



Foto: A3family

Die Kindertagesstätte: eine exklusive Einrichtung?

Sozioökonomische und ethnische Verzerrungen beim Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung in Kindertagesstätten

Kinder aus benachteiligten Verhältnissen oder mit Migrationshintergrund werden generell seltener in einer Kindertagesstätte betreut als Kinder aus guten Verhältnissen und ohne Migrationshintergrund. Dies ist umso bedauerlicher, als erstere diejenigen Kinder sind, die am meisten von einer solchen Betreuung profitieren würden.

IN KÜRZE

- Kinder aus benachteiligten Verhältnissen und mit Migrationshintergrund werden seltener in einer Kindertagesstätte betreut als Kinder aus guten Verhältnissen.
- Kinder aus benachteiligten Verhältnissen und mit Migrationshintergrund profitieren am meisten von einer institutionellen Kinderbetreuung.
- Diese soziale Verzerrung beim Zugang zur institutionellen Kinderbetreuung lässt sich durch mehrere Faktoren erklären: eine geringere Erwerbsquote bei Eltern aus benachteiligten Verhältnissen, die Tatsache, dass die Kosten für die Eltern zu hoch sind, selbst wenn sie im Verhältnis zum Einkommen stehen, eine zu geringe Versorgungsquote in den meisten Regionen der Schweiz, unregelmäßige Arbeitszeiten oder eine kulturelle Präferenz für andere Formen der Kinderbetreuung.
- Die Beseitigung dieser Verzerrung erfordert eine signifikante Erhöhung der Versorgungsrate der institutionellen Kinderbetreuung. Im Weiteren könnten tiefere Elternbeiträge, formalisierte Zugangskriterien oder ein Vorrang für bestimmte Kategorien von Kindern diese Verzerrung verringern.

Eine Vielzahl von Studien, die in der Schweiz und anderswo durchgeführt wurden, zeigen, dass es in den meisten OECD-Ländern soziale Verzerrungen beim Zugang zu kollektiven Kinderbetreuungseinrichtungen gibt. Die skandinavischen Länder stellen eine Ausnahme dar, in einem Kontext, in dem der Versorgungsgrad bei nahezu 100 % liegt und die Kosten für die Familien dank hoher Subventionen niedrig sind.

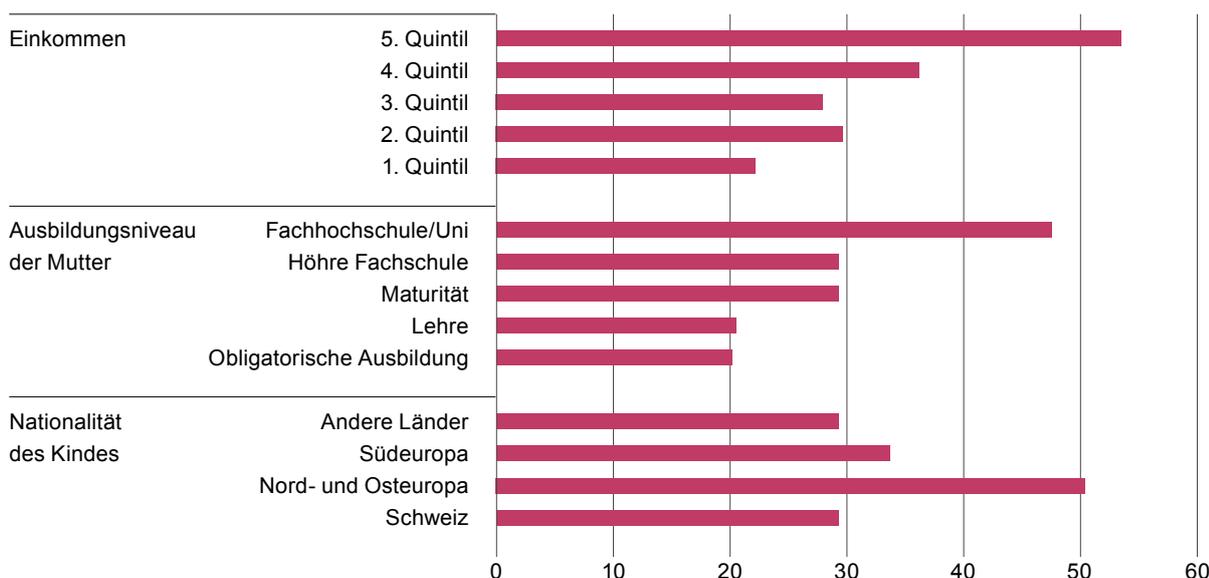
Anderswo werden Kinder aus benachteiligten Verhältnissen und mit Migrationshintergrund generell seltener in einer Kindertagesstätte betreut. Dies ist umso bedauerlicher, als dies auch diejenigen Kinder sind, die am meisten von einer solchen Betreuung profitieren würden.

Eine qualitativ hochwertige Vorschulbetreuung kann einen positiven Einfluss auf die Entwicklung eines Kindes haben, der bis weit in die Kindheit hinein anhält. Forschungen in den Vereinigten Staaten und Europa haben gezeigt, dass der Übergang eines Kindes in die Kindertagesstätte bestimmte Fähigkeiten verbessern kann, die für den Schulerfolg in späteren Jahren nützlich sind. Dieser positive Effekt ist jedoch nicht verallgemeinerbar: Er betrifft vor allem Kinder aus benachteiligten Verhältnissen (Heckman 2006; Kulic et al. 2019). Kinder mit Migrationshintergrund profitieren zum Beispiel von diesem Durchgang durch Kinderbetreuungseinrichtungen, um ihre Sprachkenntnisse zu verbessern (Felfe und Lalive 2018).

Leider müssen diese ermutigenden Ergebnisse relativiert werden. Tatsächlich ist es in den meisten europäischen Ländern weniger wahrscheinlich, dass Kinder aus benachteiligten Verhältnissen und mit Migrationshintergrund in kollektiven Kinderbetreuungseinrichtungen betreut werden.

In der Schweiz zeigte eine Studie aus dem Jahr 2011, dass die Wahrscheinlichkeit, in einer Kindertagesstätte betreut zu werden, für ein Kind mit türkischer oder balkanischer Staatsangehörigkeit zwischen der Hälfte und einem Drittel derjenigen eines Kindes mit Schweizer Staatsangehörigkeit liegt. Zudem werden Kinder von Müttern ohne nachobligatorische Ausbildung nur halb so häufig in einer Kindertagesstätte betreut wie solche, deren Mütter einen Hochschulabschluss haben (Schlanser 2011: 90). Eine andere Studie, die im Kanton Waadt durchgeführt wurde, kam zu ähnlichen Ergebnissen: Staatsangehörige aus südeuropäischen Ländern und dem Balkan nutzen seltener eine institutionelle Betreuung. In Bezug auf das Haushaltseinkommen findet diese Studie eine «U»-förmige Beziehung, wobei die Wahrscheinlichkeit, eine Betreuungseinrichtung zu besuchen, in Familien mit mittlerem Einkommen am geringsten ist. Hingegen ist diese Wahrscheinlichkeit für Familien mit hohem Einkommen viel höher als für Familien mit niedrigem Einkommen (Bonoli und Vuille 2013).

Die Abbildung zeigt, dass die meisten dieser Verzerrungen in der Schweiz trotz der Expansion des Sektors in den letzten Jahren stark bleiben. Ähnliche Ergebnisse finden sich in den meisten europäischen Ländern, mit Ausnahme einiger skandinavischer Länder, die dank Abdeckungsraten von nahezu 100 % dieses Problem nicht haben.



Anteil der Kinder in Kindertagesstätten oder Tagesstrukturen in verschiedenen Teilpopulationen, Schweiz, Kinder unter 12 Jahren, 2018.
Quelle: BFS – Erhebung zu Familien und Generationen (EFG) 2018 et SILC 2018

WARUM GIBT ES EINE SOZIALE SCHIEFLAGE BEIM ZUGANG ZUR KINDERBETREUUNG?

Diese soziale Verzerrung ist nicht beabsichtigt, sondern resultiert wahrscheinlich aus mehreren Faktoren. Wir können einige Hypothesen aufstellen. Erstens ist die geringe Vertretung von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen in Kindertagesstätten im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass diese Bevölkerungsgruppen auf dem Arbeitsmarkt weniger präsent sind. Infolgedessen ist auch der Bedarf an familienergänzender Betreuung geringer. Diese erste Hypothese ist leicht zu testen und wird durch die Daten eindeutig bestätigt. Die hier angesprochenen Verzerrungen bleiben auch nach Eliminierung des Effekts des Beschäftigungsvolumens auf die Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen bestehen, d. h. bei gleichem Beschäftigungsvolumen werden Kinder aus benachteiligten Verhältnissen immer noch seltener in einer Kindertagesstätte betreut.

Eine zweite Hypothese bezieht sich auf die Kosten der Kinderbetreuung. Auch wenn der Preis, der den Eltern in Rechnung gestellt wird, in der Regel proportional zu ihrem Einkommen ist, bleibt diese Dienstleistung für Menschen mit geringem Einkommen unerschwinglich oder wird in jedem Fall als zu teuer angesehen. Es kann auch sein, dass das Verhältnis von Kosten, einschließlich dem Aufwand zur Erwerbsarbeit, zum Nutzen von der Familie als zu ungünstig empfunden wird. Wie eine Studie der Westschweizer Konferenz der Gleichstellungsfachstellen (Conférence romande des bureaux de l'égalité) aus dem Jahr 2009 gezeigt hat, hält bei der Abwägung der Kosten für die Betreuung in einer Kindertagesstätte, zu denen noch die zusätzlichen Steuern und der Aufwand der ausserhäuslichen Arbeit hinzukommen, im Vergleich zum erhaltenen Lohn, viele Familien (insbesondere Mütter) davon ab, mehr zu arbeiten. Mit anderen Worten: Wenn Familien ausrechnen, was von ihrem Einkommen übrigbleibt, nach Abzug der Kosten für die Kinderbetreuung (die mit dem Einkommen steigen) und den zusätzlichen Steuern, entscheiden sie sich sehr oft dafür, entweder die Erwerbsquote (im Allgemeinen die der Mutter) zu reduzieren oder eine berufliche Tätigkeit aufzugeben. Nimmt man zu dieser Rechnung noch eine anstrengende Berufstätigkeit und Schwierigkeiten bei der Suche nach einem Platz in einer Kinderbetreuungseinrichtung hinzu, ist die Wahl schnell getroffen und die Familienfalle schnappt zu.

Auch eine für den Kanton Waadt durchgeführte Analyse, die Gruppen von Gemeinden mit unterschiedlicher Preispolitik vergleicht, kommt zum Schluss, dass der Kostenfaktor durchaus eine wichtige Determinante der hier diskutierten sozialen Verzerrungen sein kann (Abrassart und Bonoli 2015).

Drittens können wir annehmen, dass es das mangelnde Angebot und die unterschiedlichen Fähigkeiten der Familien, Zugang zu einer Dienstleistung zu erhalten, sind, die diese soziale Verzerrung erzeugen. Um einen Platz in einer Kinderbetreuungseinrichtung zu bekommen, braucht es manchmal auch argumentative Fähigkeiten, um die Verantwortlichen von der tatsächlichen Notwendig-

keit zu überzeugen. Es ist gut möglich, dass es dank dieser Fähigkeit, durch eine Verwaltung zu «navigieren», Eltern aus der Mittel- und Oberschicht leichter fällt, einen Platz für ihre Kinder zu erhalten (Bonoli und Champion 2015; Pavolini und van Lancker 2018).

Viertens können wir uns vorstellen, dass die unregelmäßigen Arbeitszeiten, zu denen gering qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer oft gezwungen sind, sie daran hindern, die Betreuungsform «Kindertagesstätte» zu nutzen. In der Tat orientieren sich die Öffnungszeiten in der Regel an den üblichen Arbeitszeiten. Für Eltern, die abends arbeiten, zum Beispiel in der Gastronomie, im Verkauf oder in der Reinigung, ist diese Art der Kinderbetreuung daher ungeeignet. Diese Eltern werden andere Formen der Kinderbetreuung bevorzugen, z. B. die Betreuung in Tagesfamilien.

Eine letzte Hypothese bezieht sich auf kulturelle Faktoren. Familien mit Migrationshintergrund und/oder aus der Arbeiterklasse, deren Kultur in Bezug auf die Geschlechterrollen oft traditioneller ist, würden eher zögern, familienergänzende Kinderbetreuungsangebote zu nutzen. Diese Hypothese ist jedoch nicht durch empirische Studien bestätigt worden. Traditionelle Familienwerte sind sicherlich mit einer geringeren Inanspruchnahme von familienergänzender Kinderbetreuung verbunden. Es sind jedoch nicht Unterschiede in den Werten, die den beobachteten sozialen Bias erklären (Pavolini und van Lancker 2018). Eine qualitative Studie im Kanton Waadt hat gezeigt, dass Familien mit Migrationshintergrund generell ein sehr gutes Bild von der Kindertagesstätte als Betreuungsform haben. Wenn sie sie nicht nutzen, dann eher aus praktischen Gründen wie Kosten, Wartezeit und Öffnungszeiten (Bonoli und Champion 2015).

WAS SIND DIE LÖSUNGEN?

1 Ausreichendes und erschwingliches Angebot

Auf der Grundlage der derzeit verfügbaren Erkenntnisse zur Frage der sozialen Benachteiligung beim Zugang zu kollektiven Kinderbetreuungseinrichtungen scheint die einzige wirkliche Lösung in einer deutlichen Erhöhung des Angebots an Plätzen und einer deutlichen Senkung der Kosten für die Eltern zu bestehen. Diese sozialen Verzerrungen gibt es nicht oder in geringerem Maße in Ländern wie Schweden und Dänemark, wo der Zugang zu einem familienergänzenden Betreuungsplatz für jedes Kind garantiert ist, wenn Eltern dies wünschen. Gleichzeitig wird von den Eltern nur ein geringer Beitrag zu den Kosten verlangt. In Schweden z. B. liegt der maximale Beitrag für Vollzeitbetreuung bei ca. CHF 160/Monat.

2 Ein formalisiertes System zur Verwaltung des Zugangs

Wie wir gesehen haben, ist ein wahrscheinlicher Grund für die beobachtete soziale Verzerrung die größere Argumentationsfähigkeit von Eltern der Mittel- und Oberschicht. Ein stark formalisiertes System für die Platzvergabe (z. B. ein Punktesystem, das verschiedene Kriterien wie Einkommen, Arbeitsmarktstatus, familiäre Situation berücksichtigt) könnte diesem negativen Effekt entgegenwirken. Ein solches System würde jedoch andere Probleme aufwerfen, da die formalen Prioritätskriterien notwendigerweise willkürlich wären. Darüber hinaus würde das System an Flexibilität verlieren, was sich ebenfalls negativ auf benachteiligte Gruppen auswirken könnte.

3 Senkung der Kosten für Familien mit geringem Einkommen

Eine Maßnahme, die die beobachtete soziale Verzerrung verringern könnte, wäre die Einführung günstigerer Gebührenstrukturen für Familien mit geringem Einkommen. Im Allgemeinen ist die Erschwinglichkeit ein erklärtes Ziel der öffentlichen Politik in diesem Bereich. Sie kann jedoch auf unterschiedliche Weise verfolgt werden. Die oben genannten Studien legen nahe, dass die derzeitigen Tarife kein einheitliches Niveau der Erschwinglichkeit in der Gesellschaft erreichen.

4 Vorrangigen Zugang gewähren

Die Einführung eines allgemeinen vorrangigen Zugangs für benachteiligte Gruppen scheint heute in der Schweiz, wo der Großteil der Kosten für Kinderbetreuungseinrichtungen von den Eltern und den Gemeinden getragen wird, keine politisch oder wirtschaftlich tragfähige Option zu sein. Für einige spezielle Gruppen wäre es jedoch angebracht, einen erleichterten Zugang in Betracht zu ziehen. Zum Beispiel könnten Kindern aus benachteiligten Verhältnissen zumindest für einige Halbtage in der Woche Plätze zur «Sozialisation» angeboten werden (eine Lösung, die insbesondere in der Stadt Neuenburg bereits praktiziert wird). Oder andererseits könnten Begünstigte eines Sozialprogramms mit einem validierten Wiedereingliederungsprojekt während eines begrenzten Zeitraums intensiver Arbeitssuche Zugang zu einem vorrangigen Platz haben.

Bibliographie

- Abrassart A. und Bonoli G. (2015) Availability, cost or culture? Obstacles to Childcare Services for Low Income Families. *Journal of social policy* 44: 787–806.
- Bonoli G. und Champion C. (2015) *L'accès des familles migrantes défavorisées à l'accueil collectif préscolaire: Où et comment investir?*, Lausanne, Bureau cantonal pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme, canton de Vaud.
- Bonoli G. und Vuille S. (2013) *L'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud*, Lausanne: Fondation pour l'Accueil de Jour de Enfants (FAJE), Research report.
- Conférence romande des bureaux de l'égalité (2009) *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande*, disponible sur: <https://egalite.ch/projets/quand-le-travail-coute/>
- Heckman JJ. 2006. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science* 312(5782):1900–2
- Kulic, N., Skopek, J., Triventi, M., und Blossfeld, HP. (2019) Social Background and Children's Cognitive Skills: The Role of Early Childhood Education and Care in a Cross-National Perspective, *Annual Review of Sociology*, 45:1, 557–579.
- 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.
- Schlanser R. (2011) *Qui utilise les crèches en Suisse? Logiques sociales du recours aux structures d'accueil collectif pour la petite enfance*, Lausanne: IDHEAP, Cahier No. 264.

Herausgeberin

Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
c/o Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Effingerstrasse 20, 3003 Bern
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch
ekff.ch

Autor:innen

Nicole Baur, Stadträtin von Neuenburg,
Giuliano Bonoli, Professor der Sozialpolitik,
Universität Lausanne
Mitglieder der Eidgenössischen Kommission
für Familienfragen EKFF

Die Policy Briefs sind Beiträge der EKFF an die öffentliche Diskussion zu wichtigen Familienthemen. Darin werden die Meinungen der Autorinnen und Autoren vertreten, die sich nicht zwingend mit jenen der EKFF decken.

Kontakt und Auskunft

Nadine Hoch, Geschäftsleiterin
Eidgenössische Kommission für Familienfragen EKFF
Tel. 058 484 98 04
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch