgeld wird als Prozentsatz der Gesamtkosten der Kinderbetreuung

¹⁶⁹ Datengrundlage ist Eurostat „Formal child care by duration and age group“ auf Grundlage von EU-SILC, abrufbar unter dem [Weblink](#).

berechnet und variiert mit dem Einkommen der Eltern. Je niedriger das Einkommen, desto höher ist die Leistung.

Im Beitrag von Eurydice findet sich ein Gebührenvergleich über europäische Länder (EC 2019, S. 58). Der Vergleich erfolgt zu Kaufkraftparitäten (PPS) zum durchschnittlichen Preisniveau der EU-28 und betrachtet die durchschnittlichen Elterngebühren für Kinder unter 3 Jahren. Dabei betragen die durchschnittlichen Gebühren der Eltern in den Niederlanden 572 Euro, umgerechnet in Kaufkraftparitäten der EU 28 etwa 511 Euro. Dies entspricht im Vergleich zu den anderen im Beitrag berücksichtigten Ländern einem hohen Niveau. Die durchschnittlichen Gebühren sind dabei nur in den Teilstaaten Großbritanniens sowie in Irland höher (siehe Tabelle 8 im Abschnitt zu Frankreich). Dabei sind aber insbesondere die effektiven Kosten für die Familien relevant. Wie auch in den Niederlanden sind in den Ländern des Vereinigten Königreichs Förderungen für Gebühren vorgesehen. Im Vereinigten Königreich gibt es unter bestimmten Bedingungen einen Kinderbetreuungszuschuss, durch den Familien 2 britische Pfund vom Staat für je 8 britische Pfund erhalten, die sie für die Kinderbetreuung bezahlen. Die Förderung ist bis zu einem Betrag von 2 000 britischen Pfund pro Kind und Jahr gedeckelt (siehe EC 2019, S. 57).

Förderung von Kinderbetreuung

Das Kinderbetreuungsgeld (kinderopvangtoeslag) ist eine Unterstützungsleistung zur Förderung von Kinderbetreuungskosten der Eltern. Es wird als Prozentsatz der Gesamtkosten der Kinderbetreuung berechnet und variiert mit dem Einkommen der Eltern. Je niedriger das Einkommen, desto höher ist die Leistung (siehe OECD 2018a, S. 16). Im Jahr 2018 beginnt die Leistung mit einem Beitrag von 94 Prozent der Kosten bei einem Jahreseinkommen bis 18.849 Euro und sinkt in 69 Schritten auf 33,3 Prozent bei einem Einkommen über 183.976 Euro für das erste Kind. Für das nächste Kind setzt die Förderung mit einem Beitrag von 95 Prozent der Kosten bei einem Jahreseinkommen bis 18.849 Euro ein und sinkt in 69 Schritten bis 64 Prozent bei einem Einkommen über 183.976 Euro für die nächsten Kinder. Dabei ist eine Obergrenze maximal förderfähiger Betreuungskosten vorgesehen. Aktuell liegt die Obergrenze der im Rahmen des Kinderbetreuungsgeldes höchstens förderbaren Betreuungskosten bei 8,46 Euro pro Stunde.¹⁷⁰ Bezugsberechtigt sind Eltern, wenn diese beschäftigt sind, an einer arbeitsmarktpolitischen Reintegrationsmaßnahme teilnehmen, an Aus- oder Weiterbildung teilnehmen, als Einwanderer oder EinwanderIn an einer Integrationsmaßnahmen teilnehmen oder aufgrund medizinischer Gründe auf Kinderbetreuung angewiesen sind. Kinderbetreuungsgeld steht äquivalent auch Eltern zu, die ihr Kind im Rahmen von Kindertagespflege durch eine private Betreuungsperson betreuen lassen.

Spielgruppen haben in der Vergangenheit, abhängig von Gemeinde und Träger, teilweise Gebühren verrechnet. Im Gegenzug konnten Eltern eine Spielgruppensubvention (peuteropvang subsidie) bei der Gemeinde beantragen. Mit der Harmonisierung Spielgruppen in Kindertagesstätten überführt. Spielgruppen sind jetzt kommunale Kindergärten und verrechnen üblicherweise Gebühren. Eltern haben dabei nun Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld.

¹⁷⁰ Siehe hierzu Informationen des Finanzministeriums (Ministerie van Financien) unter dem [Weblink](#) sowie der niederländischen Regierung (Rijksoverheid) unter dem [Weblink](#).

Kinder, bei denen Bildungsnachteile festgestellt werden, können ab 2 ½ Jahren Anspruch haben, an einer Vorschule teilzunehmen. Für die Feststellung einer Vorschulindikation (voorschoolindicatie) ist die Gemeinde zuständig. Die Kriterien sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich.¹⁷¹ Eltern von Kindern mit einer Vorschulindikation wird empfohlen, ihre Kinder in eine Vorschule zu schicken. Für die Kosten einer Vorschule kann Kinderbetreuungsgeld beantragt werden. Bei Kindern mit Vorschulindikation übernimmt die Gemeinde in der Regel einen Großteil der Kosten für die frühkindliche Bildung. Für Eltern, die keinen Anspruch auf Kinderbetreuungsgeld haben (kinderopvangtoeslag), wird dieser Elternbeitrag häufig auf der Grundlage des Einkommens berechnet.¹⁷² Die Höhe des Elternbeitrags ist je nach Gemeinde unterschiedlich, es gibt keine nationalen Richtlinien.

Arbeits- und sozialrechtliche Institutionalisierung der Elternzeit

Arbeitnehmerinnen haben Anspruch auf 6 Wochen Schwangerschaftsurlaub vor dem Geburtstermin und mindestens 10 Wochen Mutterschaftsurlaub nach der Geburt. Insgesamt Beschäftigte Anspruch auf mindestens 16 Wochen Urlaub. Wird das Baby vor dem Schwangerschaftsurlaub geboren, beginnt die Gesamtzeit von 16 Wochen ab dem Tag nach der Geburt. Bei Mehrlingsgeburten haben Mütter Anspruch auf 20 Wochen. Während dieser Zeit haben Beschäftigte Anspruch auf Schwangerschafts- und Mutterschaftsgeld (zwangerschaps- en bevallingsuitkering). Dieses beträgt 100 Prozent des Tageslohns, der auf Basis des Sozialversicherungslohns berechnet wird, den die Mitarbeiterin während des Arbeitsvertrages, in dem sie ihren Urlaub begonnen hat, verdient hat.¹⁷³ Arbeitgeber zahlen dabei den Lohn im Rahmen einer Entgeltfortzahlung weiter. Die Entgeltfortzahlung wird dem Arbeitgeber durch die Arbeitnehmersversicherung UWV (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen) ersetzt.

Väter haben Anspruch auf 1 Woche (5 Arbeitstage) Elternurlaub für Partner.¹⁷⁴ Der Partner kann den Elternurlaub innerhalb der ersten 4 Wochen nach der Geburt in Anspruch nehmen. Auch in diesem Fall muss der Arbeitgeber die Entgeltfortzahlung leisten. Die Väter können auch einen erweiterten Vaterschaftsurlaub im Umfang von 5 Wochen innerhalb von 6 Wochen nach der Geburt in Anspruch nehmen. Der Arbeitgeber muss in diesem Fall keine Entgeltfortzahlung leisten. Der Arbeitnehmer hat aber Anspruch auf eine Lohnersatzleistung von der UVW im Umfang von 70 Prozent des Entgelts.

Für Kinder bis 8 Jahre können Eltern Karenz in Form von Elternurlaub (ouderschapsverlof) nehmen. Ein Anspruch besteht für jedes Kind. Der Arbeitgeber leistet in diesem Fall keine Entgeltfortzahlung. Der zeitliche Umfang des Anspruchs beträgt das 26-fache der wöchentlichen Arbeitszeit vor der Geburt. Wenn Beschäftigte zuvor 38 Stunden pro Woche gearbeitet haben, dann beträgt der Gesamtanspruch auf Elternurlaub 988 Stunden, also 26 Wochen. Der Elternurlaub zielt auf eine Teilzeitleistung ab, nur in Ausnahmefällen kann Elternurlaub geblockt in Anspruch genommen werden. Die Regelung sieht also vor, dass Beschäftigte ihre Arbeitszeit nicht vollständig unterbrechen, sondern reduzieren und dabei das Stundenkontingent für den

¹⁷¹ Siehe hierzu Informationen der niederländischen Regierung Rijksoverheid unter dem [Weblink](#).

¹⁷² Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

¹⁷³ Siehe hierzu Informationen der UVW unter dem [Weblink](#).

¹⁷⁴ Siehe hierzu Informationen der niederländischen Regierung Rijksoverheid unter dem [Weblink](#).

Elternurlaub im Rahmen ihrer jeweiligen Arbeitszeit in Anspruch nehmen. Im Jahr 2013 beanspruchten 57 Prozent der Mütter Elternurlaub im Umfang von 10 Stunden pro Woche über einen Zeitraum von einem Jahr. 23 Prozent der Mütter beanspruchten Elternurlaub im Umfang von 8 Stunden pro Woche über einen Zeitraum von 16 Monaten. Beide Elternteile haben Anspruch auf Elternurlaub. Auf diese Weise können sich die Eltern Arbeitszeit und Kinderbetreuungszeit untereinander aufteilen. Im Jahr 2013 beanspruchte fast ein Viertel der Väter Elternurlaub (Schreyer und Oberhuemer 2017b, S. 9).

Eltern von Kindern bis zum Alter von 18 Jahren können Kindergeld beziehen. Hier ist zwischen dem allgemeinen Kindergeld (algemene kinderbijslag) und dem Kinderbudget (kindgebonden budget) zu unterscheiden. Das allgemeine Kindergeld ist eine nicht beitragsabhängige und nicht bedarfsabhängige Unterstützungsleistung für Eltern mit Kindern. Das Kindergeld wird vierteljährlich ausbezahlt. Die Höhe richtet sich nach dem Alter des Kindes und beträgt aktuell¹⁷⁵ für Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren etwa 223 Euro pro Quartal, für Kinder im Alter von 6 bis 11 Jahren etwa 271 Euro und für Kinder im Alter von 12 bis 17 Jahren etwa 319 Euro (siehe OECD 2018a, S. 14).

Das Kinderbudget ist eine ergänzende Zusatzleistung für Familien mit niedrigem Einkommen. Die Höhe der Unterstützung hängt dabei vom Einkommen der Eltern, von der Anzahl der Kinder und vom Alter der Kinder ab (OECD 2018a, S. 14). Familien mit einem Haushaltseinkommen bis 20.450 Euro im Jahr 2018 können dabei den Maximalbetrag erhalten. Die Höhe der Unterstützungsleistung sinkt mit steigenden Haushaltseinkommen. Dabei beträgt der Maximalbetrag im Jahr 2018 96 Euro für das erste Kind, etwa 82 Euro für das zweite Kind sowie 24 Euro für das dritte und jedes weitere Kind. Eltern von Kindern im Alter von 12 bis 18 Jahren sowie Alleinerziehende können darüber hinaus zusätzliche Unterstützung erhalten. Dabei beträgt die Ergänzung für Kinder von 12 bis 15 Jahren im Jahr 2018 etwa 20 Euro, für Kinder im Alter von 16 bis 17 Jahren etwa 35 Euro. Alleinerziehende können eine Ergänzungsleistung von bis zu etwa 3.100 Euro pro Jahr beziehen (siehe OECD 2018a, S. 14).

Steuerliche Anreize

In den Niederlanden existieren keine steuerlichen Absetz- oder Freibeträge für Eltern, die für ihre Kinder außerfamiliäre Kinderbetreuung in privaten Einrichtungen in Anspruch nehmen (siehe OECD 2018a, S. 18).

Einbettung in die Bildungs- und Schulpolitik

Die allgemeine Schulpflicht (leerplicht) beginnt in den Niederlanden mit 5 Jahren. Davor besteht keine Pflicht, Einrichtungen zu besuchen. Es ist jedoch allgemein üblich, dass Kinder mit 4 bzw. 5 Jahren die Vorschule besuchen. Zu berücksichtigen ist, dass Gemeinden die Aufgabe haben, Kinder mit pädagogischen und sprachlichen Nachteilen ab einem Alter von 2 ½ Jahren zu erkennen und zu fördern. Eltern von Kindern mit Vorschulindikation wird empfohlen, ihr Kind schon ab einem Alter von 2 ½ Jahren in eine Vorschule zu schicken. Es besteht auch hier keine grundsätzliche Pflicht, eine Vorschule zu besuchen. Bei der Ausgestaltung ihrer Lehrpläne und

¹⁷⁵ Siehe hierzu die Informationen der Sozialversicherungsbank SVB (Sociale Verzekeringsbank) unter dem [Weblink](#).

pädagogischen Konzepte setzen die Vorschulen im Rahmen der vorschulischen Erziehung (voor- en vroegschoolse educatie) anerkannte pädagogische Programme um. Dabei wird für teilnehmenden Kinder der Lern- und Entwicklungserfolg überprüft.¹⁷⁶ Dies geschieht üblicherweise drei mal pro Jahr.

Beschäftigungs- und Einkommenschancen

Die Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung durch die Familien hängt auch von Einkommenschancen der Mütter ab. Hier sind insbesondere der Gender Pay Gap, die Teilzeitquote sowie die Gründe für Teilzeitarbeit relevant. Eine Darstellung der Ergebnisse für die Niederlande erfolgt im Rahmen des Ländervergleichs im Abschnitt 4.1.2 zu Deutschland. Dabei zeigt sich etwa, dass der Gender Pay Gap in den Niederlanden mit 14,6 Prozent etwa im Bereich des Durchschnitts der EU-27-Mitgliedstaaten (14,1 Prozent) liegt, aber deutlich niedriger ist als in Österreich oder Deutschland (siehe Tabelle 4). Dabei sticht im Hinblick auf die Niederlande insbesondere eine sehr hohe Teilzeitquote für Frauen im mittleren Erwerbsalter heraus (siehe Tabelle 5).

Rollenmuster und familienbezogene Normen

Die Nutzung und Institutionalisierung außerfamiliärer Kinderbetreuung ist mit ein Ergebnis gesellschaftlicher Normen zur geschlechtsspezifischen innerfamiliären Arbeitsteilung zwischen Betreuungsaufgaben und Erwerbsteilnahme. Eine Darstellung dieser Einstellungsmuster in den hier relevanten fünf Vergleichsländern unter Berücksichtigung der Niederlande erfolgt im Deutschland-Kapitel in Abschnitt 4.1.2. Die Ergebnisse der European Values Study weisen für die Niederlande der Tendenz nach deutlich progressivere Normen im Hinblick auf die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung aus als etwa in Österreich oder Deutschland (siehe etwa Abbildung 31).

4.5. Resümee des Ländervergleichs

Die Darstellung der Strukturen und Rahmenbedingungen in den Vergleichsländern zielt auf die Frage ab, was aus internationalen Beispielen für Österreich ableitbar ist. Zunächst zeigen die Länderstudien die Vielfaltigkeit der nationalen Systeme der Kleinkindbetreuung und Frühpädagogik auf. Die vier dargestellten Systeme stellen sich sehr heterogen dar. Wie auch die erweiterte Länderbetrachtung im Scoreboard im nächsten Abschnitt zeigt, hat Dänemark das am weitesten ausgebaute System der Kleinkindbetreuung. Hier ist auch der Staat sehr stark in die Finanzierung, Bereitstellung und Qualitätssicherung involviert. Der Kinderbetreuung und der frühkindlichen Erziehung wird hier hohe Bedeutung von Seiten der Politik und Gesellschaft beigemessen. Dies schlägt sich auch in überdurchschnittlich progressiven Werthaltungen und Einstellungsmustern zur geschlechtsspezifischen Arbeits- und Aufgabenteilung nieder. Dies zeigt sich in einer hohen Erwerbsorientierung der Frauen in Dänemark. Darüber hinaus wird pädagogischen und sozialpolitischen Zielen im Rahmen der Kindebetreuung ein hoher Stellenwert beigemessen. Hier ist etwa relevant, dass für bestimmte städtische Problemregionen

¹⁷⁶ Siehe Eurydice unter dem [Weblink](#).

mit hoher Bildungsbenachteiligung eine Besuchspflicht in Kinderbetreuungseinrichtungen vorgesehen werden kann.

In den Niederlanden wurden Mitte der 2000er-Jahre Marktmechanismen implementiert, dies auch mit dem Ziel einer umfassenderen Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten. Mit der Einführung des Kinderbetreuungsgesetzes von 2005 erfolgte hier eine Umstellung von einem angebotsgetriebenen zu einem nachfragegetriebenen Finanzierungsmodell. Ziel war es auch, Anreize zur ausreichenden Bereitstellung von Kinderbetreuungsangeboten sicher zu stellen. Dabei zeigen Studien, dass es mit der Reform auch tatsächlich zu einem Anstieg der Verfügbarkeit und Inanspruchnahme von Kinderbetreuung einhergeht. Es stellt sich dabei aber auch starke qualitative Unterschiede hinsichtlich der Qualität der bereitgestellten und in Anspruch genommenen Betreuungsformen, insbesondere zwischen unterschiedlichen sozioökonomischen Gruppen, heraus. Die jüngsten Reformen der niederländischen Regierung zielt damit auch auf die allgemeine Qualitätssteigerung und die Harmonisierung der unterschiedlichen Strukturen von Betreuungsangeboten ab. Dabei kam es etwa zu einer Gleichstellung oder Umwandlung der öffentlichen Spielgruppen und der weitgehenden privaten und marktorientierten Kindertagesstätten. Mit der Harmonisierung geht in Teilen der Angebotsstrukturen auch eine Kostenerhöhung einher. Etwa werden in den ehemaligen Spielgruppen nunmehr vermehrt Gebühren verrechnet, die über öffentliche Unterstützungen wie dem Kinderbetreuungsgeld gefördert werden. Im Hinblick auf die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung sind auch Normen und Werthaltungen relevant. Dabei zeigen vergleichende Analysen, etwa der European Values Study, dass in den Niederlanden ein durchschnittlich progressiveres Rollen- und Aufgabenverständnis im Hinblick auf die Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit besteht als etwa in Österreich. Die Arbeitsmarktteilnahme von Müttern geht in den Niederlanden jedoch mit einer im internationalen Vergleich sehr starken Teilzeitbeschäftigungsquote einher. Für die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung sind auf erzieherische Traditionen und Muster relevant: Die allgemeine Schulpflicht beginnt in den Niederlanden zwar schon mit 5 Jahren, davor gibt es aber keine Besuchspflicht für Vorschulen oder Kinderbetreuungseinrichtungen, wie dies etwa in Frankreich der Fall ist. Es ist in den Niederlanden aber üblich, Kinder mit ab 4 Jahren in die Vorschule zu schicken. Eltern mit Kindern, für die eine Vorschulindikation, also eine behördlich festgestellte Sprach- oder Bildungsbenachteiligung, besteht, sind aufgefordert, ihre Kinder schon früher, ab einem Alter von 2 ½ Jahren in eine Vorschule zu schicken.

Frankreich verfügt über ein institutionell stark ausdifferenziertes System der Kleinkindbetreuung. Bei Unter-3-Jährigen ist die Betreuung durch Tagesmütter und private Betreuungspersonen stark verbreitet. Dabei ist Frankreich im europäischen Vergleich eines der wenigen Länder, in denen Kinder unter 3 Jahren häufiger von Tagesmüttern als in Einrichtungen betreut werden. Für Kinder ab 3 Jahren ist der Besuch von Vorschulen stark verbreitet. Der Großteil der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren besucht dabei die Vorschule, im Jahr 2019 wurde eine Besuchspflicht für Vorschulen eingeführt. Die starke Verbreitung der Inanspruchnahme von Vorschulen schon vor der Einführung der Schulpflicht unterstreicht, dass die Nutzung von Betreuungseinrichtungen und Einrichtungen der Frühpädagogik auch von etablierten pädagogischen Normen abhängt. Ebenso ist das geschlechtsspezifische Rollenverständnis zur Aufgabenverteilung der Partner zwischen

Erwerbs- und Familienarbeit relevant. Hier zeigt sich für Frankreich bereits eine stärkere Verbreitung konservativerer Einstellungsmuster als etwa in Dänemark oder den Niederlanden.

Für Deutschland gilt, dass strukturelle und institutionelle Rahmenbedingungen stark von den Prinzipien Föderalismus und Subsidiarität abhängig sind. Auch in Österreich hängen die Betreuungssysteme sowie die Trägerstrukturen stark vom institutionellen Setting der jeweiligen Bundesländer ab. In der Praxis ergibt sich in Deutschland ein regional und nach Art der Betreuung sehr stark ausdifferenziertes System der Kinderbetreuung. Dabei sind insbesondere zwischen den alten Bundesländern im Westen und den neuen Bundesländern im Osten starke regionale Unterschiede erkennbar. Etwa weist die Kinderbetreuung in den neuen Bundesländern im Durchschnitt deutlich längere Öffnungszeiten und Betreuungsumfänge auf, zugleich sind die Gruppen im Durchschnitt größer und die Betreuungsschlüssel tendenziell schlechter. Die Unterschiede in den Strukturen der Bereitstellung sind auch im Zusammenspiel mit Wertvorstellung zur geschlechtsspezifischen Rollenverteilung zwischen den Partnern zu sehen. Dabei finden sich in den neuen Bundesländern deutlich progressivere Rollenvorstellungen für Frauen mit Kindern, ähnlich etwa skandinavischen Ländern. Hier ist auch eine stärkere Erwerbsorientierung von Frauen sichtbar, die sich in höheren Kinderbetreuungsquoten insbesondere bei jüngeren Kindern niederschlägt. In den westlichen Bundesländern ist ein deutlich konservativeres Rollenverständnis häufiger. In jüngerer Vergangenheit wurden in Deutschland Reformen auf Bundesebene implementiert, die insgesamt auf die Steigerung und Harmonisierung der Qualität der regional stark ausdifferenzierten Kinderbetreuungssysteme der Länder abzielen. Dabei ist auch eine stärkere Einbindung des Bundes in die Finanzierung der Kinderbetreuung vorgesehen.

5. Erweiterter Ländervergleich im Scoreboard

Im Folgenden werden die fünf Vergleichsländer Österreich, Dänemark, Deutschland, Frankreich und Niederlande entlang von quantitativen Indikatoren bewertet und im erweiterten Ländervergleich in ein Indikatoren-Scoreboard eingeordnet. Dies erfolgt relativ zu einem erweiterten EU-27 Ländersample. Berücksichtigt werden dabei nach Maßgabe der Datenverfügbarkeit die EU-27-Mitgliedstaaten plus Schweiz und Norwegen, also 29 Länder. Es werden verschiedene Indikatoren zur Performance der Länder im Bereich der frühkindlichen Erziehung und Betreuung bzw. zu möglichen Ergebnissen und Wirkungen betrachtet. Um die verschiedenen Indikatoren vergleichbar zu machen, werden sie auf eine einheitliche Skala zwischen 0 und 1 normiert. Das Land mit dem Bestwert beim jeweiligen Indikator erhält dabei den Wert 1, das Land mit dem schlechtesten Wert 0. Die Werte der anderen Vergleichsländer werden nach Maßgabe ihrer jeweiligen Merkmalsausprägung in eine 0/1-Skala berechnet, also zum jeweils besten bzw. schlechtesten Wert skaliert. Je höher der Score ist, also je näher am Maximum von 1, desto „besser“ ist das Land bei einem Indikator.

An einem Beispiel: Als einer von 14 Indikatoren wird die Kinderbetreuungsquote der Unter-3-Jährigen in einem Betreuungsumfang von 30 Stunden und mehr betrachtet. Im erweiterten EU-27-Vergleich streut diese Kinderbetreuungsquote von 1 Prozent in Rumänien bis 58,1 Prozent in Dänemark. Zwischen den beiden Ländern liegt also die maximale Distanz von 57,1 Prozentpunkten. Dänemark weist die höchste Betreuungsquote auf, bekommt also den Wert 1. Rumänien hat die niedrigste Quote, daher wird hier der Wert 0 zugewiesen. Die Skalenwerte aller anderen Ländern werden entsprechend ihrer Merkmalsausprägung relativ zum Maximum- und Minimum-Wert umgerechnet. Österreich weist einen Wert von 8 Prozent auf, liegt also 7 Prozentpunkte über dem Minimum bzw. 50,1 Prozentpunkte unter dem Maximum. Die Abweichung des österreichischen Werts gegenüber dem Minimum wird in Relation zur maximalen Distanz zwischen Minimum und Maximum gesetzt. Daraus ergibt sich für Österreich ein Skalenwert („Score“) von 0,12. Durch die Normierung der Merkmalsausprägungen ist es möglich, für die Länder einen Mittelwert über alle einbezogenen Indikatoren zu berechnen. Auf diese Weise wird ein zusammenfassender Indikator über die Performance der Vergleichsländer in der Kleinkindbetreuung und frühkindlichen Erziehung gebildet.

Tabelle 11: Performance Indikator für Kleinkindbetreuung und frühkindliche Erziehung

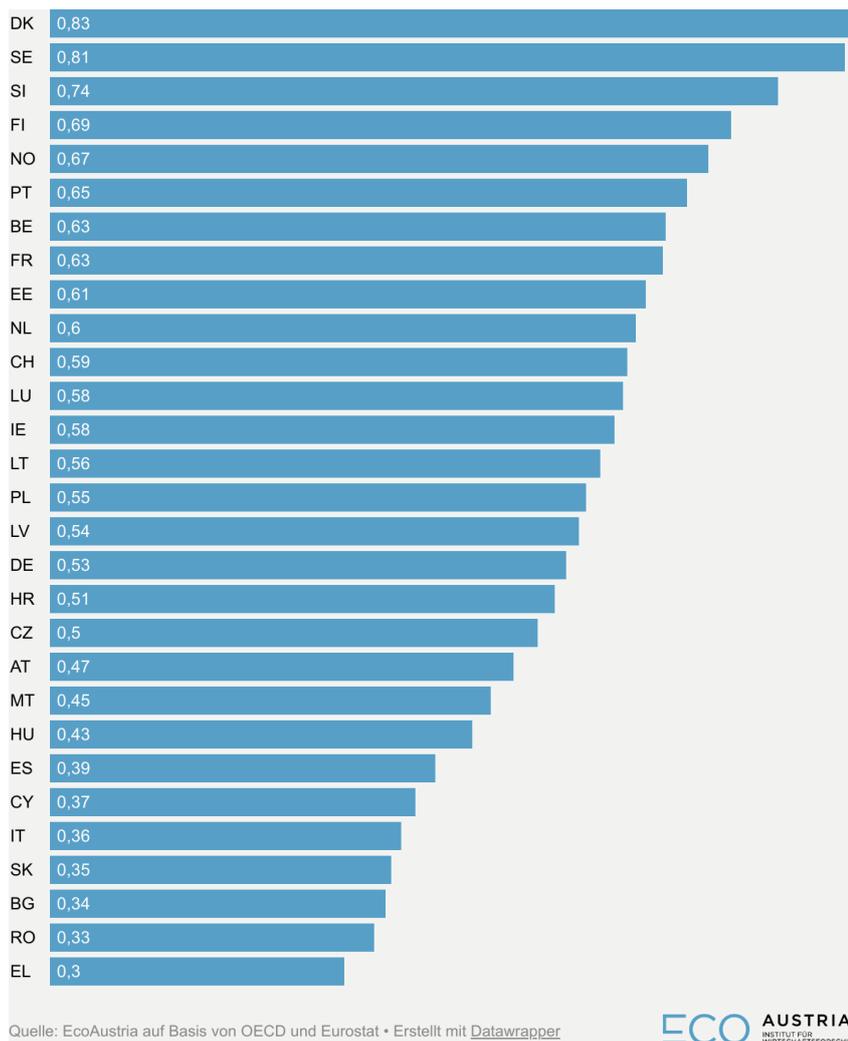
	Performance Indikator	Rang unter 29
AT	0,47	20
DK	0,83	1
DE	0,53	17
FR	0,63	8
NL	0,60	10

Quelle: EcoAustria • Erstellt mit [Datawrapper](#)

ECO AUSTRIA
INSTITUT FÜR
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Dieser zusammenfassende Performance Indikator weist Dänemark als Best-Performer aus. Dänemark erzielt über alle einbezogenen Indikatoren einen Mittelwert von 0,83, liegt also nahe dem Maximum von 1, das hypothetisch dann erreicht würde, wenn ein Land in allen Teilindikatoren den Bestwert erzielt. Mit diesem Wert ist Dänemark nicht nur im kleineren Ländersample der betrachteten Vergleichsländer Österreich, Dänemark, Deutschland, Frankreich und Niederlande der Best-Performer, sondern über alle einbezogenen 29 Länder. Österreich hat über alle Teilindikatoren einen Wert von 0,47, schneidet also bei den meisten Indikatoren der Tendenz nach nur mittelmäßig ab. Dies geht mit einer Position im schlechteren Mittelfeld des Gesamtranking unter 29 Vergleichsländern einher und unterstreicht die Verbesserungspotenziale, die es für Österreich im Bereich der Kleinkindbetreuung gibt. Von den im gegenständlichen Bericht relevanten Vergleichsländern weist Deutschland die achte Rangposition unter 29 Vergleichsländern auf, die Niederlande liegen auf Rang 10 und Frankreich auf Rang 17. Alle vier betrachteten Vergleichsländer liegen damit vor Österreich (siehe Tabelle 11).

Abbildung 35: Performance Indikator im erweiterten Ländervergleich



Dänemark ist im erweiterten Ländersample der 29 Vergleichsländer Best-Performer. Danach folgen Schweden auf Rang 2, Slowenien auf Rang 3, Finnland auf Rang 4 und Norwegen auf Rang 5. Die schlechtesten Positionen weisen im Übrigen Bulgarien auf Rang 27, Rumänien auf Rang 28 und Griechenland auf Rang 29 auf.

Im zusammenfassenden Performance-Indikator werden insgesamt 14 Einzelindikatoren herangezogen, die im Ländervergleich die Qualität und den Ausbaugrad der nationalen Kinderbetreuungssysteme beschreiben bzw. für Ergebnisse und Wirkungen von frühkindlicher Erziehung und Kinderbetreuung relevant scheinen. Die Einzelindikatoren werden im Folgenden dargestellt und begründet.

Kinderbetreuungsquote für Unter-3-Jährige

Die Kinderbetreuungsquote für Unter-3-jährige („KB-Qu. < 3 j.“) stellt einen maßgeblichen Performance-Indikator für die Qualität und Reichweite der nationalen Kinderbetreuungssysteme dar. Hier erfolgt keine Berücksichtigung des zeitlichen Betreuungsumfangs (siehe unten). Datengrundlage ist Eurostat. Je höher die Einbindung von Unter-3-jährigen Kindern in einem Land ist, desto besser schneidet das Land im Scoreboard ab. Als Vergleichsbasis wird das Jahr 2019 herangezogen. In der Betrachtung des Einzelindikators ist Dänemark mit einer Quote von 66 Prozent das beste Land. Die schlechteste Performance weist Tschechien mit einer Quote von 6,3 Prozent auf. In Österreich beträgt der Vergleichswert beträgt 22,7 Prozent. Dies entspricht dem 22. Rang im erweiterten Ländervergleich. Dabei liegt Deutschland auf Rang 17, Frankreich auf Rang 8 und die Niederlande liegen auf Rang 2.

Kinderbetreuungsquote für Unter-3-Jährige mit Betreuungsumfang von 30 Stunden und mehr

Die Kinderbetreuungsquote für Unter-3-jährige mit Betreuungsumfang von 30 Stunden und mehr („KB-Qu. < 3 j., > 30 h“) bildet die Performance der Qualität und Reichweite der nationalen Kinderbetreuungssysteme ab. Dabei wird im zweiten Indikator nur solche Kinderbetreuung berücksichtigt, die in einem längeren Betreuungsumfang erfolgt. Der Indikator ist damit „strenger“ als der erste Indikator. Die Interpretation ist dabei aber konsistent mit der Bewertung des ersten Indikators: Je höher die Einbindung von Unter-3-jährigen Kindern mit erweitertem Betreuungsumfang in einem Land ist, desto besser schneidet das Land im Scoreboard ab. Als Vergleichsbasis wird auch hier das Jahr 2019 herangezogen. Datengrundlage ist wieder Eurostat. In der Betrachtung des Einzelindikators ist erneut Dänemark, mit einer Quote von 58,1 Prozent, das beste Land. Die schlechteste Performance hat Rumänien mit nur 1 Prozent. In Österreich beträgt der Vergleichswert 8 Prozent. Dies entspricht dem 24. Rang im erweiterten Ländervergleich. Dabei liegt Deutschland auf Rang 15, Frankreich auf Rang 8 und die Niederlande liegen auf Rang 26.

Beschäftigungsquote der Mütter von Kindern im Alter von 0 bis 2 Jahren

Die in Abschnitt 3 zitierten wissenschaftliche Studien zeigen, dass die Erwerbstätigkeit von Müttern mit jungen Kindern auch von der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung abhängt. Ein breites und hochwertiges Betreuungsangebot gibt Müttern die Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern von 0 bis 2 Jahren („MEmpR, 0-2 j.“) wird als Leistungsindikator herangezogen. Je höher die Beschäftigungsquote von Müttern,

desto besser wird das jeweilige Modell bewertet. Datengrundlage ist die OECD, verglichen werden Werte für 2019. Im erweiterten Ländervergleich erzielt Schweden mit einer Quote von 82 Prozent den Bestwert. Ungarn hat mit 16,2 Prozent den schlechtesten Wert. Österreich liegt mit 68,7 Prozent auf Rang 11, Dänemark auf Rang 8, Deutschland auf Rang 20, Frankreich auf Rang 17 und die Niederlande liegen auf Rang 4.

Beschäftigungsquote der Mütter von Kindern im Alter von 3 bis 5 Jahren

Der Indikator („MEmpR, 3-5 j.“) wird genauso bewertet, wie die Beschäftigungsquote der Mütter mit Kindern von 0 bis 2 Jahren. Länder mit höheren Quoten werden besser bewertet. Datengrundlage ist auch hier die OECD, verglichen werden Werte für 2019. Im erweiterten Ländervergleich erzielt Portugal mit 87 Prozent den Bestwert, Italien hat mit 56,8 Prozent den niedrigsten Wert. In Österreich beträgt die Quote 78,2 Prozent. Damit liegt Österreich auf Rang neun im erweiterten Ländervergleich. Dänemark liegt auf Rang 4, Deutschland auf Rang 11, Frankreich auf Rang 14 und die Niederlande liegen auf Rang 10.

Anteil der Vollzeitbeschäftigung beider Eltern von Kindern

Der Indikator („BPar - FT-EmpR“) bildet den Anteil der Eltern von Kindern ab, bei denen beide Eltern in Vollzeit beschäftigt sind. Er geht positiv in das Scoreboard ein. Das heißt, Länder mit höherem Anteil weisen eine bessere Performance auf. Dies folgt der Überlegung, dass erst ein zeitliches umfassendes und hochwertiges Betreuungsangebot beiden Eltern eine Vollzeitbeschäftigung ermöglicht. Datengrundlage ist die OECD auf Grundlage von Zahlen für 2014. Mit 68,3 Prozent erzielt dabei Schweden den Bestwert. Den schlechtesten Wert erreichen die Niederlande mit 20,8 Prozent. Dies spiegelt auch den hohen Teilzeitanteil wider, der in den Niederlanden gegeben ist und entsprechend mit einer zwar hohen, aber eben nur halbtägigen Betreuungsquote in den Niederlanden einhergeht. In Österreich beträgt der Anteil 30,7 Prozent. Dies entspricht im erweiterten Ländervergleich Rang 24. Dabei liegt Dänemark mit 68,2 Prozent ganz knapp hinter dem Best-Performer Schweden auf Rang 2, Deutschland liegt auf Rang 26, Frankreich auf Rang 14.

Fertilitätsrate

Die Fertilitätsrate („FertRt“) ist von zahlreichen Faktoren abhängig. In vielen Ländern werden Politikmaßnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie getroffen, auch mit der Begründung, dadurch Rahmenbedingungen für eine höhere Fertilitätsrate zu schaffen. Dabei ist die Vereinbarkeit wiederum von der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung beeinflusst. Die Fertilitätsrate wird im Scoreboard als Strukturvariable mitbetrachtet. Es zeigt sich dabei aber grundsätzlich keine Korrelation mit der Kinderbetreuungsquote. Die Fertilitätsrate wird als Strukturvariable positiv bewertet, das heißt, eine hohe Geburtenrate geht positiv in das Scoreboard ein und verbessert damit die Performance eines Landes. Datengrundlage ist die OECD mit Zahlen für 2018. Anzumerken ist, dass zwischen europäischen Ländern eine nur geringe Streuung der Fertilitätsrate gegeben ist. Dabei weist Frankreich mit 1,8 den höchsten Wert auf, Malta mit 1,2 den niedrigsten. Österreich liegt mit 1,5 auf Rang 19. Deutschland liegt auf Rang 13, die Niederlande liegen auf Rang 12 und Dänemark belegt Rang 5.

Armutquote der 0- bis 17-Jährigen

Die Armutsquote der Jugendlichen („PvRt, 0-17 j.“) stellt eine Kontextvariable dar. Die Datengrundlage ist OECD mit Daten für 2016. Die Armutsquote geht dabei negativ in das Scoreboard ein. Das heißt, hohe Werte verschlechtern die Performance eines Landes, niedrige Werte verbessern diese. Dabei weist im erweiterten Ländervergleich Finnland mit einer Armutsquote von 3,3 Prozent den niedrigsten, also besten Wert auf. Spanien hat mit einer Armutsquote von 22 Prozent den höchsten, also schlechtesten Wert. Österreich liegt mit 11,5 Prozent auf Rang 14, Dänemark mit 3,7 Prozent auf Rang 2, knapp hinter Finnland. Deutschland liegt auf Rang 13, Frankreich auf Rang 15 und die Niederlande belegen Rang 12.

Anteil der Jugendlichen, die nicht in Beschäftigung oder Ausbildung sind

In ähnlicher Weise wie die Armutsquote wird der NEET-Anteil der Jugendlichen, also der Anteil von Jugendlichen von 15 bis 29 Jahren, die sich nicht in Beschäftigung oder Ausbildung befinden, interpretiert („NEET, 15-29 j.“). Im Abschnitt 2.3 wird dargelegt, dass sich mit der Teilnahme an qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung die späteren Bildungs- und Arbeitsmarktaussichten von Jugendlichen verbessern können. Ein niedriger Anteil von nicht in Beschäftigung oder Ausbildung integrierten Jugendlichen wird im Scoreboard positiv bewertet, trägt also positive zur Gesamtperformance bei. Datengrundlage ist OECD mit Daten für 2019. Dabei erreichen die Niederlande mit einem NEET-Anteil von nur 7 Prozent den Bestwert im erweiterten Ländervergleich. Das schlechteste Ergebnis erzielt Italien mit einem NEET-Anteil von fast 24 Prozent. In Österreich liegt der NEET-Anteil bei 11,1 Prozent. Damit belegt Österreich Rang 12. Dänemark liegt auf Rang 11, Deutschland auf Rang 7, Frankreich auf Rang 24.

Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung

Die gesamten öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung und vorschulische Erziehung („PubSpend ECEC“) indizieren den Stellenwert, den die Bereitstellung von Kinderbetreuung für Politik und Gesellschaft einnimmt und geht positiv in das Scoreboard ein. Datenbasis ist die OECD für das Jahr 2015. Die Ausgaben werden in Prozent des BIP betrachtet. Dabei sind im erweiterten Ländervergleich die öffentlichen Ausgaben für Kinderbetreuung und vorschulische Erziehung in Schweden mit 1,6 Prozent des BIP am höchsten. Am niedrigsten sind die Ausgaben mit nur 0,3 Prozent des BIP in Irland. In Österreich betragen die öffentlichen Ausgaben gemäß OECD im Jahr 2015 0,5 Prozent des BIP. Damit belegt Österreich im erweiterten Ländervergleich Rang 17. Frankreich liegt auf 3, Dänemark auf Rang 4, Deutschland auf Rang 14 und die Niederlande liegen auf Rang 15.

Gender Pay Gap

In Abschnitt 2 wird dargestellt, dass Arbeitsmarkt- und Einkommenschancen von Müttern mit Kindern wesentlich mit der Verfügbarkeit von zeitlich umfassender und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung korreliert sind. Als Indikator von erwerbsbezogenen Einkommenschancen wird der Gender Pay Gap, also der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen herangezogen („GenPG“). Der Indikator misst die Differenz zwischen dem durchschnittlichen Bruttostundenverdienst männlicher und weiblicher Beschäftigter als Prozentsatz des durchschnittlichen Bruttostundenverdienstes männlicher Beschäftigter. Berücksichtigt werden

alle Beschäftigten, die in Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten arbeiten, ohne Beschränkungen bezüglich des Alters und geleisteten Arbeitsstunden. Der Ländergleich erfolgt also ohne Bereinigung um die Arbeitszeit, da ja gerade für Mütter die Möglichkeit, in Vollzeit einer Beschäftigung nachzugehen, wesentlich von der Verfügbarkeit zeitlich umfassender Kinderbetreuung abhängt. Der unbereinigte Gender Pay Gap gibt ein Gesamtbild der geschlechtsspezifischen Unterschiede bei den Löhnen und Gehältern wieder und ist damit aussagekräftiger als ein Konzept unter der Annahme von „gleicher“ Arbeit, für die vor dem Hintergrund unterschiedlicher Kinderbetreuungsstrukturen häufig entscheidende Rahmenbedingungen nicht gegeben sind. Die Datengrundlage ist Eurostat auf Basis von Zahlen des Jahres 2019. Der Indikator geht negativ in das Scoreboard ein. Das heißt, höhere Werte indizieren schlechtere Einkommenschancen für Frauen und verschlechtern die Performance eines Landes. Im erweiterten Ländervergleich erzielt Luxemburg den besten Wert, hier beträgt der Gender Pay Gap 1,3 Prozent. Den schlechtesten Wert, also den höchsten Gender Pay Gap, gibt es in Estland. Hier beträgt der Gender Pay Gap 21,7 Prozent. Österreich liegt mit 19,9 Prozent auf Rang 27, Dänemark auf Rang 17, Deutschland, ähnlich wie Österreich, auf Rang 26, Frankreich auf Rang 20 und die Niederlande liegen auf Rang 19.

PIS- Ergebnis Lesen

In Abschnitt 2.3 wird dargestellt, dass die Teilnahme an qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung den späteren Bildungs- und Arbeitsmarkterfolg von Jugendlichen verbessern kann. Ablesbar ist der Bildungserfolg an Testergebnissen im Rahmen des PISA Tests der OECD. Datengrundlage ist der jüngste PISA-Test aus dem Jahr 2018. Höhere Werte gehen positiv in das Scoreboard ein, werden also für die Performance eines Landes positiv bewertet. Der Indikator („PISA Read“) berücksichtigt das PISA-Ergebnis im Teilbereich Lesen. Dabei erzielt Estland mit 523 Punkten den besten Wert unter den einbezogenen Ländern, vor Finnland mit 520 Punkten und Irland mit 518 Punkten. Österreich erzielt hier nur etwa 484 Punkte und liegt damit auf Rang 15 der Vergleichsländer. Dabei liegt Dänemark auf Rang 6, Deutschland auf Rang 8, Frankreich auf Rang 11 und die Niederlande liegen auf Rang 14.

PISA-Ergebnis Mathematik

Die Begründung und Interpretation des PISA-Ergebnisses im Testbereich ist Mathematik („PISA Math“) erfolgt parallel zum Testbereich Lesen. Datengrundlage ist der jüngste PISA-Test aus dem Jahr 2018. Höhere Werte gehen positiv in das Scoreboard ein. Dabei erzielt wieder Estland mit 523 Punkten den besten Wert unter den einbezogenen Ländern. Das schlechteste Ergebnis erzielt Rumänien. Österreichs SchülerInnen erzielen hier nur etwa 499 Punkte. Damit liegt Österreich auf Rang 14, etwas besser als beim Lesen. Dänemark liegt auf Rang 5, Deutschland auf Rang 11, Frankreich auf Rang 16 und die Niederlande liegen auf Rang 2.

PISA-Ergebnis Naturwissenschaft

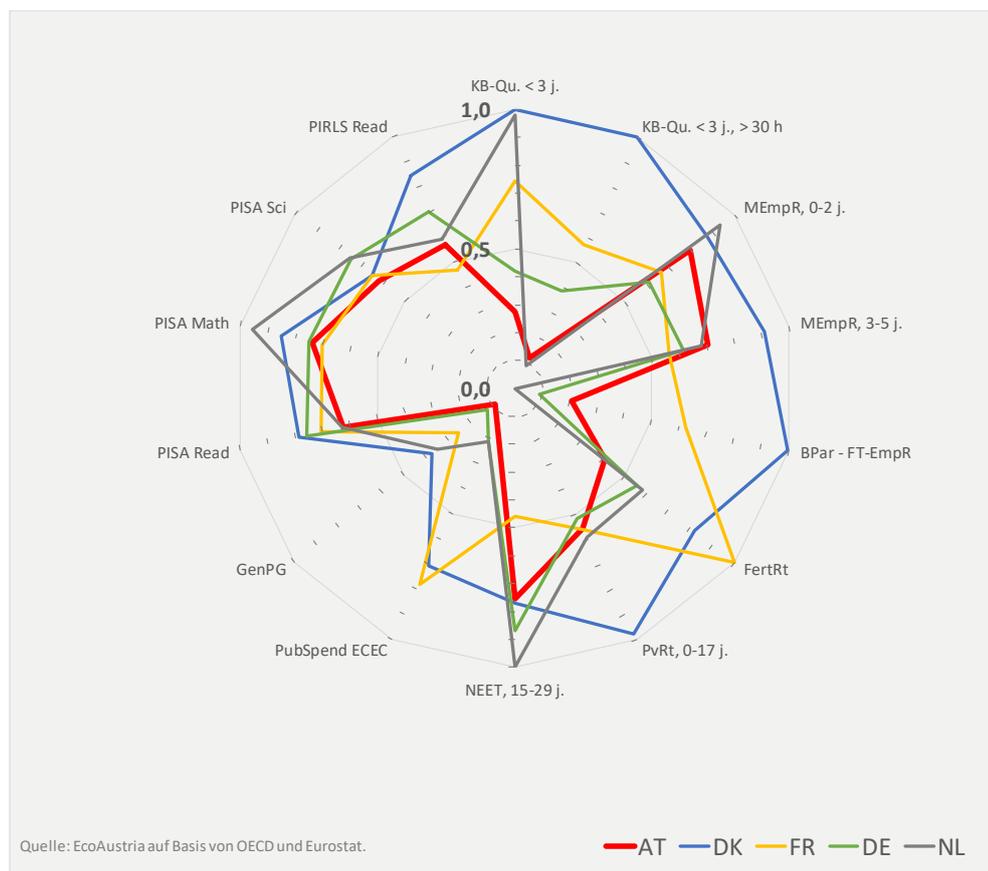
Auch die Begründung und Interpretation des PISA-Ergebnisses im Testbereich Naturwissenschaft („PISA Sci“) erfolgt in Analogie zum Testbereich Lesen bzw. Mathematik. Datengrundlage ist wieder der jüngste PISA-Test aus dem Jahr 2018. Höhere Werte gehen positiv in das Scoreboard ein. Auch im Bereich Naturwissenschaft erzielt Estland mit 530 Punkten den

besten Wert unter den einbezogenen Ländern. Das schlechteste Ergebnis erzielt Bulgarien. Österreichs SchülerInnen erzielen hier nur etwa 490 Punkte. Damit liegt Österreich auf Rang 15. Dänemark liegt auf Rang 13, Deutschland auf Rang 6, Frankreich auf Rang 12 und die Niederlande liegen auf Rang 5.

PIRLS-Ergebnis Lesen

Begründung und Interpretation des Testergebnisses von PIRLS im Bereich Lesen („PIRLS Read“) sind ähnlich wie die Testergebnisse bei PISA. PIRLS („Progress in International Reading Literacy Study“) erfasst die Lesekompetenz von Schülerinnen und Schülern der 4. Schulstufe, also am Ende der Volksschule. Die getesteten SchülerInnen sind damit jünger als bei PISA und liegen altersmäßig näher am betrachteten Bereich der frühkindlichen Erziehung. Datengrundlage ist die OECD mit Daten aus 2011. Das beste Ergebnis erzielt hier Finnland mit 568 Punkten. Österreich liegt mit 529 Punkten auf Rang 16. Dänemark liegt auf Rang 2, Deutschland auf Rang 8, Frankreich auf Rang 19 und die Niederlande liegen auf Rang 14.

Abbildung 36: Ländervergleich im Scoreboard nach Einzelindikatoren



Durch die Vereinheitlichung der Skala ist es möglich, die Performance von Ländern über die verschiedenen Teilindikatoren zusammenzufassen und in einem konsolidierten Performance-Indikator darzustellen (siehe Tabelle 11). Unter den hier relevanten 5 Vergleichsländern erzielt Dänemark mit einem Gesamtscore von 0,83 das beste Ergebnis, dies nicht nur relativ zu diesen 5 Ländern, sondern auch im erweiterten Ländersample. Im „kleinen“ Ländersample erreicht

Deutschland mit einem Score von 0,63 die zweitbesten Ergebnisse mit Rang 8 im erweiterten Ländervergleich. Die Niederlande liegen mit einem Score von 0,6 faktisch gleichauf mit Deutschland auf Rang 10 und Frankreich mit 0,53 auf Rang 17. Der Gesamtscore für Österreich beträgt 0,47. Damit liegt Österreich nur auf Rang 20 unter 29 Ländern, die im erweiterten Ländervergleich berücksichtigt wurden. Dies unterstreicht die Verbesserungspotenziale, die Österreich im Bereich der Kleinkindbetreuung und der frühkindlichen Erziehung hat.

Die Performance Scores der Vergleichsländer sind zusammenfassend in Abbildung 36 dargestellt. Es zeigt sich, dass Dänemark bei fast allen maßgeblichen Einzelindikatoren besser aufgestellt ist als der Rest der Vergleichsländer und insbesondere besser als Österreich. Dies gilt insbesondere für die Indikatoren im rechten Teil der Abbildung, also im Hinblick auf die Kinderbetreuungsquote bei Unter-3-Jährigen über 30 Stunden („KB-Qu. < 3j., >30 h.“), die Erwerbsbeteiligung von Müttern mit Unter-3-jährigen Kindern („MEmpR, 0-2 j.“), die Vollzeitbeschäftigung beider Eltern („BPar - FT-EmpR“) und die Armutsquote der 0- bis 17-Jährigen („PvRt, 0-17 j.“). Auch bei den anderen Indikatoren erzielt Dänemark sehr gute Werte. Österreich, auf der anderen Seite, erzielt seine schlechtesten Scores bei der Kinderbetreuungsquote bei Unter-3-Jährigen über 30 Stunden („KB-Qu. < 3 j., > 30 h.“), beim Gender Pay Gap („GenPG“) sowie bei der Vollzeitbeschäftigung beider Eltern („BPar - FT-EmpR“).

6. Handlungsfelder und Empfehlungen

Aus den Ergebnissen der Studienabschnitte lassen sich Handlungsempfehlungen ableiten. Dabei ist es sinnvoll, diese in Handlungsfelder zu gliedern. Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen der frühkindlichen Elementarpädagogik und Kleinkindbetreuung erfordert einen abgestimmten Politikmix, der insbesondere an drei Ebenen ansetzt. Dies sind 1) die Angebots- und Betreuungsstruktur, 2) Anreizeffekte aus Sicht der Familien und 3) Rollenmuster und Wertvorstellungen.

Handlungsfeld „Angebotsstrukturen“

Während die formellen Betreuungsangebote im Bereich der Betreuung von Kindern von 3 Jahren bis zum schulpflichtigen Alter in quantitativer Hinsicht ein hohes Niveau haben, ist beim Betreuungsangebot für Kinder unter 3 Jahren sowohl in quantitativer, als auch in qualitativer Hinsicht Potenzial gegeben. Dies betrifft etwa Öffnungszeiten, Betreuungsschlüssel oder Betreuungsumfänge sowie insbesondere die Bereitstellung von mehr Betreuungsangeboten für Kinder unter 3 Jahren. Eine Ausweitung des Angebots kann erfolgen, indem entweder die verantwortlichen Akteure auf Ebene der Länder und Gemeinden stärker „in die Pflicht genommen“ werden, etwa durch Versorgungs- und Platzgarantien, oder stärker markt- und nachfrageorientierte Anreize implementiert werden, die zur Bereitstellung von mehr Betreuungsangeboten veranlassen. Die Einführung eines stärker nachfrageorientierten Marktmodells in Kombination mit stärker subjektbezogenen, d.h. an die Familien gerichteten, und weniger einrichtungs- bzw. trägerbezogenen Fördersystemen in den Niederlanden erfolgte etwa auch mit dem Ziel einer Erweiterung des Betreuungsangebots. Bei beiden Ansätzen ist ein qualitativer Rahmen vorzusehen, der garantiert, dass Betreuungsangebote qualitativ bestimmte Mindeststandards erfüllen. Im bestehenden Modell ist in Form von Art-15a-B-VG-Vereinbarungen bereits ein institutioneller Ansatz implementiert, im Rahmen dessen bestimmte Mindeststandards bundesweit vorgesehen werden. Eine Ausweitung des Betreuungsangebots geht mit einer Ausweitung der Kosten einher. Eine Finanzierung könnte zumindest zum Teil durch Nutzung von Effizienzpotenzialen der räumlichen Allokation erfolgen, etwa durch Implementation von Kooperationsanreizen für Gemeinden und Träger in den Systemen der Leistungsbereitstellung und Finanzierung. Gerade in den ländlichen Gemeinden finden sich häufig sehr kleine Einrichtungen mit wenigen Kindern und sehr kurzen Öffnungszeiten. Hier sind in den institutionellen Rahmenbedingungen, etwa zur Ausgestaltung der Landesbeitragssysteme, auf Ebene der maßgeblichen Art-15a-B-VG-Vereinbarung oder im Hinblick auf eine bedarfs- und aufgabenorientierte Bereitstellung im Rahmen des Finanzausgleichs Kooperations- und Effizienzreize nur ungenügend vorgesehen. Die Angebotsplanung erfolgt im bestehenden System sehr stark auf gemeindespezifischer Sicht. Spezielle Bedarfslagen und Präferenzen etwa hinsichtlich der zeitlichen Betreuungsumfänge können auf einer kleinräumigen Ebene häufig nur ungenügend berücksichtigt werden.

Handlungsfeld „Anreizeffekte“

Im Entscheidungsumfeld der Inanspruchnahme von formaler Kleinkindbetreuung und frühkindlicher Elementarpädagogik wirkt ein komplexes Set von monetären und institutionellen

Anreizen. Dieses Anreizsystem hat Auswirkung auf die Entscheidungen von Müttern und Familien betreffend die Art der Kinderbetreuung. Dabei sind sowohl die unmittelbaren Kosten als auch die indirekten Opportunitätskosten relevant. Zu berücksichtigen sind etwa die direkten Kosten der außerfamiliären Betreuung, die Fördersysteme, gleichzeitig aber auch die steuer-, sozial- und familienrechtlichen Rahmenbedingungen oder die institutionelle Ausgestaltung der Karenzzeit. Dieses Set von Rahmenbedingungen ist hinsichtlich seiner Anreize zur Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung zu evaluieren. Etwa kann die einkommenssteuerliche Ausgestaltung des Alleinverdienerabsetzbetrages die Anreize zur Arbeitsmarktteilnahme und Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung mindern und eine traditionelle innerfamiliäre Arbeitsteilung anregen. Bei der Abwägung zwischen Erwerbsarbeit und innerfamiliärer Kinderbetreuung spielt die Ausgestaltung finanzieller Anreize eine große Rolle. Mit der Inanspruchnahme von Kinderbetreuung fallen für die Eltern und Familien zunächst direkte Kosten für Gebühren und Elternbeiträge an. Diesen Kosten werden die Arbeitsverdienste als „Erträge“ von Erwerbsarbeit bzw. zeitlich erweiterter Erwerbsarbeit gegenübergestellt. Durch eine hohe Grenzbelastung von Erwerbseinkommen werden Anreize gemindert, Arbeitszeit aufzustocken, um zusätzliches Erwerbseinkommen zu verdienen. Dabei ist in Österreich in bestimmten Einkommensstufen eine hohe Grenzbelastung gegeben: Bei einem Jahreseinkommen ab 11.000 Euro setzt der Eingangssteuersatz von 20 % an. Mit Überschreiten der Geringfügigkeitsgrenzen fallen ab einem Monatseinkommen von aktuell etwa 476 Euro die vollen Sozialversicherungsabgaben an. Die hohe Grenzbelastung wirkt dem Anreiz der verstärkten Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung insbesondere für BezieherInnen niedriger Einkommen eher entgegen und legt dabei ein traditionelles innerfamiliäres Modell der Aufgabenaufteilung nahe.

Handlungsfeld „Rollenmuster und Wertvorstellungen“

Rollenmuster und Wertvorstellungen zur innerfamiliären Arbeitsteilung sind in Österreich im internationalen Vergleich überdurchschnittlich häufig von traditionellen und konservativen Vorstellungen geprägt. Insbesondere in kleinen sozial-integrierten Räumen kann der soziale Druck im Kontext der außerfamiliären Betreuung von Kindern unter 3 Jahren sehr hoch sein. Auch die Aufteilung der familiären Kinderbetreuung zwischen Vätern und Müttern stellt weiterhin eher die Ausnahme als die Norm dar. Damit erweiterte Betreuungsangebote und verbesserte Anreize sich auch effektiv in einer stärkeren Nutzung niederschlagen können, sind auch Maßnahmen, die auf Rollenmuster und Wertvorstellungen einwirken erforderlich. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich tradierte Rollenbilder eben langfristig konstituieren und sich entsprechende Änderungen nur langsam vollziehen. Dabei kann der Verweis auf andere Länder hilfreich sein. Die Inanspruchnahme von formeller Kinderbetreuung ist etwa in den skandinavischen Ländern wesentlich stärker ausgeprägt als in Österreich. Gleichzeitig erreichen diese Länder bei vielen gängigen sozialen und bildungspädagogischen Indikatoren häufig bessere Werte als Österreich. Dies betrifft beispielhaft Bildungsergebnisse, Einkommensverläufe, sowohl der betreuten Kinder als auch der Frauen und Mütter, oder die soziale Mobilität. Der Verweis auf positive Wirkungen frühkindlicher Pädagogik kann helfen, die Akzeptanz für die Inanspruchnahme formeller Kinderbetreuung zu erhöhen. Zugleich wirkt eine häufigere Inanspruchnahme auch wieder auf die Rollenmuster und die Akzeptanz zurück. Die Persistenz konservativer Rollenmuster bzw. umgekehrt die stärkere Einbindung von Vätern in die Kinderbetreuung auf der anderen Seite ist

aber auch vom institutionellen Kontext der Karenzzeit und auch hier wieder von den sich daraus ergebenden finanziellen Anreizen geprägt. Beispielsweise sind die Anreizeffekte der verschiedenen Varianten des Kinderbetreuungsgeldes zu berücksichtigen. Bei einem gemeinsamen Haushaltseinkommen, bei dem einer der Partner deutlich mehr verdient, steigen die Opportunitätskosten einer Teilung der Karenz auf beide Partner. Dies wirkt sich insbesondere bei Inanspruchnahme des Pauschalmodells anreizhemmend aus. Medienberichten zu Folge ist die Väterbeteiligung bei Inanspruchnahme des einkommensabhängigen Modells auch deutlich höher als beim pauschalen Modell.¹⁷⁷ Eine Flexibilisierung oder Individualisierung bei der Inanspruchnahme von Kinderbetreuungsgeld kann dazu beitragen, Anreize zur Beteiligung der Väter an der Familienarbeit und damit zu einer geschlechterspezifisch ausgewogeneren Arbeitsteilung zu erhöhen.

¹⁷⁷ Siehe hierzu den Beitrag in der Wiener Zeitung unter dem [Weblink](#).

7. Literaturverzeichnis

- Ahner R. und J. Possinger (2013). Ehegattensplitting, Familiensplitting, faktisches Familiensplitting? Zur Splittingfrage in der Familienpolitik. ([Weblink](#))
- Akgunduz, Y. E., & Plantenga, J. (2018). Child care prices and maternal employment: A meta-analysis. *Journal of Economic Surveys*, 32(1), 118-133.
- Akgunduz, Y. E. & J. Plantenga (2014). Childcare in the Netherlands: Lessons in privatisation. In: *European Early Childhood Education Research Journal* 22(3). ([Weblink](#))
- Akgunduz, Y. E. & J. Plantenga (2013). Equal Access to High Quality Child Care in the Netherlands. Paper prepared for the conference Equal Access to Child Care: Providing Quality Early Years Education and Care to Disadvantaged Families London, September 28 2012. ([Weblink](#))
- Andresen, M. E., & Havnes, T. (2019). Child care, parental labor supply and tax revenue. *Labour Economics*, 61, 101762.
- Andresen, M. E., & Nix, E. (2019). What causes the child penalty? Evidence from same sex couples and policy reforms (No. 902). Discussion Papers.
- Attanasio, O. P., Maro, V. D., & Vera-Hernández, M. (2013). Community nurseries and the nutritional status of poor children. Evidence from Colombia. *The Economic Journal*, 123(571), 1025-1058.
- Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2008). Universal child care, maternal labor supply, and family well-being. *Journal of political Economy*, 116(4), 709-745.
- Baker, M., Gruber, J., & Milligan, K. (2015). Non-cognitive deficits and young adult outcomes: The long-run impacts of a universal child care program (No. w21571). National Bureau of Economic Research.
- Bassok, D., Fitzpatrick, M., & Loeb, S. (2014). Does state preschool crowd-out private provision? The impact of universal preschool on the childcare sector in Oklahoma and Georgia. *Journal of Urban Economics*, 83, 18-33.
- Bauer H., P. Biwald, J. Bröthaler, M. Getzner, N. Hochholdingen. S. Reis, U. Schuh und L. Strohnher (2010). Grundsätzliche Reform des Finanzausgleichs: Verstärkte Aufgabenorientierung. Anreizmechanismen, aufgabenorientierter Finanzausgleich. Studie von IHS, KDZ und Wirtschaftsuniversität Wien im Auftrag des BMF.
- Bauernschuster, S., & Schlotter, M. (2015). Public child care and mothers' labor supply—Evidence from two quasi-experiments. *Journal of Public Economics*, 123, 1-16.
- Berlinski, S., & Galiani, S. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics*, 14(3), 665-680.
- Berlinski, S., Galiani, S., & Manacorda, M. (2008). Giving children a better start: Preschool attendance and school-age profiles. *Journal of public Economics*, 92(5-6), 1416-1440.
- Berlinski, S., Galiani, S., & Mc Ewan, P. J. (2011). Preschool and maternal labor market outcomes: evidence from a regression discontinuity design. *Economic Development and Cultural Change*, 59(2), 313-344.
- Bertelsmann Stiftung (2018). ElternZOOM 2018. Schwerpunkt: Elternbeteiligung an der KiTa-Finanzierung. Bertelsmann Stiftung – Gütersloh – 2018. ([Weblink](#))
- Bettendorf, L. J., Jongen, E. L., & Muller, P. (2015). Childcare subsidies and labour supply—Evidence from a large Dutch reform. *Labour Economics*, 36, 112-123.
- Bitler, Marianne P., Hilary W. Hoynes, and Thurston Domina. 2014. Experimental evidence on distributional effects of Head Start. NBER Working Paper 20434, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA
- Blau D., (2003). Child care subsidy programs. Robert Moffit (Ed.), *Means Tested Social Programs*, University of Chicago Press, Chicago
- Blau, D., & Currie, J. (2006). Pre-school, day care, and after-school care: who's minding the kids?. *Handbook of the Economics of Education*, 2, 1163-1278.

- Blossfeld, H. P., Bos, W., Daniel, H. D., Hannover, B., Lenzen, D., Prenzel, M., ... & Wößmann, L. (2012). Professionalisierung in der Frühpädagogik. Qualifikationsniveau und-bedingungen des Personals in Kindertagesstätten. Gutachten. Münster: Waxmann.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020). Gute KiTa Bericht 2020. ([Weblink](#)).
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020a). Elterngeld, ElterngeldPlus und Elternzeit. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. ([Weblink](#))
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020b). Leitfaden zum Mutterschutz. ([Weblink](#))
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020c). Kinder- und Jugendhilfe. Achtes Buch Sozialgesetzbuch.
- Busse, A., & Gathmann, C. (2020). Free daycare policies, family choices and child development. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 179, 240-260.
- Calderon, G. (2014). The effects of child care provision in Mexico (No. 2014-07). Bank of Mexico Working Papers.
- Campbell, F., Conti, G., Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Pungello, E., & Pan, Y. (2014). Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, 343(6178), 1478-1485.
- Carneiro, Pedro, and Rita Ginja. 2014. Long-term impacts of compensatory preschool on health and behavior: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Economic Policy* 6 (4): 135–73.
- Carta, F., & Rizzica, L. (2018). Early kindergarten, maternal labor supply and children's outcomes: evidence from Italy. *Journal of Public Economics*, 158, 79-102.
- Cascio, E. U. (2009). Maternal labor supply and the introduction of kindergartens into American public schools. *Journal of Human resources*, 44(1), 140-170.
- Chhaochharia, V., Ghosh, S., Niessen-Ruenzi, A., & Schneider, C. (2021). Public Child Care Provision and the Motherhood Penalty. Available at SSRN 2943427.
- Clark, S., Kabiru, C. W., Laszlo, S., & Muthuri, S. (2019). The impact of childcare on poor urban women's economic empowerment in Africa. *Demography*, 56(4), 1247-1272.
- Conti, Gabriella, James Heckman, Seong Moon, and Rodrigo Pinto. (2012). "Long-term Health Effects of Early Childhood Interventions." Unpublished manuscript, The University of Chicago, Department of Economics.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., & Schönberg, U. (2018). Who benefits from universal child care? Estimating marginal returns to early child care attendance. *Journal of Political Economy*, 126(6), 2356-2409.
- Cornelissen, T., Dustmann, C., Raute, A., Schönberg, U., Elango, S., García, J. L., ... & Salvanes, K. G. (2019). The benefits of starting school early. *VOX: CEPR Policy Portal*. Retrieved March, 24, 2020.
- Currie, Janet, and Duncan Thomas. 1995. Does Head Start make a difference? *American Economic Review* 85 (3): 341–64.
- Dahle L. (2014). Qualitätsmanagement in Kindertagesstätten - Zur aktuellen Situation und zu möglichen Perspektiven. In: *Das KiTa Handbuch*, A. Bostelmann (Hrsg.). ([Weblink](#))
- Dang, H. A., Hiraga, M., & Nguyen, C. V. (2019). Childcare and maternal employment: evidence from Vietnam. *World Bank Policy Research Working Paper*, (8856).
- Dang, H. A., Hiraga, M., & Nguyen, C. V. (2019). Childcare and maternal employment: evidence from Vietnam. *World Bank Policy Research Working Paper*, (8856).
- Deming, David. 2009. Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics* 1 (3): 111–34.
- Destatis – Statistisches Bundesamt (2020). Bildungsfinanzbericht 2020. ([Weblink](#))
- DJI – Deutsches Jugendinstitut (2020), DJI-Kinderbetreuungsreport 2019.

- DJI – Deutsches Jugendinstitut (2021), Der Betreuungsbedarf bei U3 und U6 Kindern. DJI-Kinderbetreuungsreport 2020. ([Weblink](#)).
- Dörfler S. (2007). Kinderbetreuungskulturen in Europa. Ein Vergleich vorschulischer Kinderbetreuung in Österreich, Deutschland, Frankreich und Schweden. Österreichisches Institut für Familienforschung, Nr. 57, 2007, Working Paper.
- EC – Europäische Kommission (2019). Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe 2019 Edition. Eurydice Report. ([Weblink](#))
- EC – Europäische Kommission und Eurostat (2018). Item 4.3, Adjusted gender pay gap. ([Weblink](#))
- Elango, S., García, J. L., Heckman, J. J., & Hojman, A. (2016). 4. Early Childhood Education (pp. 235-298). University of Chicago Press.
- Felfe, C., & Lalive, R. (2018). Does early child care affect children's development?. *Journal of Public Economics*, 159, 33-53.
- Felfe, C., Lechner, M., & Thiemann, P. (2016). After-school care and parents' labor supply. *Labour Economics*, 42, 64-75.
- Feller, Avi, Todd Grindal, Luke Miratrix, and Lindsay C. Page. 2016. Compared to what? Variation in the impacts of early childhood education by alternative care type. *Annals of Applied Statistics* 10 (3): 1245–85.
- FIBS – Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie (2016). Expertise Finanzierungsfragen der Kindertagesbetreuung im Rahmen der AG Frühe Bildung. ([Weblink](#)).
- Fitzpatrick, M. D. (2010). Preschoolers enrolled and mothers at work? The effects of universal prekindergarten. *Journal of Labor Economics*, 28(1), 51-85.
- Fitzpatrick, M. D. (2012). Revising our thinking about the relationship between maternal labor supply and preschool. *Journal of Human Resources*, 47(3), 583-612.
- Fix, B. (2003). Kindertagesbetreuung in Frankreich, Finnland und Schweden. In: *Das KiTa Handbuch*. ([Weblink](#))
- Fukking, R. (2017). The Netherland. ECEC Workforce Profile. In: *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, P. Oberhuemer and I. Schreyer (Hg.). ([Weblink](#))
- García, J. L., Heckman, J. J., Leaf, D. E., & Prados, M. J. (2020). Quantifying the life-cycle benefits of an influential early-childhood program. *Journal of Political Economy*, 128(7), 2502-2541.
- Gelbach, J. B. (2002). Public schooling for young children and maternal labor supply. *American Economic Review*, 92(1), 307-322.
- Gelber, A., & Isen, A. (2013). Children's schooling and parents' behavior: Evidence from the Head Start Impact Study. *Journal of public Economics*, 101, 25-38.
- Gertler, P., Heckman, J., Pinto, R., Zanolini, A., Vermeersch, C., Walker, S., ... & Grantham-McGregor, S. (2014). Labor market returns to an early childhood stimulation intervention in Jamaica. *Science*, 344(6187), 998-1001.
- Goux, D., & Maurin, E. (2010). Public school availability for two-year olds and mothers' labour supply. *Labour Economics*, 17(6), 951-962.
- Grönlund, A. und J. Javornik (2014). Great expectations. Dual-earner policies and the management of work–family conflict: the examples of Sweden and Slovenia. *Families, Relationships and Societies*, 3(1), 51-65.
- Haeck, C., Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2015). Canadian evidence on ten years of universal preschool policies: The good and the bad. *Labour Economics*, 36, 137-157.
- Halim, D., Johnson, H. C., & Perova, E. (2021). Preschool Availability and Women's Employment.
- Hanushek, Eric, and Ludger Woessmann. (2008). "The Role of Cognitive Skills in Economic Development." *Journal of Economic Literature*, 46(3): 607– 668.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2011). No child left behind: Subsidized child care and children's long-run outcomes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(2), 97-129.
- Havnes, T. und M. Mogstad (2015). Is universal child care leveling the playing field?. *Journal of public economics*, 127, 100-114.

- Havnes, T., & Mogstad, M. (2011). Money for nothing? Universal child care and maternal employment. *Journal of Public Economics*, 95(11-12), 1455-1465.
- Heckman, J. J., & Mosso, S. (2014). The economics of human development and social mobility. *Annu. Rev. Econ.*, 6(1), 689-733.
- Heckman, J., Pinto, R., & Savelyev, P. (2013). Understanding the mechanisms through which an influential early childhood program boosted adult outcomes. *American Economic Review*, 103(6), 2052-86.
- Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, and Adam Q. Yavitz. (2010a). "Analyzing Social Experiments as Implemented: A Reexamination of the Evidence From the HighScope Perry Preschool Program." *Quantitative Economics*, 1(1): 1–46
- Heckman, James J., Seong Hyeok Moon, Rodrigo Pinto, Peter A. Savelyev, and Adam Q. Yavitz. (2010b). "The Rate of Return to the HighScope Perry Preschool Program." *Journal of Public Economics*, 94(1-2): 114–128.
- Herbst, C. M. (2017). Universal child care, maternal employment, and children's long-run outcomes: Evidence from the US Lanham Act of 1940. *Journal of Labor Economics*, 35(2), 519-564.
- Huebener, M., Pape, A., & Spiess, C. K. (2020). Parental labour supply responses to the abolition of day care fees. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 180, 510-543.
- Jensen J. J. (2017). Denmark, ECEC Workforce Profile. In: *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, P. Oberhuemer and I. Schreyer (Hg.).
- Jessen, J., Spiess, C. K., & Waights, S. (2020). Center-based care and parenting activities.
- Karpf, M., Roth, A., & Slotwinski, M. (2020). The effect of childcare on parental earnings trajectories.
- Lefebvre, P., & Merrigan, P. (2008). Child-care policy and the labor supply of mothers with young children: A natural experiment from Canada. *Journal of Labor Economics*, 26(3), 519-548.
- Love, John M., Ellen Eliason Kisker, Christine M. Ross, Peter Z. Schochet, Jeanne Brooks-Gunn, Diane Paulsell, Kimberly Boller, Jill Constantine, Cheri Vogel, Allison Sidle Fuligni, and Christy BradySmith. 2002. Making a difference in the lives of infants and toddlers and their families: The Impacts of Early Head Start, vol. 1: Final technical report. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services.
- Ludwig, Jens, and Douglas L Miller. 2007. Does Head Start improve children's life chances? Evidence from a regression discontinuity design. *Quarterly Journal of Economics* 122 (1): 158–208.
- Lundin, D., Mörk, E., & Öckert, B. (2008). How far can reduced childcare prices push female labour supply?. *Labour Economics*, 15(4), 647-659.
- Morris, P. A., M. Connors, A. Friedman-Krauss, D. C. McCoy, C. Weiland, A. Feller, and H. Yoshikawa. 2018. New findings on impact variation from the Head Start Impact Study: Informing the scale-up of early childhood programs. *AERA Open* 4 (2): 1–16.
- Müller, K. U., & Wrohlich, K. (2020). Does subsidized care for toddlers increase maternal labor supply? Evidence from a large-scale expansion of early childcare. *Labour Economics*, 62, 101776.
- Nollenberger, N., & Rodríguez-Planas, N. (2015). Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain. *Labour Economics*, 36, 124-136.
- Nollenberger, N., & Rodríguez-Planas, N. (2015). Full-time universal childcare in a context of low maternal employment: Quasi-experimental evidence from Spain. *Labour Economics*, 36, 124-136.
- OECD (2016). France, Starting Strong, Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, Country Note. ([Weblink](#))
- OECD (2016a). Netherlands, Starting Strong, Early Childhood Education and Care, Data Country Note. ([Weblink](#))
- OECD (2016b). Netherlands, Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, Country Note. ([Weblink](#))

- OECD (2017). Starting Strong 2017. Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care. ([Weblink](#)).
- OECD (2019). Providing Quality Early Childhood Education and Care. Results from the Starting Strong Survey 2018. ([Weblink](#)).
- OECD (2019a). Education at a Glance. OECD Indicators. ([Weblink](#))
- OECD (2018). The OECD Tax Benefit Model for Denmark. ([Weblink](#))
- OECD (2018a). The OECD Tax Benefit Model for the Netherlands. ([Weblink](#))
- OECD (2018b). The OECD Tax Benefit Model for Germany. ([Weblink](#))
- OECD (2020). Quality Early Childhood Education and Care for Children Under Age 3. Results from the Starting Strong Survey 2018. ([Weblink](#))
- Pabst C. und G. Schoyerer (2015). Wie entwickelt sich die Kindertagespflege in Deutschland? Empirische Befunde und Analysen aus der wissenschaftlichen Begleitung des Aktionsprogramms Kindertagespflege. Beltz-Verlag, Weinheim Basel – 2015. ([Weblink](#))
- Pavolini, E. und W. Van Lancker (2018). The Matthew effect in childcare use: a matter of policies or preferences?. *Journal of European Public Policy*, 25(6), 878-893.
- Rayna S. (2017). France – ECEC Workforce Profile. In *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, edited by P. Oberhuemer and I. Schreyer. ([Weblink](#)).
- Rostgaard T. (2015). Family day care in Denmark. Department of Political Science Centre for Comparative Welfare Studies (CCWS) Aalborg University 2015. Study conducted for Deutsches Jugendinstitut, Germany. ([Weblink](#))
- Sandner, M., & Thomsen, S. L. (2020). Preventing child maltreatment: Beneficial side effects of public childcare provision (No. 669). *Hannover Economic Papers (HEP)*.
- Sanfelice, V. (2018). Universal public childcare and labor force participation of mothers in Brazil.
- Schlosser, A. (2005). Public preschool and the labor supply of Arab mothers: Evidence from a natural experiment. Manuscript, The Hebrew University of Jerusalem.
- Schreyer, I. and P. Oberhuemer (2017b). „The Netherlands – Key Contextual Data“. In: *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, P. Oberhuemer and I. Schreyer (Hg.). ([Weblink](#))
- Schreyer, I. and P. Oberhuemer (2017). „Deutschland – Kontextuelle Schlüsseldaten.“ In: *Personalprofile in Systemen der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung in Europa*, I. Schreyer und P. Oberhuemer (Hg.).
- Schreyer, I. and P. Oberhuemer (2017a). „Denmark – Key Contextual Data“. In: *Workforce Profiles in Systems of Early Childhood Education and Care in Europe*, P. Oberhuemer and I. Schreyer (Hg.). ([Weblink](#))
- Singler, R. (2011). *Open all hours? Flexible childcare in the 24/7 era*. London: Daycare Trust.
- University of Copenhagen (2017). *Daycare for children under the age of six*. ([Weblink](#))
- Verhoef, M., M. Tammelin, V. May, A. Rönkä und A. Roeters (2016). Childcare and parental work schedules: a comparison of childcare arrangements among Finnish, British and Dutch dual-earner families. *Community, work & family*, 19(3), 261-280.
- Walters, Christopher R., and Patrick Kline. 2016. Evaluating public programs with close substitutes: The case of Head Start. *Quarterly Journal of Economics* 131 (4): 1795–1848.
- Witcombe N. A. (2019). Compulsory childcare in socially marginalised areas in Denmark. ([Weblink](#))
- Yamaguchi, S., Asai, Y., & Kambayashi, R. (2018). How does early childcare enrollment affect children, parents, and their interactions?. *Labour Economics*, 55, 56-71.
- Yerkes, M. A. und J. Javornik (2019). Creating capabilities: Childcare policies in comparative perspective. *Journal of European Social Policy*, 29(4), 529-544.

