

Fischer, Sandra

**Research Report**

## Kindertagesbetreuung im liberalen Wohlfahrtsstaat Kanadas: Vielfalt und Harmonisierung im Föderalismus

IAQ-Report, No. 2021-05

**Provided in Cooperation with:**

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

*Suggested Citation:* Fischer, Sandra (2021) : Kindertagesbetreuung im liberalen Wohlfahrtsstaat Kanadas: Vielfalt und Harmonisierung im Föderalismus, IAQ-Report, No. 2021-05, Universität Duisburg-Essen, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Duisburg, <https://doi.org/10.17185/dupublico/74401>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/301570>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation

**Sandra Fischer**

**Kindertagesbetreuung im liberalen**

**Wohlfahrtsstaat Kanadas**

**Vielfalt und Harmonisierung im Föderalismus**

**2021**  
**05**

### Auf den Punkt ...

- Kanada hat ein zweigeteiltes Kindertagesbetreuungssystem für noch nicht schulpflichtige Kinder: Kindergärten für Fünfjährige, die in den Schulgesetzen der Provinzen geregelt sind, und Kindertagesbetreuung für unter Fünfjährige, die unter die Kindertagesbetreuungsgesetze der Provinzen fallen.
- Die Kindertagesbetreuung für unter Fünfjährige entspricht der Logik eines liberalen Wohlfahrtsregimes. Verstärkt durch die dualföderale Staatsorganisation, verhinderte dies bisher, ein allen zugängliches, bezahlbares und qualitativ hochwertiges Kindertagesbetreuungssystem kanadaweit zu etablieren.
- Nachdem vor allem in den 1980er und 1990er Jahren die intergouvernementalen Beziehungen von Konflikt geprägt waren, stellen das multilaterale Rahmenabkommen von 2017 und die darauf aufbauenden bilateralen Verträge zwischen Bund und Provinzen den Versuch dar, eine Harmonisierung zwischen den Provinzen zu erreichen und gleichzeitig die verfassungsrechtliche Kompetenzzuschreibung zu respektieren. Die Bundesmittel unterstützen die Innovationsfähigkeit der Provinzen; einige scheinen an einem universalistischen Kindertagesbetreuungssystem zu arbeiten.

## 1 Einleitung

Die Kindertagesbetreuung hat in den letzten zwei Jahrzehnten in sämtlichen europäischen bzw. westlichen Sozialstaaten an Bedeutung gewonnen. Die Frage, wer in einer Gesellschaft in welchem Maße für die Betreuung und Erziehung der Kinder zuständig sein soll, genießt aufgrund von sozio-ökonomischen und -kulturellen Entwicklungen einen erhöhten Stellenwert. Deren Beginn hat die international vergleichende Wohlfahrtsstaatsforschung auf die späten 1960er und frühen 1970er Jahre datiert. Die Entwicklungen umfassen zum einen den Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft, der sich unter anderem in einer steigenden Beschäftigungsquote von Frauen bzw. Müttern und der Erosion des (männlichen) Normalarbeitsverhältnisses niederschlägt. Zum anderen betreffen sie den demographischen Wandel, der Veränderungen in den Familienstrukturen – etwa durch eine erhöhte Zahl Alleinerziehender – nach sich zieht (vgl. Turgeon 2010: 23-27). Den entscheidenden Anstoß aber lieferte der ab Mitte der 1990er Jahre aufkommende Diskurs über den „Sozialinvestitionsstaat“ (Giddens 1998: 99-128). Dessen Anhänger\*innen postulieren, dass der (Sozial-)Staat nicht nur nachsorgend-kompensatorische, sondern auch vorsorgend-sozialinvestive Maßnahmen ergreifen sollte, um alle beschäftigungsfähigen Personen in die Lage zu versetzen, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Die Kindertagesbetreuung spielt hier eine zentrale Rolle: Sie trägt dazu bei, vornehmlich für Frauen Arbeitsplätze zu schaffen, Eltern und vor allem Müttern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen und das lebenslange Lernen schon im frühkindlichen Alter zu etablieren (vgl. Giddens 1998: 125 f.; Morgan 2009: 45).

Gerade für die „konservativ-korporatistische“ Bundesrepublik mit ihrem zu diesem Zeitpunkt immer noch dominierenden „(modifizierten) Ernährermodell“ (vgl. Klammer/Klenner 2004: 181) gab es hier Nachholbedarf. Mit dem Tagesbetreuungsausbaugesetz von 2004 läutete der Bundesgesetzgeber den bedarfsgerechten Ausbau der Kindertagesbetreuung für unter dreijährige Kinder ein. Das Kinderförderungsgesetz von 2008 sah schließlich die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter dreijährige Kinder ab 2013 vor. Neben den quantitativen Ausbau sind mit dem KiTa-Qualitäts- und -Teilhabeverbesserungsgesetz (KiQuTG) 2018 die Weiterentwicklung von Qualität und Teilhabe getreten. Dazu identifizierten Bund und Länder zehn Handlungsfelder, etwa die Gewinnung und Sicherung qualifizierter Fachkräfte oder die Förderung der sprachlichen Bildung. Darüber hinaus sind Maßnahmen zur Entlastung der Eltern bei den Gebühren förderfähig. Jedes Land kann selber bestimmen, welchen Handlungsfeldern es Priorität einräumt. Der Bund beteiligt sich über die Umsatzsteuer-Verteilung bis 2022 mit 5,5 Milliarden Euro. Um sicherzustellen, dass die zweckungebundenen Steuermittel zweckgebunden verwendet werden, hat er bilaterale Verträge mit den Ländern abgeschlossen, in denen sich diese verpflichten, die Bundesmittel in die Verbesserung der Qualität und Teilhabe zu stecken und sich jährlich einem Monitoring und einer Evaluation zu unterziehen (vgl. Decker/Fischer 2020: 278 f.).

Die Konstruktion des KiQuTG erinnert an gescheiterte und erfolgreiche multilaterale Rahmenabkommen und (darauf aufbauende) bilaterale Verträge zwischen Bund und Provinzen, die

sich in Kanada seit den 2000er Jahren im Feld der Kindertagesbetreuung finden. Dies ist insofern erstaunlich, als die Bundesrepublik dem Prototyp eines verbundföderalen Systems<sup>1</sup> entspricht, während Kanada als ein stark dezentralisierter Föderalstaat gilt, der den dualföderal organisierten Systemen zugerechnet wird. Hier erfolgt die Kompetenzverteilung materiell, nach Politikfeldern, so dass – zumindest theoretisch – sowohl die Bundes- als auch die gliedstaatliche Ebene in ihren jeweils eigenen Sphären von Gesetzgebungszuständigkeit, Finanzierung und Gesetzesvollzug getrennt voneinander agieren (vgl. Fischer 2019: 46). Allerdings hat das Aufkommen des modernen Leistungsstaates auch in Kanada einen Kooperations- und Koordinierungsbedarf zwischen nationaler und gliedstaatlicher Ebene mit sich gebracht.

In diesem Report soll untersucht werden, wie sich das Zusammenspiel von Bund und Provinzen/Territorien<sup>2</sup> im Politikfeld der Kindertagesbetreuung für noch nicht schulpflichtige Kinder gestaltet und inwiefern Kanadas föderale Staatsstrukturen direkt oder indirekt Einfluss nehmen: auf die Entwicklungsdynamik in diesem Politikfeld, auf die Generosität und die Einheitlichkeit der Kindertagesbetreuung über die Provinzgrenzen hinweg, auf die Muster sozialpolitischer Interventionen und auf den Grad an *policy*-Experimenten und Innovationen (vgl. Obinger/Castles/Leibfried 2005: 30). Die Betrachtung des kanadischen Falls liegt in mehrfacher Hinsicht nahe. Erstens ist Kanada ebenfalls mit den eingangs genannten Entwicklungen konfrontiert, die die Bedeutung der Kindertagesbetreuung verstärkt haben. Zweitens gehört das Land zu der vergleichsweise überschaubaren Gruppe bundesstaatlich organisierter Demokratien. Drittens ist es föderal anders verfasst als die Bundesrepublik. Und viertens arbeitet Kanada seit den 2000er Jahren mit einem Regulierungsinstrument, das im deutschen Kontext innovativ ist.

Im folgenden Abschnitt wird zunächst das System der kanadischen Kindertagesbetreuung für noch nicht schulpflichtige Kinder dargestellt. Es gilt, Übereinstimmungen und Abweichungen zu einem idealtypischen liberalen Wohlfahrtsregime herauszuarbeiten. Abschnitt 3 widmet sich der kanadischen Verfassung und der Frage, auf welcher Ebene die Gesetzgebungs-, Vollzugs- und Finanzierungskompetenzen für die Kindertagesbetreuung verfassungsrechtlich angesiedelt sind und welche Möglichkeiten die Provinzen haben, an der Politikformulierung der nationalen Ebene mitzuwirken. Im vierten Abschnitt wendet sich der Blick von der Verfassungstheorie zur Verfassungspraxis, indem die intergouvernementalen Beziehungen in den Vordergrund rücken. Auf Grundlage eines historisch-institutionalistischen Ansatzes wird herausgearbeitet, wie Entscheidungen zwischen Bund und Provinzen hinsichtlich der Kindertagesbetreuung zustande gekommen sind (kooperativ oder unilateral), auf welche Formen der inhaltlichen und finanziellen Regulierung die Bundesebene zurückgegriffen hat und welche Auswirkungen diese Regulierung auf die Handlungsspielräume der Provinzen und die Ausgestaltung der Kindertagesbetreuungssysteme hatte. Im fünften Abschnitt wird ein Fazit gezogen.

---

<sup>1</sup> Im verbundföderalen System der Bundesrepublik sind die Kompetenzen funktional verteilt: Der Bund ist primär für die Gesetzgebung, die Länder sind hauptsächlich für den Vollzug der Bundesgesetze zuständig, sie wirken aber an der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat mit (vgl. Fischer 2019: 46).

<sup>2</sup> Im Folgenden werden die Territorien unter den Begriff der Provinzen subsumiert. Zum verfassungsrechtlichen Unterschied siehe Fn. 12.

## 2 Das kanadische System der Kindertagesbetreuung

Gemeinhin rechnet man Kanada den liberalen Wohlfahrtsregimen zu (vgl. Esping-Andersen 1990). Die staatliche Unterstützung von Familien in diesen Wohlfahrtsregimen zeichnet sich durch eine Herangehensweise aus, die Anne Gauthier (1996: 204 f.) als *pro-family but non-interventionist* bezeichnet hat. Der Staat spielt bei der Bereitstellung von Leistungen für Familien kaum eine Rolle, denn Familie wird als Privatangelegenheit betrachtet. Er legt der Erwerbstätigkeit von Frauen bzw. Müttern keine Steine in den Weg, fördert sie aber auch nicht aktiv. Der Zugang zu der geringen Anzahl an öffentlichen bzw. öffentlich geförderten Kindertagesbetreuungsplätzen basiert auf dem Prinzip der Fürsorge und ist durch Bedürftigkeitsprüfungen beschränkt. Von nicht bedürftigen Familien bzw. Müttern wird erwartet, dass sie sich selber um ihre Kinder kümmern oder über den Markt Kindertagesbetreuung organisieren (vgl. Prentice/White 2019: 67).

In Kanada zählt die Kindertagesbetreuung entweder zur Bildungs- oder zur Sozialpolitik. In diesen Bereichen besitzt der Bund qua Verfassung keine direkten Gesetzgebungskompetenzen. Vielmehr liegen die Zuständigkeiten für diese Politikfelder bei den zehn Provinzen und drei Territorien (siehe Abschnitt 3).<sup>3</sup> Ob die Zuordnung Kanadas zum liberalen Wohlfahrtsregime auch bei der Kindertagesbetreuung zutrifft, hängt davon ab, welche Altersgruppe der Kinder betrachtet wird. Kindergärten für fünfjährige Kinder sind Teil des öffentlichen Schulsystems. Die Rolle der Kindergärten wird in den Bildungs- bzw. Schulgesetzen (*Education* oder *School Acts*) der Provinzen geregelt. Verantwortlich sind die jeweiligen Bildungsministerien (vgl. Friendly et al. 2020: 192-194). In allen Provinzen bekommen fünfjährige Kinder, deren Eltern dies wünschen, einen Kindergartenplatz zugesprochen (vgl. Friendly et al. 2020: xiii). In drei Provinzen ist der Besuch eines Kindergartens für Fünfjährige Pflicht.<sup>4</sup>

Bis vor ein paar Jahren bot allein die Provinz Ontario auch vierjährigen Kindern flächendeckend die Gelegenheit, in einen sogenannten Junior-Kindergarten zu gehen. Mittlerweile sind Nova Scotia und die Northwest Territories nachgezogen. Newfoundland & Labrador, Prince Edward Island, Quebec und das Yukon Territory entwickeln gerade Pläne für eine flächendeckende Einführung oder haben mit der Umsetzung schon begonnen. Darüber hinaus bieten einige Provinzen drei- und vierjährigen Kindern Kindergartenplätze an, wenn sie in sozialräumlich benachteiligten Stadtteilen leben oder schwerwiegende Entwicklungsverzögerungen aufweisen (vgl. Friendly et al. 2020: xiii). Der Besuch von Kindergärten ist kostenlos, so dass die Betreuungsquoten recht hoch sein dürften – genaue Zahlen liegen allerdings nicht vor.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Der Bund ist allerdings verfassungsgemäß für die Sozial- und Bildungspolitik und damit auch für Programme der Kindertagesbetreuung zuständig, die sich an bestimmte Personenkreise richten. Zu diesen gehören die Familien des militärischen Personals, indigene Familien, vor allem, wenn sie in Reservaten leben, und neu eingewanderte Familien (vgl. Japel/Friendly 2018: 12). Die entsprechenden Programme werden hier nicht untersucht, da sie vom Bund verantwortet werden.

<sup>4</sup> So in Prince Edward Island, Nova Scotia und New Brunswick (vgl. Friendly et al. 2020: 192).

<sup>5</sup> Es ist aber davon auszugehen, dass fast alle fünfjährigen Kinder einen Kindergarten besuchen (vgl. Japel/Friendly 2018: 25).

Da Kindergärten keine Kindertagesbetreuung im eigentlichen Sinne leisten sollen, sondern der Vorbereitung auf die Schule dienen, boten die meisten Provinzen Halbtagsplätze in diesem Bereich an, was in der Regel 2,5 Stunden am Tag entsprach (vgl. Fischer 2019: 143 f.). In den letzten Jahren ist aber die ganztägige Betreuung auf dem Vormarsch, wobei ganztägig meist zwischen 9 Uhr morgens und 15 Uhr nachmittags meint (vgl. White 2020: 40); nur in Manitoba, Saskatchewan, Alberta und Nunavut erfolgt der Besuch eines Kindergartens weiterhin halbtägig (vgl. Friendly et al. 2020: 192-194).

Während die Rolle der Kindergärten in den Bildungsgesetzen der Provinzen geregelt ist, unterliegt die Kindertagesbetreuung in Kindertageseinrichtungen und in der Kindertagespflege den Kinderbetreuungsgesetzen (*Child Care Acts*) der Provinzen (vgl. Friendly et al. 2020). Bis 2006 war in der Regel das jeweilige Sozial- oder Familienministerium verantwortlich. Beginnend mit Saskatchewan haben seitdem allerdings immer mehr Provinzen die Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung in ihr jeweiliges Bildungsministerium verlagert (vgl. Ferns/Friendly 2014: 3; Friendly et al. 2020: 195-200).<sup>6</sup> Laut *Childcare Resource and Research Unit* (CRRU) standen 2019 im kanadischen Durchschnitt für 26,9 Prozent der unter sechsjährigen<sup>7</sup> Kinder regulierte<sup>8</sup> Betreuungsplätze in einer Kindertageseinrichtung<sup>9</sup> zur Verfügung. Im interprovinziellen Vergleich lässt sich eine enorme Spannweite feststellen: So gab es in Saskatchewan als Schlusslicht nur für 16,6 Prozent und in Quebec als Spitzenreiter für 41,9 Prozent der Kinder dieser Altersgruppe regulierte Betreuungsplätze (vgl. Friendly et al. 2020: 184). Ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz besteht – außer in Quebec – in keiner Provinz (vgl. Fischer 2019: 131).

Der im interprovinziellen Vergleich sehr ungleiche Zugang zu regulierter Kindertagesbetreuung verschärft sich durch die hohen Kosten, die den Eltern dafür entstehen. 2019 betragen diese in Quebec als der kostengünstigsten Provinz CAD 179 im Monat; am tiefsten mussten Eltern 2019 in Toronto (Ontario) und Iqaluit (Nunavut) in die Tasche greifen: Hier betragen die monatlichen Kosten im Schnitt CAD 1.210 (vgl. Friendly et al. 2020: 247 f.). Auf nationaler Ebene können Eltern im Rahmen des Einkommensteuergesetzes die durch die Kindertagesbetreuung entstandenen Kosten steuerlich absetzen (*Child Care Expense Deduction*), allerdings nur dann, wenn sie im Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit bzw. dem Studienstatus der Eltern steht (vgl. Friendly et al. 2020: xii).

Daneben gibt es für Eltern mit geringem Einkommen in jeder Provinz außer Quebec die Möglichkeit, einen Zuschuss zu den Kosten der Kindertagesbetreuung zu erhalten. In allen Provin-

---

<sup>6</sup> In Quebec, Manitoba, Alberta, British Columbia und dem Yukon Territory sind weiterhin das Familien- bzw. Sozialministerium für die Kindertagesbetreuung zuständig (vgl. Friendly et al. 2020: 195-200).

<sup>7</sup> Laut *Statistics Canada* (2019: 2 f.) besuchten 2019 gut 47 Prozent der vier- und fünfjährigen Kinder neben oder anstelle eines Kindergartens eine Kindertageseinrichtung.

<sup>8</sup> Regulierte Kindertagesbetreuung heißt, dass die Kindertageseinrichtung oder die Kindertagespflegeperson von der Provinz eine Lizenz zur Ausübung ihrer Tätigkeit erhalten hat. Die unregulierte Kindertagesbetreuung erfolgt ohne Lizenz; es gibt aber in jeder Provinz gesetzliche Vorgaben, etwa wie viele Kinder eine unregulierte Kindertagespflegeperson maximal betreuen darf (vgl. Friendly et al. 2020: 213 f.).

<sup>9</sup> Die CRRU gibt bei den Daten für unter sechsjährige Kinder nicht die Plätze in der Kindertagespflege an (vgl. Friendly et al. 2020: 184).

zen wird der Zuschuss nicht an die Eltern, sondern direkt an das jeweilige Kindertagesbetreuungsprogramm ausgezahlt (vgl. Friendly et al. 2020: xiii). Den Gliedstaaten ist es überlassen, welche Anspruchsvoraussetzungen sie formulieren – in der Regel sind dies soziale und finanzielle Kriterien. Zu den sozialen Auswahlkriterien zählen beispielsweise die Vorbereitung der Eltern auf eine Erwerbstätigkeit oder kindliche Entwicklungsverzögerungen. Das finanzielle Auswahlkriterium basiert auf dem Brutto- oder Netto-Jahreseinkommen einer Familie: Liegt dieses unter einer bestimmten – von den Provinzen festgelegten – Grenze, hat die Familie Anspruch auf einen Zuschuss (vgl. Friendly et al. 2020: 216-221). Je nachdem, wie das System der Beitragszuschüsse ausgestaltet ist, deckt der volle Zuschuss in einigen Provinzen die tatsächlichen Kindertagesbetreuungskosten nicht ab. So erhielten beispielsweise voll bezuschusste Eltern in British Columbia im Jahr 2019 einen Betrag in Höhe von CAD 550 im Monat für die Betreuung eines 37 Monate alten Kindes in einer Kindertageseinrichtung (vgl. Friendly et al. 2020: 220). Die monatlichen Kosten für Kinder in diesem Alter lagen aber beispielsweise in Vancouver durchschnittlich bei gut CAD 950 pro Monat (vgl. Macdonald/Friendly 2020: 16).

In Quebec gestaltet sich der Zugang zur Kindertagesbetreuung anders. 1997 führte die dortige Regierung eine neue Familienpolitik ein, deren Hauptbestandteil neben einem Rechtsanspruch auf einen Kindertagesbetreuungsplatz das „*five-dollar-a-day-daycare*“-Programm war. Eltern sollten nur noch fünf Dollar pro Tag für die Kindertagesbetreuung zahlen, die zehn Stunden Betreuung am Tag umfasste. Nachdem Quebec 2015 einen gestaffelten Tarif eingeführt hatte, der sich am Einkommen der Eltern orientierte, kehrte die Provinz 2020 zu ihrer alten Herangehensweise zurück: Alle Eltern bezahlen nun acht Dollar pro Tag und Kind (vgl. Friendly et al. 2020: 58; Japel/Friendly 2018: 41). Neben Quebec arbeiten auch Manitoba (1999), Prince Edward Island (2010) und Newfoundland & Labrador (2012) mit festgelegten Beitragsätzen; sie werden mittlerweile in den vier Provinzen von mehr als der Hälfte der Kindertageseinrichtungen angewendet. Seit 2017 haben Alberta und British Columbia ebenfalls entsprechende Initiativen eingeleitet; in Ontario experimentieren einige Kommunen damit (vgl. Macdonald/Friendly 2020: 5 f.).

Während kanadische Kindergärten mehrheitlich zum öffentlichen Bildungssystem gehören, befindet sich die institutionelle Kindertagesbetreuung hauptsächlich in privater Trägerschaft. 2019 waren kanadaweit 72 Prozent der regulierten Plätze für unter 13-jährige Kinder<sup>10</sup> in privat-gemeinnütziger, 28 Prozent in privat-gewinnorientierter Trägerschaft (vgl. Friendly et al. 2020: 246). Dabei bestehen erhebliche Unterschiede zwischen den Provinzen: 2019 wurden in den Northwest Territories und Nunavut alle Plätze und in Manitoba und Saskatchewan fast alle Plätze von privat-gemeinnützigen Trägern zur Verfügung gestellt. Auch in Quebec und Ontario überwiegen die Plätze in privat-gemeinnütziger Trägerschaft. Am wenigsten verbreitet waren diese in Newfoundland & Labrador und im Yukon Territory. In den restlichen Provinzen machten sie weniger als die Hälfte aller Plätze aus (vgl. Friendly et al. 2020: 246). Die öffentliche Hand spielt bei der Leistungserbringung im Feld der Kindertagesbetreuung kaum eine Rolle.

---

<sup>10</sup> Mit Blick auf die Trägerschaft gibt die CRRU die Plätze in der institutionellen Kindertagesbetreuung nicht nach Alter differenziert, sondern für Kinder unter 13 Jahren an.

Ausnahme ist die Provinz Ontario, in der die Kommunen daran beteiligt sind (vgl. Jenson/Mahon 2002: 7). In British Columbia übernehmen einige Kommunen, allen voran die Stadt Vancouver, Planungs- und Finanzierungsaufgaben. Und auch in Alberta und Saskatchewan gibt es Kommunen, die Kindertageseinrichtungen unterhalten (vgl. Friendly et al. 2020: xi).

Anders als die Kindergartensysteme und mit Ausnahme Quebecs entsprechen die Kindertagesbetreuungssysteme der Provinzen – bei allen Unterschieden im Detail – weitgehend dem liberalen Wohlfahrtsregime. Insbesondere die hohen Kindertagesbetreuungskosten für die Eltern und die entsprechenden Betreuungskostenzuschüsse der Provinzen, die sich an der sozialen und finanziellen Bedürftigkeit der Eltern orientieren, verdeutlichen, wie sehr die einzelnen Kindertagesbetreuungssysteme immer noch der Marktlogik unterliegen. Allerdings befindet sich die Kindertagesbetreuung mehrheitlich in privat-gemeinnütziger und nicht in privat-gewinnorientierter Trägerschaft – eine erstaunliche Abweichung von der Logik des liberalen Wohlfahrtsregimes. Darüber hinaus haben etliche Provinzen in den letzten Jahren Veränderungen bei der Ausgestaltung ihrer Kindertagesbetreuungssysteme initiiert, die möglicherweise dazu führen, den Pfad eines liberalen Wohlfahrtsregimes zu verlassen (vgl. Mahon 2020: 18; Pasolli/Child Care Now 2019: 5).

### 3 Der Verfassungskontext

Mit Blick auf die materielle Kompetenzverteilung sind im *Constitution Act* von 1867<sup>11</sup> sowohl die Politikbereiche aufgeführt, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, als auch die, für die die Provinzen<sup>12</sup> verantwortlich sind. Die Residualkompetenz für all diejenigen Politikfelder, die keine explizite Erwähnung in der Verfassung finden, liegt beim Bund.<sup>13</sup> Im Bereich der Sozial-, Bildungs- und Gesundheitspolitik und so auch im Feld der Kindertagesbetreuung besitzt der Bund keine direkte Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz.<sup>14</sup> Die Zuständigkeiten liegen gemäß Art. 92 *Constitution Act, 1867* allein bei den Provinzen. Hinzu kommt die verfassungsmäßige Zuständigkeit der Provinzen für die Bildungspolitik gemäß Art. 93 *Constitution Act, 1867*.<sup>15</sup> Schließlich obliegt es laut Art. 36 (1) *Constitution Act, 1982* sowohl dem Bund als auch

---

<sup>11</sup> Bis 1982 hieß die Verfassung *British North America Act, 1867*. 1982 erfolgte ihre „Heimholung“ (*patriation*), was die endgültige Unabhängigkeit vom britischen Mutterland mit sich brachte. Dabei wurde der *British North America Act, 1867* in *Constitution Act, 1867* umbenannt. Er stellt seitdem einen Teil des *Constitution Act, 1982* dar. Durch den *Constitution Act, 1982* können die Kanadier\*innen nun ihre Verfassung selber ändern. Außerdem ist seitdem die Grundrechtscharta (*Charter of Rights and Freedoms*) in der Verfassung verankert (vgl. Gibbins 2014: 54 f.).

<sup>12</sup> Verfassungsrechtlich besteht der Unterschied zwischen Provinzen und Territorien darin, dass die Gesetzgebungskompetenzen der Territorien nicht in der Verfassung, sondern einfachgesetzlich geregelt sind. Seit Mitte der 1970er Jahre hat der Bund aber immer mehr Verantwortlichkeiten an die Territorien abgegeben, so dass diese heute de facto die gleichen Kompetenzen besitzen wie die Provinzen (vgl. Graham/Yarhi 2006).

<sup>13</sup> Dies ist insofern ungewöhnlich, als in Bundesstaaten die Residualkompetenz normalerweise den Gliedstaaten zufällt. Allerdings haben die höchstrichterliche Rechtsprechung und die Grundrechtscharta dazu geführt, dass die Residualkompetenz in Kanada faktisch bei den Provinzen liegt (vgl. Schultze 1992: 105).

<sup>14</sup> Zur Ausnahme siehe Fn. 3.

<sup>15</sup> In Kanada gibt es auf Bundesebene kein Bildungsministerium (vgl. Friendly et al. 2020: x).



den Provinzen, für alle Kanadier\*innen Chancengleichheit herzustellen und wesentliche öffentliche Dienstleistungen von angemessener Qualität zur Verfügung zu stellen.<sup>16</sup>

Mit Blick auf die Finanzverfassung stehen in Kanada den Provinzen drei Einkommensarten zur Verfügung: Steuereinnahmen, Ausgleichszahlungen des Bundes und Zuschüsse des Bundes. Hinsichtlich der Steuereinnahmen begründet der *Constitution Act, 1867* eine Vorrangstellung des Bundes; er darf sowohl direkte als auch indirekte Steuern erheben. Dagegen dürfen die Provinzen nur direkte Steuern erheben. Zur Anfangszeit des kanadischen Bundesstaates waren vor allem die indirekten Steuern dominierend (vgl. Cameron 2009: 130 f.).<sup>17</sup> Dies führte in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem finanzpolitischen Ungleichgewicht zwischen Bund und Provinzen, da letztere die steigenden Kosten ihrer wohlfahrtsstaatlichen Programme nicht aus ergiebigen Steuerquellen begleichen konnten. Um den Provinzen die Finanzierung ihrer Programme zu ermöglichen, entwickelte der Bund die *doctrine of the federal spending power*. Sie besagt, dass der Bund die Provinzen finanziell unterstützen kann, solange er nicht direkt in deren Gesetzgebungskompetenzen eingreift. Allerdings darf er seine Subventionsleistungen an konkreten Kriterien festmachen, die die Provinzen erfüllen müssen, um in den Genuss der Geldleistungen zu kommen (vgl. Maslove 2000: 189 f.).

Dabei sind zwei Finanzierungsmechanismen von besonderer Bedeutung: Der vertikale Finanzausgleich (*equalization program*)<sup>18</sup> und die zweckgebundenen Zuschüsse in Form des *cost-sharing*. Der Finanzausgleich, den die Bundesregierung 1957 erstmals gesetzlich fest schrieb, ist seit 1982 auch verfassungsrechtlich in Art. 36 (2) *Constitution Act, 1982* verankert. Er hat zum Ziel, insbesondere ärmere Provinzen in die Lage zu versetzen, ihren Einwohner\*innen einen kanadaweit vergleichbaren Standard an Dienstleistungen anzubieten. Dabei sind die Ausgleichszahlungen nicht zweckgebunden. Die Provinzen können selber entscheiden, in welche Programme sie diese Zuschüsse investieren möchten (vgl. Maslove 2000: 192 f.).

Beim *cost-sharing* übernimmt der Bund in der Regel 50 Prozent der Provinzausgaben in einem bestimmten Aufgabengebiet. Im Gegenzug müssen die vom Bund aufgestellten Konditionen von Seiten der Provinzen erfüllt werden. Diese Bundeszuschüsse sind folglich zweckgebunden. Alternativ zur hälftigen Kostenübernahme kann der Bund auch einen Globalzuschuss (*block grant*) gewähren (vgl. Schiller 1994: 80). Zusätzlich erlaubt der Bund den Provinzen seit 1964, beim *cost-sharing* bzw. bei den Globalzuschüssen nicht mitzumachen (*opting out*) und dennoch einen Zuschuss vom Bund in derselben Größenordnung zu erhalten. Voraussetzung ist,

---

<sup>16</sup> So heißt es in Art. 36 (1) *Constitution Act, 1982*: „Parliament and the legislatures, together with the government of Canada and the provincial governments, are committed to (a) promoting equal opportunities for the well-being of Canadians; (b) furthering economic development to reduce disparity in opportunities; and (c) providing essential public services of reasonable quality to all Canadians.“

<sup>17</sup> Im Laufe der Zeit haben sich dann vor allem die Einkommen- und Körperschaftsteuern als wichtige Einnahmequellen herauskristallisiert, auf die sowohl der Bund als auch die Provinzen Zugriff haben. Seit 1943 dürfen die Provinzen zudem die Umsatzsteuer erheben. Eigentlich eine indirekte Steuer, erklärte die Rechtsprechung sie zu einer direkten Steuer, indem sie den/die Händler\*in als Steuereinzahler\*in des Staates interpretierte (vgl. Cameron 2009: 131; Malcolmsom et al. 2016: 67).

<sup>18</sup> Während sich die Zahlungen aus dem *equalization*-Programm ausschließlich an die Provinzen richten, erhalten die Territorien Finanzausgleichszahlungen aus dem *Territorial Funding Formula*-Programm (vgl. Jackson/Jackson 2017: 84).

dass die jeweilige Provinz ein vergleichbares Programm unterhält. Bisher hat nur Quebec von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (vgl. Jackson/Jackson 2017: 82 f.).

Abschließend stellt sich die Frage nach den Mitwirkungsmöglichkeiten der Provinzen an der Politikformulierung der nationalen Ebene. Obwohl die 105 Mitglieder des Senats, der Zweiten Kammer des Parlaments, gemäß Art. 22 *Constitution Act, 1867* die Regionen Kanadas repräsentieren und im Gesetzgebungsprozess im Vergleich zum Unterhaus nahezu gleichberechtigt sind, ist es nicht ihre primäre Aufgabe, die Interessen der Provinzen zu vertreten. Dies liegt insbesondere an ihrem Bestellmodus: Sie werden allesamt von dem/der Premierminister\*in ernannt (vgl. Docherty 2014: 158 f.). Insofern repräsentieren die Mitglieder des Senats weder direkt das Volk einer Provinz, wie bei einer unmittelbaren Volkswahl, noch eine Provinzregierung oder ein Provinzparlament, wie bei einer Entsendung oder einer indirekten Wahl durch diese.

Daher hat sich die Mitwirkung der Provinzen auf außerkonstitutionelle Verhandlungsarenen verlegt. Der wichtigste horizontale Kooperations- und Koordinationsmechanismus sind die *Annual Premiers' Conferences*. Sinn und Zweck dieser Zusammenkünfte ist es, eine einheitliche Linie der Provinzregierungen gegenüber dem Bund zu finden und zu artikulieren. Da das Prinzip der Gleichheit der Provinzen gilt, fallen Entscheidungen stets einvernehmlich (vgl. Broschek 2009: 250). Auf Initiative Quebecs kam es 2003 zur Gründung des *Council of the Federation*, der an die Stelle der *Annual Premiers' Conferences* trat und dieselbe Funktion erfüllt. Er erhält aber Unterstützung durch ein Vollzeit-Sekretariat (vgl. Atkinson et al. 2013: 9). Als vertikales Kooperationsinstrument gelten vor allem die *First Ministers' Conferences* (FMC), die mittlerweile *First Ministers' Meetings* heißen und bei denen sich die Premiers der Provinzen mit dem Premierminister treffen (vgl. Atkinson et al. 2013: 8; Broschek 2009: 250 f.). Insofern kommt den intergouvernementalen Beziehungen in Kanada eine herausragende Rolle zu.

## 4 Die intergouvernementalen Beziehungen im Feld der Kindertagesbetreuung

### 4.1 Die Kindertagesbetreuung von ihren Anfängen bis Ende der 1990er Jahre

Noch bevor Kanada sich 1867 als Staat konstituierte, entstanden Ende der 1820er Jahre erste Institutionen für die Kindertagesbetreuung. Diese befanden sich in privater Trägerschaft und finanzierten sich entweder aus Spenden, wenn die Einrichtungen karitative Ziele verfolgten und für Kinder aus einkommensschwachen Familien gedacht waren, oder durch Beiträge der Eltern, wenn es sich um Institutionen für Kinder aus der Mittel- und Oberschicht handelte. Aufgrund der späten Industrialisierung und Urbanisierung Kanadas und der Dominanz maternalistischer Ideen ging die Entwicklung der Kindertagesbetreuung aber sehr langsam voran (vgl. Turgeon 2010: 98-102) – 1933 soll es in ganz Kanada ganze 20 Krippen gegeben haben (vgl. Schulz 1978: 145).

Von Seiten der Gemeinde- und Provinzregierungen gab es keine (regelmäßige) finanzielle Unterstützung für die Einrichtungen der Kindertagesbetreuung. Dies änderte sich mit dem Eintreten Kanadas in den Zweiten Weltkrieg 1939. Viele Männer kämpften auf Seiten der Alliierten; gleichzeitig brauchte aber vor allem die Kriegsindustrie Arbeitskräfte. Je mehr Mütter auf den Arbeitsmarkt strömten, umso mehr stieg der Bedarf nach Kindertagesbetreuungsplätzen. So kam es 1942 erstmals zu einer finanziellen Beteiligung des Bundes: Durch das *Dominion-Provincial Wartime Day Nurseries Agreement* gewährte der Bund den Provinzen eine hälftige Kostenbeteiligung an der Kindertagesbetreuung. Den Provinzen war es freigestellt, das Angebot des Bundes anzunehmen; nur Ontario und Quebec machten davon Gebrauch. Mit dem Ende des Krieges beendete Quebec die Zusammenarbeit. In Ontario dagegen stellte der Bund gegen den Widerstand der Provinzregierung, zahlreicher Interessenorganisationen und nicht zuletzt der Eltern die Finanzierung der Kindertageseinrichtungen ein (vgl. Schulz 1978: 149-154).

So blieb die Gestaltung des Politikfeldes zunächst ganz den Provinzen überlassen. Ontario übernahm eine Vorreiterrolle, als es dort 1946 mit dem *Day Nurseries Act* (DNA, 1946) zum ersten Kindertagesbetreuungsgesetz Nordamerikas kam. Das Gesetz erlaubte es den Gemeinderäten, Kindertagesstätten einzurichten (§ 1 Abs. 1 DNA, 1946). Dabei konnten die Kommunen selber als Träger fungieren oder aber privaten Organisationen die Trägerschaft überlassen. In beiden Fällen war es aber Pflicht der Kommunen, die Gesamtverantwortung zu übernehmen, wollten sie die Gelder der Provinz erhalten (§ 1 Abs. 2 DNA, 1946). Mit Blick auf die Finanzierung etablierte sich eine hälftige Kostenübernahme zwischen der Provinz und der jeweiligen Kommune (§ 2 DNA, 1946). In den anderen Provinzen war die Kindertagesbetreuung weiterhin eine private, karitative Aufgabe auf der lokalen Ebene (vgl. Schulz 1978: 153).<sup>19</sup>

Erst mit Inkrafttreten des *Canada Assistance Plan* (CAP) 1966, der die hälftige Kostenübernahme für die Sozialhilfeprogramme der Provinzen durch den Bund etablierte, begann auch eine dauerhafte finanzielle Beteiligung des Bundes an den Kosten der Kindertagesbetreuung der Provinzen. Bund und Provinzen handelten den CAP gemeinsam aus; dass die Kindertagesbetreuung unter die Bestimmungen des CAP fiel, ist vor allem auf den Einsatz Ontarios zurückzuführen (vgl. Bella 1979: 447-449). Sowohl die Entscheidungs- als auch die Durchführungskompetenzen für die jeweiligen Sozialhilfesysteme sollten bei den Provinzen verbleiben. Der Bund nutzte aber seine *spending power*, um Standards durchzusetzen: So konnte eine Provinz gemäß der sogenannten *welfare service*-Vorschriften nicht nur Empfänger\*innen von Sozialhilfe, sondern auch einkommensschwachen Familien, die sich nicht für die Sozialhilfe qualifizierten, einen Zuschuss zu den Kindertagesbetreuungskosten gewähren. Auflage des Bundes war, dass die Provinzen vorher einen Einkommenstest durchführten und den Zuschuss nur an privat-gemeinnützige Träger auszahlten, die von der Provinz eine Lizenz erhalten hatten (vgl. Turgeon 2010: 172).

---

<sup>19</sup> In den 1950er Jahren zeichnete sich eine konservative Wende in Toronto ab. Die Stadt stand der Kindertagesbetreuung immer feindseliger gegenüber und legte ihren Schwerpunkt auf den Ausbau von Kindergarten-Programmen für vierjährige Kinder (vgl. Prentice 1989: 126-135). Sowohl das flächendeckende Angebot an Junior-Kindergärten als auch die herausgehobene Stellung der Kommunen bei der Kindertagesbetreuung sind aber bis heute im Kindertagesbetreuungssystem der Provinz erkennbar.

Zwar blieb die Kindertagesbetreuung durch den CAP weiterhin im Fürsorgebereich verortet. Allerdings setzte der CAP eine Dynamik in Gang, die nicht dem liberalen Wohlfahrtsregime entsprach: Aufgrund der *welfare service*-Vorschriften entwickelte sich das Trägersystem in den Jahren nach Inkrafttreten des CAP von einer vornehmlich privat-gewinnorientierten hin zu einer mehrheitlich privat-gemeinnützigen Trägerschaft (vgl. Turgeon 2010: 164 f.). Allerdings gab und gibt es bis heute diesbezüglich große Unterschiede zwischen den Provinzen (vgl. Abschnitt 2). Insgesamt stellten die Vorgaben des Bundes keinen starken Eingriff in die Autonomie der Provinzen dar. So überließ es der CAP den Provinzen, festzulegen, wer sich ab welcher Einkommensgrenze für einen Kindertagesbetreuungskostenzuschuss qualifizierte (vgl. Turgeon 2010: 174). Zwar konnte der Bund durch seine Kostenbeteiligung einen gewissen Grad an Harmonisierung zwischen den Provinzen herbeiführen; die schwache Regulierung beließ den Provinzen aber weiterhin große Spielräume bei der Ausgestaltung ihrer Sozialhilfesysteme (vgl. Boychuk 1998).

Eine weitere Zäsur in der Geschichte der Kindertagesbetreuung in Kanada stellte der 1970 veröffentlichte Bericht der *Royal Commission on the Status of Women in Canada* (RCSW) dar. Die Kommission vertrat mehrheitlich die Ansicht, der CAP sei keine adäquate Grundlage, um den Ausbau der Kindertagesbetreuung weiter voranzutreiben, würde er die Kindertagesbetreuung doch als sozialfürsorgliche Leistung festschreiben. Vielmehr sei die Kindertagesbetreuung ein Vehikel, um Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern herzustellen. Daher solle sie nicht nur geringverdienenden Familien und alleinerziehenden Müttern, sondern allen Familien offenstehen. Dabei müsse der Staat eine aktive Rolle spielen. Aus diesem Grund forderte die Kommission ein nationales Kindertagesbetreuungsgesetz (vgl. RCSW 1970: 270 f.).

Entsprechend gab es immer wieder Gremien, die für ein nationales Kindertagesbetreuungsgesetz eintraten: 1971 das *Interdepartmental Committee on the Status of Women* und die *Ad Hoc Study Group on Child Care*, 1983 die *Commission of Inquiry on the Equality of Employment* (Abella-Kommission) und 1984 die von der Bundesregierung ernannte *Task Force on Child Care* (Cooke Task Force). Außerdem wurde auf der nationalen Ebene zwei Mal der Versuch gestartet, die Kindertagesbetreuung von ihrer sozialfürsorglichen Konnotation zu befreien: 1977 mit dem *Social Services Act* – einem neuen Sozialhilfegesetz, das den CAP abgelöst und den Berechtigtenkreis für Kindertagesbetreuungszuschüsse erweitert hätte, und 1988 mit dem *Canada Child Care Act*, einem Gesetz explizit zur Kindertagesbetreuung. Alle diese Bemühungen scheiterten (vgl. Fischer 2019: 703, 714).

Stattdessen verfolgte der Bund Änderungen in den Finanzierungsmechanismen: Ende der 1980er Jahre bauten einige Provinzen ihre Kindertagesbetreuungssysteme aus. So stiegen beispielsweise in British Columbia die Ausgaben für die Kindertagesbetreuung zwischen 1988 und 1990 um 40 Prozent. In Ontario verkündete die Regierung 1987, bis 1990 CAD 325 Millionen in die Kindertagesbetreuung investieren zu wollen (vgl. Collier 2001: 122, 126). Die Bundesregierung zeigte sich angesichts der Experimentierfreudigkeit der Provinzen nicht erfreut. Immerhin musste der Bund dafür unter dem CAP hälftig die Kosten tragen. Ohne sich mit den Provinzen abzusprechen, kündigte er daher im März 1990 den *cap on CAP* an: Demnach würde er für die kommenden zwei Haushaltsjahre bei den drei reichsten Provinzen Ontario, Alberta

und British Columbia vom *cost-sharing*-Modell abweichen und den Zuwachs des Bundeszuschusses auf fünf Prozent begrenzen. British Columbia klagte gegen den Bund, unterlag aber 1991 vor dem *Supreme Court of Canada*. Noch bevor dieser sein Urteil verkündet hatte, beschloss der Bund die Verlängerung der Fünf-Prozent-Begrenzung um weitere drei Jahre (vgl. Schiller 1994: 308).

Als auf der Bundesebene die Liberalen unter Premierminister Jean Chrétien 1993 zurück an die Macht kehrten, keimte unter Kindertagesbetreuungsaktivist\*innen Hoffnung auf, hatte die Partei im Wahlkampf doch unter anderem Gelder für die Kindertagesbetreuung versprochen (vgl. Timpson 2001: 173). Stattdessen kam es unter Chrétien 1996 zur Abschaffung des CAP; dies geschah ohne vorherige Abstimmung mit den Provinzen. Ab dem Haushaltsjahr 1996/97 vergab die Bundesregierung die Bundeszuschüsse als Globalzuschuss (*Canada Health and Social Transfer* – CHST) für die Bereiche Gesundheit, Hochschulwesen und Sozialhilfe. Die Umwandlung des CAP zum CHST wäre vielleicht weniger dramatisch gewesen, wäre sie nicht mit einem drastischen Rückgang der Transferzahlungen einhergegangen, die zwischen 1995/96 und 1997/98 um rund ein Drittel gekürzt wurden. Angesichts der gut ausgebauten, universalistischen Gesundheitsprogramme war damit zu rechnen, dass ein Großteil des Bundeszuschusses in die Finanzierung dieser Programme fließen würde und die Hochschulfinanzierung und vor allem die sozialpolitischen Programme einschließlich der Kindertagesbetreuung das Nachsehen haben würden (vgl. Bach/Phillips 1997: 240 f.).

Das Beispiel Quebec zeigt allerdings, dass die Provinzen durchaus noch Handlungsspielräume besaßen: Zum 1. September 1997 trat die Kindertagesbetreuungsreform in Kraft, die die sogenannten *Centres de la petite enfance* schuf – gemeinnützige Unternehmungen, in deren Leitungsgremien Vertreter\*innen der Elternschaft die Mehrheit stellten. Diese Zentren vereinen unter ihrem Dach mehrere Formen der Kindertagesbetreuung. Zum einen dienen sie als Kindertagesstätten und Horte; zum anderen übernehmen sie die Kontrolle der Tagespflegepersonen. Das Herzstück der Reform war die für Eltern erschwingliche Kindertagesbetreuung, das „*five-dollar-a-day-daycare*“-Programm, das kanadaweit den höchsten Bekanntheitsgrad erlangte (vgl. Japel/Welp 2009: 58 f.).

## 4.2 Die Kindertagesbetreuung im neuen Jahrtausend

Seit der Einführung des CHST war das intergouvernementale Klima im Bereich der Sozial- und Kindertagesbetreuungspolitik von Konflikten geprägt. Sowohl die Begrenzung der CAP-Bundeszuschüsse 1990 als auch die Einführung des CHST und dessen drastische Kürzung erfolgten unilateral und gegen den Willen der Provinzen. Um die angeschlagenen intergouvernementalen Beziehungen zu verbessern, unterzeichneten 1999 Bund und Provinzen bis auf Quebec das *Social Union Framework Agreement* (SUFA). Beide Ebenen bekräftigten dort, dass die „sozialen Einheit“ Kanadas nur durch Kooperation zwischen ihnen gelingen könne. Darüber hinaus verpflichtete sich die Bundesregierung, bei Änderungen ihrer Finanzierungspolitik die Provinzen mindestens ein Jahr vorher zu konsultieren und versprach damit, sich bei ihren eigenen

Handlungsspielräumen zurückzunehmen (vgl. Friendly/White 2008: 187 f.; Turgeon 2010: 218).

Dies hinderte den Bund nicht, sich gleich zu Beginn des neuen Jahrtausends erneut Fragen der Kindertagesbetreuung anzunehmen. Im Jahr 2000 unterzeichneten der Bund und alle Provinzen außer Quebec das *Early Childhood Development Agreement*. Die Bundesregierung stellte CAD 2,2 Milliarden im Rahmen des CHST für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung. Außerdem identifizierte sie vier Dringlichkeitsbereiche, in die das Geld fließen sollte – einer davon war die Kindertagesbetreuung. Entgegen der ursprünglichen Intention des Bundes, die Provinzen darauf zu verpflichten, das Geld in alle vier Bereiche zu investieren, konnten die Provinzen laut Abkommen frei entscheiden, in welche Felder das Geld fließen sollte. Dementsprechend gaben nur sechs der 13 Provinzregierungen einen Teil des Geldes für die Kindertagesbetreuung aus; die großen Provinzen Ontario, Alberta oder British Columbia gehörten nicht dazu (vgl. Collier/Mahon 2008: 119 f.; Friendly/White 2008: 188).

Um den Provinzen einen Anreiz zu bieten, das Geld explizit in die Kindertagesbetreuung zu stecken, begannen zwischen dem Bund und den Provinzen erneute Verhandlungen. 2003 einigten sich die Parteien auf das *Multilateral Framework Agreement on Early Learning and Child Care* (MFA). Demnach stellte die Bundesregierung CAD 900 Millionen im Rahmen des neu geschaffenen *Canada Social Transfer* (CST)<sup>20</sup> für einen Zeitraum von fünf Jahren zur Verfügung. Auch wenn die Provinzen das Geld speziell für die Kindertagesbetreuung ausgeben mussten, räumte ihnen das MFA mit Blick auf die finanzierbaren Instrumente weitgehende Spielräume ein. Das MFA wurde von allen Provinzen außer Quebec signiert. Es stellte Prinzipien für die Mittelverwendung auf: Nur regulierte Kindertagesbetreuungsplätze durften Gelder erhalten und die Quantität, Qualität und Bezahlbarkeit der Kindertagesbetreuung musste verbessert werden. Schließlich verankerte das MFA Berichtspflichten für alle Regierungsebenen (vgl. Collier/Mahon 2008: 120; Friendly/White 2008: 188 f.).

Einen weiteren Schub erhielt die Kindertagesbetreuung durch die Wahl Paul Martins zum Vorsitzenden der Liberalen Partei im Dezember 2003. In seinem Wahlkampfprogramm versprach er, zusätzlich zu den Mitteln im Rahmen des MFA CAD 5,0 Milliarden über einen Zeitraum von fünf Jahren für ein nationales Kindertagesbetreuungssystem zur Verfügung zu stellen, das auf den sogenannten „QUAD“-Prinzipien basieren sollte: *Quality, Universality, Accessibility* und *Developmentally Focused Programming*. Nachdem Martin 2004 ins Amt gekommen war, ging es darum, die Provinzen von seinem Plan zu überzeugen. Insbesondere Alberta und Quebec taten sich mit nationalen Standards für die Kindertagesbetreuung schwer. Andere Provinzen fanden die Idee ansprechend, intergouvernemental nationale Standards auszuarbeiten und Gelder vom Bund für deren Umsetzung zu erhalten – allen voran Ontario, Manitoba und Saskatchewan. Angesichts dieser diversen Interessenlage scheiterte im Februar 2005 der Versuch, eine multilaterale Einigung zu erzielen. Daraufhin drängte insbesondere Ontario die Bun-

---

<sup>20</sup> Zum 1. April 2004 wurde der Globalzuschuss im Rahmen des CHST aufgesplittet in einen *Canada Health Transfer* (CHT) nur für das Gesundheitswesen und einen *Canada Social Transfer* (CST) für Hochschulbildung und soziale Programme wie die Kindertagesbetreuung.

desregierung dazu, nicht mehr multilateral, sondern bilateral vorzugehen. Mit Erfolg: Im November 2005 unterzeichnete New Brunswick als letzte Provinz einen bilateralen Vertrag mit dem Bund; diesmal war auch Quebec mit an Bord (vgl. Friendly/White 2008: 189 f.; Turgeon 2010: 220-222).

Im Dezember 2005 musste die Minderheitsregierung von Martin nach einem Misstrauensvotum zurücktreten; es wurden Neuwahlen anberaumt, die die Konservativen unter Stephen Harper gewannen. Kaum im Amt, führten sie sogleich ein Erziehungsgehalt ein. Außerdem informierten sie gemäß den SUFA-Prinzipien die Provinzen, alle bilateralen Verträge beenden zu wollen; nur für das Haushaltsjahr 2006/2007 würden sie die versprochenen Gelder noch auszahlen (vgl. Collier/Mahon 2008: 122 f.; Friendly/White 2008: 190 f.). Während der gesamten Regierungszeit Harpers lag der Schwerpunkt des Bundes darauf, Familien durch das Erziehungsgehalt und Steuererleichterungen „Wahlfreiheit“ bei der Kindertagesbetreuung zu eröffnen (vgl. Bezanson 2018: 180).

Im Oktober 2015 gewann die Liberale Partei nach fast zehnjähriger Oppositionszeit die Mehrheit im Unterhaus zurück; der neue Premierminister Justin Trudeau ernannte Jean-Yves Duclos zum Bundesfamilienminister. Duclos machte sich alsbald daran, zusammen mit den Provinzen ein Rahmenabkommen für die Kindertagesbetreuung zu erarbeiten. Nach über einem Jahr Verhandlungen zwischen dem Bund und den Provinzen verkündete Duclos im Juni 2017 das *Multilateral Early Learning and Child Care Framework* (MELCCF).<sup>21</sup> In diesem verpflichtete sich die Bundesregierung, bis 2028 CAD 7,5 Milliarden in die außerfamilialen Kinderbetreuungssysteme der Provinzen zu investieren. Der Vereinbarung liegen die Prinzipien Qualität, Zugänglichkeit, Bezahlbarkeit, Flexibilität und Inklusion zugrunde, wobei ein Augenmerk auf vulnerable Familien mit Kindern unter sechs Jahren gelegt wird. Zu diesen zählen einkommensschwache, indigene und Eineltern-Familien, Familien in Gebieten mit einem geringen Kindertagesbetreuungsbaustand, Eltern mit atypischen Arbeitszeiten und Familien mit Kindern mit besonderen Bedarfen (vgl. Mahon 2020: 18; Pasolli/Child Care Now 2019: 11-14).

Nachdem sich Bund und Provinzen auf die Rahmenvereinbarung geeinigt hatten, folgte der zweite Schritt: Der Bund schloss mit jeder interessierten Provinz einen bilateralen Vertrag. In diesem legt der Bund seine Finanzierungsverpflichtungen fest, während die Provinz über ihre Prioritätensetzung Auskunft gibt und in einem Handlungskonzept (*Action Plan*) offenlegt, wie sie die Gelder konkret verwenden möchte. Die bilateralen Verträge sind zunächst auf die Dauer von drei Jahren angelegt.<sup>22</sup> In dieser Zeit will der Bund insgesamt CAD 1,2 Milliarden zur Verfügung stellen. Darüber hinaus werden etwa CAD 95 Millionen eingesetzt, um statistische Daten in diesem Politikfeld zu sammeln, und CAD 100 Millionen für innovative Projekte in diesem Bereich vergeben. Über das 2018 geschlossene *Indigenous Learning and Child Care Framework* fließen zusätzlich CAD 360 Millionen in die Förderung von Kindertagesbetreuungsprogrammen speziell für die indigene Bevölkerung. Für die Provinzen gibt es wenige Auflagen: Die

<sup>21</sup> Quebec ist dem MELCCF nicht beigetreten, sondern hat mit dem Bund ein *Asymmetrical Agreement – Early Learning and Child Care Component* geschlossen (vgl. Pasolli/Child Care Now 2019: 4 f., 16).

<sup>22</sup> Am 16. April 2021 hatten bis auf Newfoundland & Labrador und Quebec alle Provinzen ein erneutes bilaterales Abkommen mit dem Bund für 2020/2021 abgeschlossen (vgl. Government of Canada 2021).

Bundesmittel müssen für die regulierte Kindertagesbetreuung verausgabt werden, sie dürfen die schon bestehende Finanzierung durch die jeweilige Provinz nicht verdrängen und sie sollen der Kindertagesbetreuung für vulnerable Familien dienen (vgl. Pasolli/Child Care Now 2019: 11-14).

Letzteres ist einer der Hauptkritikpunkte von Wissenschaftler\*innen und Kindertagesbetreuungsaktivist\*innen an der Rahmenvereinbarung und den bilateralen Verträgen: Durch die Schwerpunktsetzung auf vulnerable Familien sei der Bund der sozialfürsorglichen Logik verhaftet geblieben; er habe sich nicht dazu verpflichtet, ein universalistisches, für alle Familien zugängliches Kindertagesbetreuungssystem zu schaffen (vgl. Bezanson 2018: 190; Pasolli/Child Care Now 2019: 77). Darüber hinaus stelle Trudeau viel weniger Geld zur Verfügung, als es Martin 2005 getan habe; die Bundesmittel seien insgesamt zu niedrig, um eine erschwingliche, qualitativ-hochwertige Kindertagesbetreuung auszubauen (vgl. Bezanson 2018: 191; Mahon 2020: 18 f.; Pasolli/Child Care Now 2019: 78; Prentice/White 2019: 69 f.). Des Weiteren identifiziere das MELCCF zwar fünf Prinzipien, gebe aber keine kanadaweit geltenden Indikatoren vor, um Fortschritte zu messen. Vielmehr könne jede Provinz selber entscheiden, welche Indikatoren sie zugrunde legt (vgl. Bezanson 2018: 189 f.; Pasolli/Child Care Now 78 f.). Schließlich seien die Aushandlungsprozesse, die zum MELCCF und zu den bilateralen Verträgen geführt haben, intransparent gewesen und hätten andere Stakeholder wie Wissenschaft, Praxis und Elternvertretungen nicht einbezogen. Darüber hinaus sei Qualität zwar ein Prinzip des MELCCF, aber auf wichtige Qualitätsmerkmale wie die Löhne und Arbeitsbedingungen des Kindertagesbetreuungspersonals und die Frage der Trägerschaft gingen die Rahmenvereinbarung und die bilateralen Verträge nicht ein (vgl. Pasolli/Child Care Now 2019: 79 f.).

Positiv zu bewerten sei dagegen – so die Meinung von Wissenschaftler\*innen und Kindertagesbetreuungsaktivist\*innen – erstens die universalistische Ausrichtung, die einige Provinzen mit Hilfe der Bundesmittel für ihre Kindertagesbetreuungssysteme verfolgten. Dazu gehörten die festgelegten Beitragssätze, die seit 2017 in Alberta, British Columbia und in einigen Kommunen Ontarios angewendet werden (vgl. Abschnitt 2), aber auch die Schaffung von integrierten Kindertagesbetreuungscentren nach dem Vorbild Quebecs in Prince Edward Island oder New Brunswick. Zweitens sei die Schwerpunktsetzung auf Inklusion und Diversität lobenswert und drittens beförderten die Bundesmittel innovative Herangehensweisen, um die für die jeweilige Provinz spezifischen Herausforderungen zu adressieren. So konzentrieren sich beispielsweise Prince Edward Island, Newfoundland & Labrador und Manitoba darauf, regionale Disparitäten zu reduzieren, indem sie sich dem Ausbau der Kindertagesbetreuung in spärlich besiedelten Regionen widmen, und legen einen Schwerpunkt auf die Ausweitung atypischer Kindertagesbetreuungszeiten (vgl. Mahon 2020: 19; Pasolli/Child Care Now 2019: 75 f.; Prentice/White 2019: 70).

## 5 Schlussbetrachtung

Auch unter Justin Trudeau kam es bisher nicht zu einem nationalen Kindertagesbetreuungsgesetz, das die Kindertagesbetreuung von ihrer sozialfürsorglichen Konnotation hätte befreien



und ein für alle zugängliches, bezahlbares und qualitativ hochwertiges Kindertagesbetreuungssystem kanadaweit hätte etablieren können. Bis heute haben viele Familien mit noch nicht schulpflichtigen Kindern, die keinen Kindergarten besuchen, keinen Zugang zu regulierter Kindertagesbetreuung – sei es, weil es nicht genug Plätze gibt, sei es, weil die Kosten prohibitiv hoch sind. Allerdings arbeiten einige Provinzen seit ein paar Jahren daran, ihre Kindertagesbetreuungssysteme neu auszurichten und möglicherweise den Pfad eines liberalen Wohlfahrtsregimes zu verlassen.

Insofern hat die dualföderale Staatsorganisation Kanadas mehrere Auswirkungen auf das Politikfeld der Kindertagesbetreuung. Zwar machen Strukturen keine Politik – Akteure tun dies. Die vertikale Verteilung von Macht führte aber dazu, dass sich bis auf ein kurzes Intermezzo in der Zeit des Zweiten Weltkrieges weder die Bundes- noch die Provinzebene im Feld der Kindertagesbetreuung nennenswert engagierte. Dies lässt sich nicht zuletzt auf Ideen zurückführen, deren Ursprünge bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückreichen: Kinderbetreuung soll nur dann vom Staat übernommen werden, wenn die einzelne Mutter, ihre Familie oder die Kommune diese Aufgabe nicht leisten können.

Als die Bundesregierung mit dem CAP 1966 das Feld der Kindertagesbetreuung betrat, ging es von nun an um die Herausforderung, die Politik der Gliedstaaten so zu steuern, dass eine gewisse Harmonisierung der Kindertagesbetreuungssysteme stattfindet, und gleichzeitig die verfassungsmäßig garantierte Autonomie und Kompetenzzuschreibung der Provinzen zu wahren. Dabei hat der Bund bisher nicht stark inhaltlich reguliert. Wollten die Provinzen im Rahmen des CAP Gelder vom Bund erhalten, mussten sie bloß einen Einkommensteuert durchführen und durften sie die Gelder nur an privat-gemeinnützige Kindertagesbetreuungseinrichtungen vergeben. Mit der Einführung des CHST wurden diese Vorgaben fallen gelassen. Die 2017 geschlossene Rahmenvereinbarung MELCCF bindet die Mittelvergabe an fünf Prinzipien. Wie aber an der Kritik daran deutlich wurde, stellt der Bund keine kanadaweit geltenden Indikatoren auf. Er geht also sehr behutsam vor, um das intergouvernementale Klima nicht mit Vorstößen in die Gesetzgebungskompetenz der Provinzen zu vergiften.

Mit Blick auf die finanziellen Regulierungsinstrumente findet sich ebenfalls eine die Autonomie der Provinzen schonende Ausgestaltung. War die hälftige Kostenbeteiligung an den Kindertagesbetreuungskosten der Provinzen im Rahmen des CAP noch zweckgerichtet, gewannen die Gliedstaaten durch die Umstellung auf den Globalzuschuss CHST einen Teil ihrer verloren gegangenen Gestaltungsmacht zurück. Allerdings kürzte die Bundesregierung den CHST drastisch, so dass die Provinzregierungen unliebsame Einsparungen in sozialpolitischen Programmen und in der Kindertagesbetreuung selbst vornehmen und vor ihrer Wählerschaft rechtfertigen mussten – eine Kehrseite des Autonomiegewinns der subnationalen Einheiten.

Schließlich eröffnet die föderale Staatsorganisation den Provinzen die Möglichkeit, ihre Kindertagesbetreuungssysteme nach ihren eigenen Prioritäten und den Bedarfen vor Ort zu gestalten. Nach dem Zweiten Weltkrieg nahm die Provinz Ontario eine Vorreiterrolle ein: Mit der Verabschiedung des *Day Nurseries Act* trat dort 1946 das erste Gesetz auf dem nordamerikanischen Kontinent in Kraft, das die Bereitstellung außerfamiliärer Kinderbetreuung regelte.

Aufgrund ihrer abweichenden Wertvorstellungen konnte die Regierung Quebecs 1997 ein universalistisches Kindertagesbetreuungssystem etablieren. Die gestiegene Experimentierfreudigkeit der Provinzen in den letzten Jahren stehen in einem zeitlich engen Zusammenhang mit der Rahmenvereinbarung, den bilateralen Verträgen und den darauf beruhenden Bundesmitteln – diese Art der Regulierung scheint also nicht nur die Autonomie der Provinzen zu respektieren, sondern unterstützt und fördert auch deren Innovationsfähigkeit.

Wie in anderen Ländern hat die Corona-Pandemie in Kanada den Stellenwert der Kindertagesbetreuung für die Geschlechtergleichheit, für die frühkindliche Förderung und Bildung, aber auch für die Wirtschaft sichtbar werden lassen. In der Thronrede vom 23. September 2020 kündigte die Bundesregierung an: „[T]he Government will make a significant, long-term, sustained investment to create a Canada-wide early learning and childcare system. The Government will build on previous investments, learn from the model that already exists in Quebec, and work with all provinces and territories to ensure that high-quality care is accessible to all” (Canada – Governor General 2020). Und tatsächlich: Im Haushaltsplan, den die Regierung am 19. April 2021 dem *House of Commons* vorlegte, formuliert sie das Ziel, außerhalb Quebecs bis Ende 2022 die durchschnittlichen Kosten, die Eltern für einen regulierten Kindertagesbetreuungsplatz zu tragen haben, um 50 Prozent zu reduzieren. Bis 2025/2026 sollen sich die Kosten für die Eltern im kanadaweiten Durchschnitt auf CAD 10 pro Tag belaufen. Mit Blick auf den quantitativen Ausbau nennt der Haushaltsplan keine konkreten Zahlen, betont aber die Absicht der Bundesregierung, vor allem privat-gemeinnützige Träger beim Ausbau zu unterstützen. Um all dies zu erreichen, stellt die Regierung zusätzlich zu den 2017 im Rahmen des MELCCF zugesagten Mitteln CAD 30,0 Milliarden für die nächsten fünf Jahre zur Verfügung. Ab 2025/2026 sollen die Mittel verstetigt werden und jährlich mindestens CAD 9,2 Milliarden betragen. Außerdem verpflichtet sich die Regierung, im Herbst 2021 dem Unterhaus einen Entwurf für ein Kindertagesbetreuungsgesetz vorzulegen, in dem die Prinzipien eines kanadaweiten Kindertagesbetreuungssystems festgelegt sind (vgl. Department of Finance Canada 2021: 101-105). Der Haushaltsplan 2021 stellt in der kanadischen Geschichte der Kindertagesbetreuung eine Zäsur dar: Noch nie hat eine Bundesregierung dafür so viel Geld in die Hand genommen. Allerdings muss das Geld auch an die Provinzen gebracht werden; wahrscheinlich wird dies wieder über den Abschluss bilateraler Verträge erfolgen. Alberta und Ontario haben schon angekündigt, nicht an einer *one-size-fits-all*-Lösung interessiert zu sein (CBC News 2021). Darüber hinaus handelt es sich um einen langfristigen Prozess; es ist nicht auszuschließen, dass nach einem Regierungswechsel – wie 2006 unter Harper – der Bund die Zahlung der Gelder einstellt. Es bleibt also abzuwarten, wie Trudeaus Vorhaben konkret umgesetzt wird und ob es damit auf lange Sicht zu einem Pfadwechsel im Kindertagesbetreuungssystem Kanadas kommt.

## 6 Literatur

- Atkinson, Michael M. / Béland, Daniel / Marchildon, Gregory P. / McNutt, Kathleen / Phillips, Peter W.B. / Rasmussen, Ken** 2013: Governance and Public Policy in Canada. A View from the Provinces. Toronto: University of Toronto Press
- Bach, Sandra / Phillips, Susan** 1997: Constructing a New Social Union: Child Care Beyond Infancy? In: Swimmer, Gene (Hrsg.): How Ottawa Spends, 1997-98: Seeing Red-A Liberal Report Card, Ottawa: Carleton University Press, S. 235–258
- Bella, Leslie** 1979: The provincial role in the Canadian welfare state: the influence of provincial social policy initiatives on the design of the Canada Assistance Plan. In: Canadian Public Administration 22 (3), S. 439–452
- Bezanson, Kate** 2018: Feminism, Federalism and Families: Canada's Mixed Social Policy Architecture. In: Journal of Law & Equality 14 (1), S. 169–198
- Boychuk, Gerard William** 1998: Patchwork of Purpose. The Development of Provincial Social Assistance Regimes in Canada. Montreal / Kingston: McGill-Queen's University Press
- Broschek, Jörg** 2009: Der kanadische Föderalismus. Eine historisch-institutionalistische Analyse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Cameron, Barbara** 2009: Political Will, Child Care, and Canadian Federalism. In: Our Schools/Our Selves 18 (3), S. 129–144
- Canada – Governor General** 2020: A Stronger and More Resilient Canada. Speech from the Throne to open the Second Session of the Forty-Third Parliament of Canada vom 23.09.2020. Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada [Volltext](#)
- CBC News** 2021: Some provinces not ready to embrace Liberal pledge to build a national child care system. Online-Artikel vom 20.04.2021 [Online](#)
- Collier, Cheryl** 2001: Working with Parties. Success and Failure of Child Care Advocates in British Columbia and Ontario in the 1990s. In: Prentice, Susan (Hrsg.): Changing Child Care. Five Decades of Child Care Advocacy & Policy in Canada, Halifax: Fernwood Publishing, S. 117–131
- Collier, Cheryl / Mahon, Rianne** 2008: One Step Forward, Two Steps Back: Child Care Policy From Martin to Harper. In: Maslove, Allan (Hrsg.): How Ottawa Spends, 2008-2009: A More Orderly Federalism? Montreal / Kingston: McGill-Queen's University Press, S. 110–133
- Constitution Acts, 1867 to 1982** [Volltext](#)
- Day Nurseries Act, 1946**: Statutes of the Province of Ontario 1946, c. 17 [Volltext](#)
- Decker, Frank / Fischer, Sandra** 2020: Zwischen Reformnotwendigkeit und Reformresistenz. Der Föderalismus in Deutschland als Dauerbaustelle. In: Hermann, Andrea Tony / Ingruber, Daniela / Perlot, Flooh / Praprotnik, Katrin / Hainzl, Christina (Hrsg.): regional.national.föderal. Zur Beziehung politischer Ebenen in Österreich. Wien: Facultas, S. 267–282

- Department of Finance Canada** 2021: A Recovery Plan for Jobs, Growth, and Resilience. Ottawa: Her Majesty the Queen in Right of Canada [Volltext](#)
- Docherty, David C.** 2014: Parliament: Making the Case for Relevance. In: Bickerton, James / Gagnon, Alain-G. (Hrsg.): Canadian Politics. 6<sup>th</sup> ed. Toronto: University of Toronto Press, S. 153–175
- Esping-Andersen, Gøsta** 1990: The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press
- Ferns, Carolyn / Friendly, Martha** 2014: The state of early childhood education and care in Canada 2012. Moving Childcare Forward Project (a joint initiative of the Childcare Resource and Research Unit, Centre for Work, Families and Well-Being at the University of Guelph, and the Department of Sociology at the University of Manitoba. Toronto: Childcare Resource and Research Unit [Volltext](#)
- Fischer, Sandra** 2019: Kindertagesbetreuung und territoriale Herrschaftsstrukturen. Deutschland, Kanada und Schweden im Vergleich. Baden-Baden: Nomos
- Friendly, Martha / Feltham, Laura / Mohamed, Sophia S. / Nguyen, Ngoc Tho / Vickerson, Rachel / Forer, Barry** 2020: Early Childhood Education and Care in Canada 2019. Toronto: Childcare Resource and Research Unit [Volltext](#)
- Friendly, Martha / White, Linda A.** 2008: From Multilateralism to Bilateralism to Unilateralism in Three Short Years: Child Care in Canadian Federalism, 2003–2006. In: Bakvis, Herman / Skogstad, Grace (Hrsg.): Canadian Federalism. Performance, Effectiveness, and Legitimacy. 2. Aufl., Oxford: Oxford University Press, S. 182–204
- Gauthier, Anne Hélène** 1996: The State and the Family. A Comparative Analysis of Family Policies in *Industrialized Countries*. Oxford: Clarendon Press
- Gibbins, Roger** 2014: Constitutional Politics. In: Bickerton, James / Gagnon, Alain-G. (Hrsg.): Canadian Politics, 6. Aufl., Toronto: University of Toronto Press, S. 47–61
- Giddens, Anthony** 1998: The Third Way. The Renewal of Social Democracy. Cambridge: Polity Press
- Government of Canada** 2021: Early Learning and Child Care Bilateral Agreements [Online](#)
- Graham, Katherine A. H. / Yarhi, Eli** 2006: Territorial Government in Canada. In: The Canadian Encyclopedia, zuletzt überarbeitet 2020. Toronto: Historica Canada [Volltext](#)
- Jackson, Robert J. / Jackson, Doreen** 2017: Canadian Government and Politics in Transition. 6. Aufl., Toronto: Pearson Canada
- Japel, Christa / Friendly, Martha** 2018: Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Canada. The Equal Access Study. ICEC Working Paper Series – Volume 4. München: Deutsches Jugendinstitut [Volltext](#)
- Japel, Christa / Welp, Carole** 2009: Lessons to be Learned From Québec’s Child Care System. In: Our Schools/Our Selves 18 (3), S. 57–65
- Jenson, Jane / Mahon, Rianne** 2002: Bringing Cities to the Table: Child Care and Intergovernmental Relations, Discussion Paper F/26, Toronto: Canadian Policy Research Networks

- Klammer, Ute / Klenner, Christina** 2004: Geteilte Erwerbstätigkeit – gemeinsame Fürsorge. Strategien und Perspektiven der Kombination von Erwerbs- und Familienleben in Deutschland. In: Leitner, Sigrid / Ostner, Ilona / Schratzenstaller, Margit (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnisse im Umbruch. Was kommt nach dem Ernährermodell? Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 177–207
- Macdonald, David / Friendly, Martha** 2020: In progress: Child care fees in Canada 2019. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives [Volltext](#)
- Mahon, Rianne** 2020: Governable spaces of early childhood education and care: the Canadian case. In: Repo, Katja / Alasuutari, Maarit / Karila, Kirsti / Lammi-Taskula, Johanna (Hrsg.): The Policies of Childcare and Early Childhood Education. Does Equal Access Matter? Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 6–21
- Malcolmson, Patrick / Myers, Richard / Baier, Gerald / Bateman, Thomas M.J.** 2016: The Canadian Regime. An Introduction to Parliamentary Government in Canada, 6. Aufl., Toronto: University of Toronto Press
- Maslove, Allan** 2000: Canadian Federal Budgeting. Imaginative Responses and Troublesome Confusions. In: Schultze, Rainer-Olaf Schultze / Sturm, Roland (Hrsg.): The Politics of Constitutional Reform in North America. Coping with New Challenges. Opladen: Leske & Budrich, S. 187–200
- Morgan, Kimberly J.** 2009: Child Care and the Social Investment Model: Political Conditions for Reform. In: Morel, Nathalie / Palier, Bruno / Palme, Joakim (Hrsg.): What Future for Social Investment? Stockholm: Institute for Future Studies, S. 45–53
- Obinger, Herbert / Castles, Francis G. / Leibfried, Stephan** 2005: Introduction: federalism and the welfare state. In: Obinger, Herbert / Castles, Francis G. / Leibfried, Stephan (Hrsg.): Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences. Cambridge: Cambridge University Press, S. 1–50
- Pasolli, Lisa / Child Care Now** 2019: An Analysis of the Multilateral Early Learning and Child Care Framework and the Early Learning and Child Care Bilateral Agreements. Ottawa: Child Care Now (Child Care Advocacy Association Canada) [Volltext](#)
- Prentice, Susan** 1989: Workers, Mothers, Reds: Toronto's Postwar Daycare Fight. In: Studies in Political Economy 30, S. 115–141
- Prentice, Susan / White, Linda A.** 2019: Childcare deserts and distributional disadvantages: the legacies of split childcare policies and programmes in Canada. In: Journal of International and Comparative Social Policy 35 (1), S. 59–74
- RCSW** 1970: Report of the Royal Commission on the Status of Women in Canada. Ottawa: Information Canada
- Schiller, Theo** 1994: Sozialpolitik in Kanada in den 80er Jahren. Baden-Baden: Nomos
- Schultze, Rainer-Olaf** 1992: Föderalismus. In: Nohlen, Dieter (Hrsg.): Lexikon der Politik. Bd. 3: Die westlichen Länder (hgg. von Manfred G. Schmidt). München: Beck, S. 95–110

- Schulz, Patricia Vandebelt** 1978: Day Care in Canada: 1850-1962. In: Ross, Kathleen Gallagher (Hrsg.): Good Day Care. Fighting For It, Getting It, Keeping It. Toronto: The Women's Press, S. 137–158
- Statistics Canada** 2019: Survey on Early Learning and Child Care Arrangements, 2019. In: The Daily vom 10.04.2019 [Online](#)
- Timpson, Annis May** 2001: Driven Apart: Women's Employment Equality and Child Care in Canadian Public Policy. Vancouver / Toronto: UBC Press
- Turgeon, Luc** 2010: Tax, Time and Territory: The Development of Early Childhood Education and Child Care in Canada and Great Britain. Toronto: University of Toronto [Volltext](#)
- White, Linda A.** 2020: Does federalism support policy innovation for children and families? Canada in comparative context. In: Vickers, Jill / Grace, Joan / Collier, Cheryl N. (Hrsg.): Handbook on Gender, Diversity and Federalism. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, S. 32–47

## Die Autorin:

**Dr. Sandra Fischer**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung  
Bildung, Entwicklung, Soziale Teilhabe

Kontakt: [sandra.fischer@uni-due.de](mailto:sandra.fischer@uni-due.de)

IAQ-Report 2021-05

Redaktionsschluss: 19.04.2021

Institut Arbeit und Qualifikation  
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften  
Universität Duisburg-Essen  
47048 Duisburg

**Redaktion:**

Claudia Braczko  
[claudia.braczko@uni-due.de](mailto:claudia.braczko@uni-due.de)

Martin Brussig  
[martin.brussig@uni-due.de](mailto:martin.brussig@uni-due.de)

**IAQ im Internet**

<https://www.uni-due.de/iaq/>

**IAQ-Reports:**

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste: <https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

# DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

ub | universitäts  
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

**DOI:** 10.17185/duepublico/74401

**URN:** urn:nbn:de:hbz:464-20210510-075918-7

Alle Rechte vorbehalten.