

Blum, Sonja; Dobrotic, Ivana

Die Kita- und Schulschließungen in der COVID-19-Pandemie

Fickermann, Detlef [Hrsg.]; Edelstein, Benjamin [Hrsg.]: Schule während der Corona-Pandemie. Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamisches Forschungsfeld. Münster ; New York : Waxmann 2021, S. 81-99. - (Die Deutsche Schule, Beiheft; 17)



Quellenangabe/ Reference:

Blum, Sonja; Dobrotic, Ivana: Die Kita- und Schulschließungen in der COVID-19-Pandemie - In: Fickermann, Detlef [Hrsg.]; Edelstein, Benjamin [Hrsg.]: Schule während der Corona-Pandemie. Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamisches Forschungsfeld. Münster ; New York : Waxmann 2021, S. 81-99 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-215156 - DOI: 10.25656/01:21515

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-215156>

<https://doi.org/10.25656/01:21515>

in Kooperation mit / in cooperation with:



WAXMANN
www.waxmann.com

<http://www.waxmann.com>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

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



Kontakt / Contact:

peDOCS

DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation

Informationszentrum (IZ) Bildung

E-Mail: pedocs@dipf.de

Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft

Beiheft
17

DDS

Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Bildungspolitik
und pädagogische Praxis

Herausgegeben von der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft

Detlef Fickermann, Benjamin Edelstein (Hrsg.)

Schule während der Corona-Pandemie

Neue Ergebnisse und Überblick
über ein dynamisches Forschungsfeld



WAXMANN

Die Deutsche Schule

Zeitschrift für Erziehungswissenschaft,
Bildungspolitik und pädagogische Praxis

Herausgegeben von der Gewerkschaft
Erziehung und Wissenschaft

17. Beiheft

Detlef Fickermann & Benjamin Edelstein (Hrsg.)

Schule während der Corona-Pandemie

Neue Ergebnisse und Überblick über
ein dynamisches Forschungsfeld



Waxmann 2021
Münster • New York

Die Open-Access-Publikation wurde gefördert durch den Publikationsfonds für Open-Access-Monografien der Leibniz-Gemeinschaft und durch einen Publikationszuschuss vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.



Wissenschaftszentrum Berlin
für Sozialforschung

Bibliografische Informationen der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.dnb.de> abrufbar.

Print-ISBN 978-3-8309-4331-0
E-Book-ISBN 978-3-8309-9331-5
<https://doi.org/10.31244/9783830993315>

© Waxmann Verlag GmbH, 2021
Steinfurter Straße 555, 48159 Münster

www.waxmann.com
info@waxmann.com

Umschlaggestaltung: Anne Breitenbach, Münster
Satz: Roger Stoddart, Münster

Dieses Werk ist unter der Lizenz *CC BY-NC-ND 4.0* veröffentlicht:
Namensnennung – Nicht-kommerziell – Weitergabe unter gleichen
Bedingungen 4.0 International (*CC BY-NC-ND 4.0*)



INHALT

EDITORIAL

Detlef Fickermann & Benjamin Edelstein

Schule während der Corona-Pandemie

Neue Ergebnisse und Überblick über ein dynamisches Forschungsfeld7

NEUE EMPIRISCHE BEFUNDE ZU DEN SCHULSCHLIESSUNGEN IM FRÜHJAHR 2020

Lena Nusser, Ilka Wolter, Manja Attig & Sina Fackler

Die Schulschließungen aus Sicht der Eltern

Ergebnisse des längsschnittlichen Nationalen Bildungspanels
und seiner Covid-19-Zusatzbefragung.....33

Denise Depping, Markus Lücken, Frank Musekamp & Franziska Thonke

Kompetenzstände Hamburger Schüler*innen vor und während der Corona-Pandemie.....

51

Sonja Blum & Ivana Dobrotić

Die Kita- und Schulschließungen in der COVID-19-Pandemie81

DOKUMENTATION: EMPIRISCHE FORSCHUNG ZUM THEMA „SCHULE UND CORONA“

Detlef Fickermann & Benjamin Edelstein

Schule und Corona

Ein Überblick über Forschungsaktivitäten an Hand von Projektsteckbriefen..... 103

Detlef Fickermann, Britta Volkholz & Benjamin Edelstein

Bibliographie zum Thema „Schule und Corona“ 213

CONTENTS

EDITORIAL

Detlef Fickermann & Benjamin Edelstein

Schooling during the Corona Pandemic

New Results and an Overview of a Dynamic Field of Research7

NEW EMPIRICAL FINDINGS ON THE SCHOOL CLOSURES IN SPRING 2020

Lena Nusser, Ilka Wolter, Manja Attig & Sina Fackler

Parents' Perspectives on School Closures

Results of the Longitudinal German National Educational Panel Study
and Its Additional Covid-19-Survey.....33

*Denise Depping, Markus Lücken, Frank Musekamp
& Franziska Thonke*

Alternative Pupils' Competence Measurement in Hamburg during the Corona Pandemic51

Sonja Blum & Ivana Dobrotić

Childcare and School Closures during the COVID-19 Pandemic.....81

DOCUMENTATION: EMPIRICAL RESEARCH ON THE TOPIC "SCHOOLING AND CORONA"

Detlef Fickermann & Benjamin Edelstein

Schooling and Corona

An Overview of Research Activities on the Basis of Project Profiles 103

Detlef Fickermann, Britta Volkholz & Benjamin Edelstein

Bibliography on the Topic "Schooling and Corona" 213

Sonja Blum & Ivana Dobroćić

Die Kita- und Schulschließungen in der COVID-19-Pandemie¹

Zusammenfassung

Zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie wurden in den meisten Ländern der Welt ab Mitte März 2020 die frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen (ECEC) sowie Schulen geschlossen. Betrachtet man die Kita- und Schulschließungen in internationaler Perspektive, so weisen sie allerdings – trotz des weltweiten Einsatzes dieser Präventionsmaßnahme – eine beachtliche Varianz auf. Dieser Beitrag stellt einen konzeptionellen Rahmen vor, um die spezifischen Formen der nationalen Kita- und Schulschließungen sowie der Wiederöffnungen zu unterscheiden. Insbesondere die Modi der Wiederöffnung spiegeln dabei länderspezifische Abwägungen verschiedener Gesichtspunkte wider: Strategien der Pandemieprävention und Public Health, Bildung, soziale Ungleichheiten und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Anhand von vier Länderbeispielen (Deutschland, Österreich, Irland, Slowenien) werden die gewählten Modi und die dahinterstehenden Motive illustriert.

Schlüsselwörter: COVID-19, Schulen, Kinderbetreuung, Prävention, Lockdown

Childcare and School Closures during the COVID-19 Pandemic

Abstract

In the fight against the COVID-19 pandemic, most countries around the globe closed early childhood education and care (ECEC) facilities and schools, beginning in March 2020. Taking a closer look at those closures from an international perspective, however, they exhibit a striking cross-country variation. This contribution presents a conceptual framework to distinguish the specific forms of national ECEC and school closures as well as their re-opening. The re-openings in particular show country-specific considerations of different motives: public health and pandemic prevention strategies, education, social inequalities, and work-family reconciliation. The examples of four countries (Germany,

1 Der konzeptionelle Teil dieses Beitrags (Kap. 2) basiert in weiten Teilen auf unserem vor kurzem erschienenen englischsprachigen Artikel: Blum, S., & Dobroćić, I. (2020). Childcare Policy Responses in the COVID-19 Pandemic: Unpacking Cross-Country Variation. *European Societies*. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1831572>

Austria, Ireland, Slovenia) serve to illustrate the different modes chosen and the motives behind them.

Keywords: COVID-19, schools, childcare, containment, lockdown

1 Einleitung

Zur Bekämpfung der COVID-19-Pandemie wurden in den meisten Ländern der Welt ab Mitte März 2020 die frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen (ECEC) sowie Schulen geschlossen. Die Bildungs- und Betreuungspolitik wurde somit – wie viele andere Bereiche – vor eine in modernen Wohlfahrtsstaaten ungekannte Situation gestellt. Zudem brachen informale Care-Netzwerke (u.a. durch Großeltern) zusammen – aufgrund der Kontaktbeschränkungen sowie auch des erhöhten Risikos älterer Menschen, schwerwiegend an COVID zu erkranken. Die Verantwortung für Kinderbetreuung und schulisches Lernen wurde somit vollständig auf die Eltern verlagert (Yerkes et al., 2020, S. 4; Blank, 2020). Einige Länder begannen im Mai oder Juni 2020, ECEC und Schulen – oft schrittweise – wieder zu öffnen. Andere optierten für eine fortgesetzte Schließung bis zum neuen Schuljahr. Und ab Oktober 2020 ging mit der sogenannten zweiten Welle der Pandemie auch eine zweite Welle von Kita- und Schulschließungen einher, in der z.B. in Slowenien abermals eine vollständige Schließung erfolgte. In anderen Ländern – darunter Deutschland und Österreich – wurden Kita- und Schulschließungen nun als „letztes Mittel“ in der Pandemiebekämpfung bezeichnet und diese Einrichtungen auch im Zuge eines erneuten Lockdowns vorerst offengehalten; später kam es dann jedoch mit steigenden Infektionszahlen doch zu erneuten zumindest teilweisen Schließungen.² Mit Kita- und Schulschließungen einher gehen substanzielle Risiken sozialer Exklusion und wachsender sozialer Bildungsungleichheiten (OECD, 2020a), zunehmende Konflikte zwischen Familien- und Erwerbsarbeit sowie geschlechtsspezifische Ungleichheiten (Hipp & Brüning, 2020).

Mit Blick auf Deutschland zeigte sich Mitte März deutlich der schwierige Abwägungsprozess in einem Kontext hoher Unsicherheit, dem sich politische Entscheidungsträger*innen gegenübergestellt sahen: Während sich relativ schnell abzeichnete, dass Kinder und Jugendliche nicht zur Hochrisikogruppe einer COVID-19-Erkrankung gehören, wird ihre Infektiosität bis heute untersucht und diskutiert (Mallapaty, 2020). Noch um den 10. März herum sprach sich z.B. Gesundheitsminister Spahn (CDU) gegen allgemeine Kita- und Schulschließungen aus (YouTube, 2020a), u.a. um die Erwerbstätigkeit der Eltern – insbesondere in systemrelevanten Berufen – zu er-

2 Aufgrund des Redaktionsschlusses für diesen Artikel können wir die Reaktionen während der „zweiten Welle“ nur ansatzweise aufnehmen (d.h. bis Mitte Dezember 2020). Zuvor kam es in Deutschland auf lokaler und regionaler Ebene zur Schließung einzelner Einrichtungen aufgrund akuter Fälle, aber auch bereits zu präventiven Schließungen bei hoher Inzidenz (z.B. im Oktober in Berchtesgaden, im November im Kreis Hildburghausen).

möglichen und zu vermeiden, dass Kinder mangels Alternative eben doch durch die Großeltern betreut würden. Am 13. März dann verkündeten fast alle Bundesländer, die Kitas und Schulen ab der kommenden Woche – zunächst bis nach den Osterferien – zu schließen. Eine Notbetreuung für Eltern in systemrelevanten Berufen wurde in allen Bundesländern (mit variierenden Kriterien) offengehalten (Schober, Blum, Erler & Reimer, 2020). Ende Mai begannen die Bundesländer – mit unterschiedlichen Stufen- und Zeitplänen – die Wiederöffnung. Als die Infektionszahlen im Verlauf des Oktobers 2020 wieder rapide zunahmen, sprachen sich z.B. Gesundheitsminister Spahn und Familienministerin Giffey (SPD) dafür aus, der Aufrechterhaltung von Kita- und Schulbetrieb diesmal Priorität einzuräumen; eine generelle (d.h. über lokale Interventionen hinausgehende) Schließung solle diesmal nicht wie im Frühjahr die erste, sondern die letzte aller gegebenenfalls zu treffenden Maßnahmen sein.

Betrachtet man die Kita- und Schulschließungen in internationaler Perspektive, so weisen sie – trotz des weltweiten Einsatzes dieser Präventionsmaßnahme – eine beachtliche Varianz auf. Wie auch in anderen Bereichen der Pandemiebekämpfung spiegelt diese Varianz den Umstand wider, dass in einer schweren Krise unter hoher Unsicherheit kurzfristig weitreichende Entscheidungen getroffen werden mussten (Capano, Howlett, Jarvis, Ramesh & Goyal, 2020). Tatsächlich wäre es jedoch verkürzt, die Länderreaktionen nur dahingehend zu kategorisieren, ob ECEC und Schulen „geöffnet“ blieben (z.B. Schweden) oder „geschlossen“ wurden (z.B. Italien) (UNESCO, 2020; OECD, 2020b): Vielmehr weisen viele Länder Mischansätze auf, die einerseits von „strikten“ bis hin zu „milden“ Formen der Schließung reichen (z.B. mit Blick auf deren Dauer), die aber andererseits auch einen universellen oder selektiven Charakter aufweisen, d.h., bestimmte Gruppen behielten z.T. Zugang oder wurden im Zuge der Wiederöffnungen priorisiert.

In diesem Beitrag stellen wir einen konzeptionellen Rahmen vor, der die spezifischen Formen der nationalen Kita- und Schulschließungen sowie Wiederöffnungen unterscheidet. Wir konzentrieren uns hierbei auf diejenigen Einrichtungen, die sowohl eine Bildungs- als auch eine Betreuungsfunktion erfüllen, d.h. auf ECEC und Schulen bis zum Alter von zwölf Jahren. In diesem Alter bestehen sowohl ein deutlich erhöhter Betreuungsbedarf als auch ein deutlich erhöhter Anleitungsbedarf beim Homeschooling. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass Betreuung außerhalb der Schulzeiten („outside school hours care“) in Europa typischerweise bis zum Alter von zwölf Jahren angeboten wird (Plantenga & Remery, 2013). Wir betrachten zunächst die „erste Welle“, d.h. den Zeitraum März bis Juli 2020, da dieser einen „abgeschlossenen“ Zyklus aus Schließungen und Wiederöffnungen abdeckt.³ Somit können allgemeine Modi identifiziert werden, auf deren Grundlage wir abschließend einen Blick

3 Für diesen Zeitraum haben wir für 28 europäische Länder Informationen zu den Kita- und Schulschließungen recherchiert und systematisiert (vgl. Datenanhang in Blum & Dobrotić, 2020).

auf die aktuelle Situation bei Kitas und Schulen im Zuge des erneuten Lockdowns im Herbst 2020 werfen.

Je nach Form und Dauer der Schließungen und Wiederöffnungen sind unterschiedliche Effekte zu erwarten, z. B. mit Blick auf die Risiken sozialer Bildungsungleichheiten oder geschlechtsspezifisch ungleicher Belastungen. Zwar ist das Präventionspotenzial von Schulschließungen ein zentrales Thema der epidemiologischen Forschung; an einer systematischen Differenzierung der verschiedenen Modi solcher Schließungen und Wiederöffnungen mangelt es jedoch; außerdem haben ECEC gegenüber Schulen weniger Aufmerksamkeit erfahren (Viner et al., 2020). Hier setzt unser konzeptioneller Rahmen an: Kapitel 2 stellt diesen Rahmen näher vor und erläutert die unterschiedlichen Typen der Kita- und Schulschließungen sowie Wiederöffnungen. Kapitel 3 wirft einen Blick auf die Reaktionen in vier ausgewählten europäischen Ländern: Deutschland, Österreich, Irland sowie Slowenien. Kapitel 4 zieht ein kurzes Fazit.

2 Kita- und Schulschließungen als Reaktion auf die COVID-19-Pandemie

Bestehende theoretisch-konzeptionelle Zugänge zur Bildungs- und Betreuungspolitik sind nur begrenzt nutzbar, um die im Zuge der COVID-19-Pandemie getroffenen Maßnahmen zu erfassen, ist doch die globale Schließung von ECEC und Schulen in der Geschichte moderner Wohlfahrtsstaaten beispiellos. Motive der Public Health, also der öffentlichen Gesundheit oder auch „Volksgesundheit“ (Loer, 2015) spielen in der Bildungs- und Betreuungspolitik zu normalen Zeiten kaum eine Rolle. Nun aber wählten die Länder – konfrontiert mit der Gefahr des neuartigen Coronavirus – eine spezifische pandemische Präventionsstrategie, welche über die im Bereich der Kitas und Schulen getroffenen Maßnahmen (mit) bestimmte. Vor diesem Hintergrund haben wir in einem vor Kurzem erschienenen Artikel (Blum & Dobrotić, 2020) einen konzeptionellen Rahmen entwickelt, der zwei Stränge zusammenführt: die von der Public-Health-Forschung identifizierten Präventionsansätze sowie die Forschung zu bildungs- und betreuungspolitischen Motiven.

Generell differenziert die Public-Health-Forschung zwischen einem (zielgruppenorientierten) Hochrisikoansatz sowie einem Bevölkerungsansatz der Prävention (Rose, 2001). Die erste Strategie zielt auf Personen mit hohem Risiko ab (bei COVID-19 z. B. ältere Menschen) und vermeidet generalisierte Interventionen. Die zweite Strategie hingegen richtet sich an die Gesamtbevölkerung (z. B. mit Blick auf COVID-19 durch Ausgangssperren und Regeln des „social distancing“). Ein Bevölkerungsansatz der Prävention wird daher eher zu einer vollständigen Schließung von Kitas und Schulen führen, während der Hochrisikoansatz dazu tendiert, diese Einrichtungen offen zu halten. Es sind jedoch auch Mischansätze der Prävention

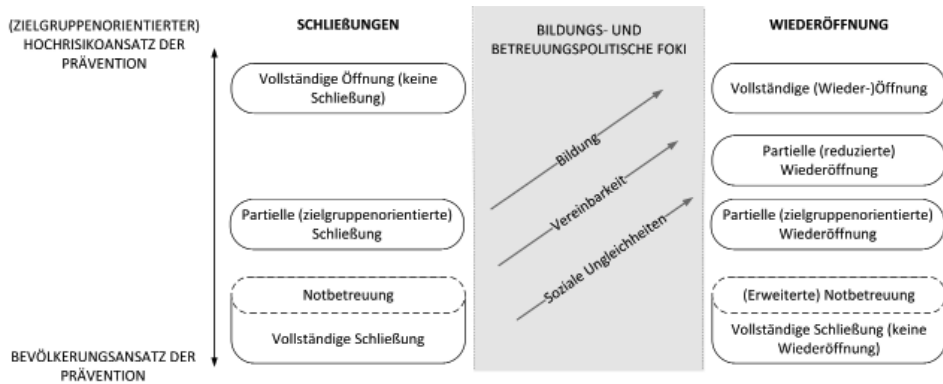
möglich, die beide Strategien kombinieren. Ebenso gibt es Raum für Mischansätze, die darauf abzielen, Motive der öffentlichen Gesundheit sowie der Bildungs- und Betreuungspolitik in Einklang zu bringen.

Nach einigen Wochen der Kita- und Schulschließungen rückte bei der Entwicklung von „Langfriststrategien“ zunehmend die Frage in den Mittelpunkt, wie die öffentliche Gesundheit mit anderen, politikfeldspezifischen Zielen abgewogen werden sollte – etwa der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Gleichheit der Bildungschancen, Vermeidung sozialer Isolation oder Abwendung wirtschaftlicher Schäden (vgl. Viner et al., 2020; Scheiwe & Willekens, 2009). In Zeitpunkt und Form der Wiederöffnungen von Kitas und Schulen spiegeln sich hierbei länderspezifische Abwägungen und Schwerpunktsetzungen deutlich wider.

Welche „bildungs- und betreuungspolitischen Motive“ lassen sich unterscheiden? Scheiwe und Willekens (2009, S. 4) haben zwischen zwei Hauptmotiven für die Entwicklung der ECEC in Europa differenziert: dem Bedarf an öffentlicher Bildung einerseits und der Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit andererseits. Diese verschiedenen Hauptmotive hängen mit je unterschiedlichen Vorstellungen über Geschlecht und soziale Beziehungen zusammen. Das bildungsorientierte Modell baut auf der Idee auf, dass Kinder öffentliche Bildung brauchen und diese notwendig ist, um soziale Ungleichheiten in den Bildungschancen zu überwinden. Es tendiert somit zu einem universellen Einbezug, d.h. der Teilnahme (prinzipiell) *aller* Kinder an den Bildungsangeboten. Das zweite Modell fokussiert auf die Vereinbarkeit von Sorge- und Erwerbsarbeit und die Arbeitsmarktpartizipation von Eltern (v.a. Müttern). Verbunden sind hiermit häufig Motive der Geschlechtergleichstellung sowie ökonomische Motive an der Schnittstelle von Arbeitsmarkt- und Betreuungspolitik. Entsprechend ist der Zugang zu den Einrichtungen teils an Kriterien gebunden, z. B. indem sie nur für Kinder berufstätiger Eltern zugänglich sind.

Vor diesem Hintergrund haben wir argumentiert (Blum & Dobrotić, 2020), dass die unmittelbaren Krisenreaktionen bei Kita- und Schulschließungen mit der gewählten Strategie der Pandemieprävention in einem Land zusammenhängen, d.h. einem Hochrisikoansatz vs. Bevölkerungsansatz (vgl. Abb. 1 auf der folgenden Seite). Darüber hinaus spiegelt sich dann v.a. in den Wiederöffnungen, wie die Ziele im Bereich der öffentlichen Gesundheit mit den teilweise konkurrierenden „Kernmotiven“ der Bildungs- und Betreuungspolitik abgewogen wurden.

Abb. 1: Pandemiemaßnahmen in der Bildungs- und Betreuungspolitik⁴



Quelle: ins Deutsche übersetzte Abbildung aus Blum & Dobrotić (2020)

Mit Blick auf die *Schließungen* lassen sich drei Modi unterscheiden, nämlich ob die Kitas und Schulen nicht, partiell oder vollständig geschlossen wurden. Im Rahmen des Hochrisikoansatzes blieben Kitas und Schulen geöffnet; der Fokus lag auf dem Schutz von Hochrisikogruppen etwa in Altersheimen. Mit Island und Schweden (Pierre, 2020) gibt es zwei europäische Länder, die eine solche reine Hochrisikoreaktion aufweisen, während Finnland die Grundschulen schloss, die Kitas aber offenhalt. Umgekehrt führen im Rahmen des Bevölkerungsansatzes strenge Eindämmungsstrategien zu Kita- und Schulschließungen. Im überwiegenden Teil der Länder waren diese Schließungen in der „ersten Welle“ vollständig; häufig gab es allerdings Ausnahmen für Eltern in systemrelevanten Berufen und zur Sicherstellung ihrer Arbeitsfähigkeit (z.B. im Gesundheitssektor, in der Lebensmittelversorgung, bei der Polizei). In einigen Ländern erfolgten jedoch auch partielle Schließungen unter Einbezug von betreuungspolitischen Motiven, indem nämlich insbesondere im Bereich der Kitas eine Betreuung für berufstätige Eltern ohne andere Betreuungsalternative weiterhin grundsätzlich möglich blieb (z.B. Belgien, Österreich); insbesondere in den ersten Wochen wurde von der Inanspruchnahme jedoch – seitens der Politik und der Einrichtungen selbst – dringend abgeraten.

Mit Blick auf die *Wiederöffnungen* sehen wir eine zunehmende Vielfalt der Modi. Im Sinne der Pandemieprävention entspricht das dem von Pueyo (2020) beschriebenen Wechsel vom „Hammer“ (d.h. unmittelbare Schließung zum Bremsen der Pandemie) zum „Tanz“ (d.h. Lockerung und ggf. wieder gezieltes Anziehen der Eindämmungsmaßnahmen). Insgesamt lassen sich vier Modi der Wiederöffnung unterscheiden. Erstens blieben in einer striktesten Variante (z.B. Italien) die Kitas und Schulen zumindest bis zum Ende des laufenden Schuljahres geschlossen. Zweitens wurden umgekehrt in einer milden Variante (z.B. Dänemark) Kitas und

4 Diese Pandemiemaßnahmen in der Bildungs- und Betreuungspolitik sind als Idealtypen zu sehen, die empirisch in Mischformen existieren und sich im Zeitverlauf verändern können.

Schulen vollständig wiedergeöffnet. Die meisten der untersuchten 28 europäischen Länder optierten jedoch für eine *partielle* Wiederöffnung (Blum & Dobrotić, 2020). In diesen Teilöffnungen werden die o.g. bildungs- und betreuungspolitischen Motive deutlich, wobei sich vier Foki unterscheiden lassen (ebd.):

- 1) *Public Health*: Mit einem auf die Pandemiebekämpfung gerichteten Fokus ließen einige Länder (zunächst) nur ältere Kinder zurück in die Einrichtungen, die Maßnahmen der „sozialen Distanzierung“ folgen können. Auch wurde versucht, Kontakte zu reduzieren (z. B. kleinere Gruppen, Wechselschichtmodelle).
- 2) *Bildung*: Mit einem bildungsorientierten Fokus erhielten „kritische Jahrgänge“ priorisierten Zugang (z. B. Abschlussjahrgänge, Kindergartenkinder im Vorschuljahr).
- 3) *Soziale Ungleichheiten*: Einige Länder optierten dafür, benachteiligten Kindern früheren oder umfassenderen Zugang zu Bildungs- und Betreuungsleistungen zu ermöglichen (z. B. gemessen an Sprachkenntnissen oder schlechten Schulleistungen).
- 4) *Vereinbarkeit*: Unter einem vereinbarkeitsorientierten, häufig damit auch ökonomischen Fokus wurden Kitas und (untere Klassen der) Grundschulen zuerst wieder geöffnet (d. h. vor den weiterführenden Schulen), oder es wurden am Bedarf der Eltern ausgerichtete Zugangskriterien eingeführt (z. B. Zugang für erwerbstätige Alleinerziehende).

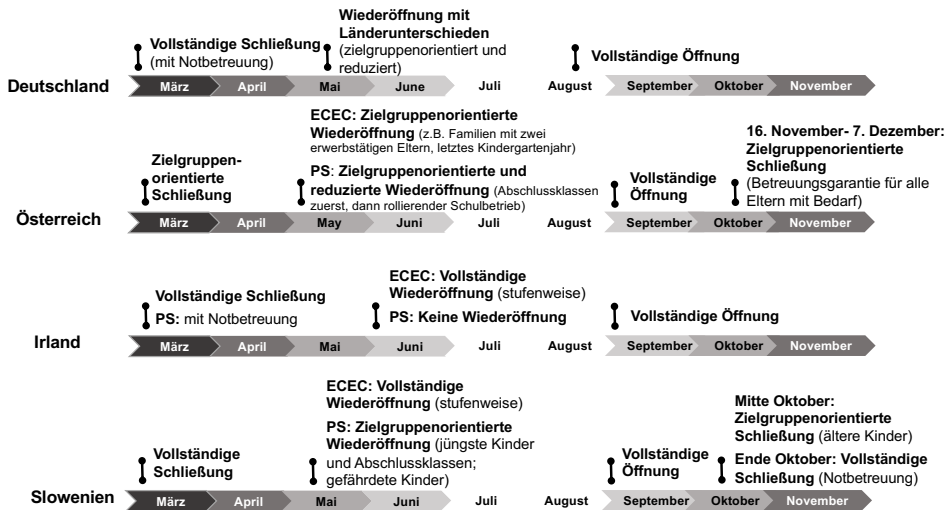
Wir finden also sowohl universelle als auch zielgruppenorientierte Varianten der Wiederöffnung. Die genannten Varianten (vgl. Abb. 1 auf der vorherigen Seite) schließen sich nicht gegenseitig aus, sondern es wurde ja gerade versucht, über schrittweise Prozesse der Wiederöffnung hin zu einer vollständigen Öffnung zu gelangen.

3 Länderbeispiele

Im Folgenden werden die unterschiedlichen Modi an vier Länderbeispielen illustriert. Sie weisen dabei zunächst unterschiedliche Schließungen auf, nämlich: vollständig ohne Ausnahme (*Slowenien*), vollständig mit Notbetreuung an Schulen (*Irland*), vollständig mit Notbetreuung an Kitas und Schulen (*Deutschland*), partielle Schließung (*Österreich*). Und sie weisen auch bei den Wiederöffnungen unterschiedliche Schwerpunktsetzungen mit Blick auf die o.g. bildungs- und betreuungspolitischen Motive auf. Abbildung 2 auf der folgenden Seite gibt eine Übersicht über diese Kita- und Schulschließungen sowie Wiederöffnungen in den vier Ländern im Zeitverlauf.⁵

5 Die Monate Juli und August sind aufgrund der Sommerferien freigelassen, wobei diese Darstellung (z. B. in Deutschland aufgrund der unterschiedlichen Ferientermine in den Bundesländern) etwas vereinfacht ist.

Abb. 2: Modi in vier ausgewählten Ländern*



Quelle: eigene Abbildung; ECEC = *Early Childhood Education and Care* (Kitas); PS = *Primary Schools* (Grundschulen); * März bis November 2020. Für einen kurzen Ausblick auf partielle Schließungen der Kitas und Schulen in Deutschland im Dezember 2020 vgl. Kapitel 3.1.

3.1 Deutschland

Die frühe Diskussion um Kita- und Schulschließungen in der ersten Märzhälfte demonstrierte deren Ambivalenz als Maßnahme der Pandemiebekämpfung. Gesundheitsminister Spahn wandte sich bei einer Bundespressekonferenz am 9. März gegen eine grundsätzliche Schließung von Schulen und Kitas, damit Eltern – insbesondere wenn sie in systemrelevanten Bereichen beschäftigt sind – weiter zur Arbeit gehen können (YouTube, 2020a). Außerdem wurde das Risiko hoch bewertet, dass Großeltern einspringen müssten, um die Betreuung sicherzustellen. Mit Blick auf die Pandemieentwicklung, epidemiologische Neubewertungen, ggf. auch ähnliche Maßnahmen in anderen Ländern gaben dann am 13. März 12 der 16 deutschen Bundesländer Kita- und Schulschließungen ab dem 16. März bekannt; die übrigen Bundesländer folgten kurz darauf (Schober et al., 2020). Als Zeithorizont wurde in allen Bundesländern zunächst ein Zeitpunkt „nach den Osterferien“ (d.h. um den 20. April) anvisiert. Es handelte sich also um vollständige Schließungen der Bildungs- und Betreuungseinrichtungen im Zuge eines Bevölkerungsansatzes zur Pandemiebekämpfung; allerdings wurde eine Notbetreuung für in der kritischen Infrastruktur beschäftigte Eltern eingerichtet. Die Kriterien bzw. Berufsgruppen hierfür legten wiederum die Bundesländer – durchaus mit Abweichungen – fest.

Kurz vor dem anvisierten Datum, am 15. April 2020, fand ein Bund-Länder-Gipfel zu den Wiederöffnungen statt. Entschieden wurde, ab dem 4. Mai mit den Wiederöffnungen der Schulen schrittweise zu beginnen, wobei gesundheits- und bildungspolitische Motive in den Vordergrund rückten: Mit Blick auf die Bildungsabschlüsse sowie die bessere Fähigkeit der älteren Schüler*innen zum „social distancing“ sollten zunächst die Abschlussjahrgänge (d.h. letztes Grundschuljahr und Abschlussjahrgänge der weiterführenden Schulen) für einige Stunden pro Woche wieder in Präsenz unterrichtet werden (Schober et al., 2020). Entschieden wurde ebenfalls, die Kitas vorerst *nicht* wieder zu öffnen; allerdings wurde eine Erweiterung der Notbetreuung (auf weitere Berufsgruppen, v.a. aber auf Alleinerziehende) verabredet; Details blieben wiederum den Länderregelungen vorbehalten.

Am 28. April gaben das Bundesfamilienministerium sowie die Jugend- und Familienministerkonferenz der Länder einen gemeinsamen Rahmen für einen stufenweisen Prozess zur Öffnung der Kindertagesbetreuung aus (BMFSFJ, 2020), der dann unter den jeweiligen Gegebenheiten in den Bundesländern erfolgen sollte. Die Stufen sahen nach der Erweiterung der Notbetreuung einen eingeschränkten Regelbetrieb und dann irgendwann einen vollständigen Regelbetrieb vor. Ebenfalls wurden verschiedene Zielgruppen benannt, denen Zugang zur Kindertagesbetreuung „vordringlich wieder zu ermöglichen“ sei (ebd.), z.B. Kinder „mit besonderem pädagogischen oder Sprachförderbedarf“ oder „in beengten Wohnverhältnissen“ (z.B. Fehlen eines eigenen Kinderzimmers), aus Perspektive der Eltern insbesondere „berufstätige Alleinerziehende“ und „Eltern mit körperlichen oder sonstigen Beeinträchtigungen“.

Der Wiederöffnungsprozess in den Kitas wurde in der zweiten Maihälfte gestartet, wobei deutliche Länderunterschiede bestanden, die hier nicht im Detail dargestellt werden können. Wir fokussieren an dieser Stelle daher v.a. auf Nordrhein-Westfalen (NRW) als bevölkerungsreichstes Bundesland. Ab dem 14. Mai durften in NRW zunächst „Förderkinder“ (Vorschulkinder mit Förderbedarf, auch alle Kinder aus „Hartz-IV-Familien“) sowie alle Kinder mit Behinderungen wieder Kitas besuchen. Dieser zielgruppenorientierte Wiederöffnungsprozess zeigt Motive der sozialen Inklusion, allerdings mit Stigmatisierungspotenzial: So ist z.B. ein Hartz-IV-Bezug anderen Eltern oder Erzieher*innen häufig gar nicht bekannt, wurde hier aber über den gesonderten Eintrittstermin offenbar; auch wird hiermit diesen Kindern generell ein erhöhter Förder- oder Schutzbedarf zugeschrieben. Ab dem 8. Juni durften in NRW *alle* Kinder wieder die Kitas im „eingeschränkten Regelbetrieb“ (d.h. mit verkürzten Öffnungszeiten) besuchen; in anderen Bundesländern war dies erst später der Fall.

Im Laufe des Junis kehrten in allen Bundesländern alle Schüler*innen zumindest teilweise wieder in den Präsenzunterricht zurück – zumeist aber in einem „rollierenden Schulbetrieb“, z.B. nur für einige Stunden pro Woche und mit einer Kombination aus Präsenz- und Fernunterricht (für eine gute Übersicht zum Stand

der Wiederöffnungen Anfang Juni siehe FAZ, 05.06.2020). Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen kehrten noch für wenige Wochen zum Regelbetrieb zurück, ehe sie in die sechswöchigen Sommerferien gingen. Ab Anfang August endeten dann sukzessive die Sommerferien in den verschiedenen Bundesländern und war prinzipiell eine Rückkehr zum (eingeschränkten) Regelbetrieb für alle Schüler*innen vorgesehen; Unterschiede und Diskussionen drehten sich ab August v.a. um „weichere“ Schutzmaßnahmen, z.B. ab welchem Alter und ob auch am eigenen Sitzplatz eine Maske getragen werden und wie häufig gelüftet werden sollte.

In der „ersten Welle“ finden wir somit zunächst eine frühe und auch vergleichsweise lange vollständige Schließung von Schulen und Kitas (mit Notbetreuung), dann eine stufenweise, sowohl zielgruppenorientierte als auch reduzierte Wiederöffnung (vgl. Abb. 2). Im Laufe des Monats Oktober stiegen auch in Deutschland die Inzidenzwerte signifikant an; ab dem 2. November galt ein sogenannter „leichter Lockdown“ (mit Kontaktbeschränkungen, Restaurantschließungen etc.). Hierbei wurde seitens der Bundesregierung frühzeitig die Prämisse ausgegeben, diesmal dem Kita- und Schulbetrieb hohe Priorität einzuräumen. Bei der Bundespressekonferenz am 16. Oktober konstatierte z.B. Familienministerin Giffey, man werde „alles dafür tun, dass [...] wir, wenn wir über Einschränkungen des öffentlichen Lebens nachdenken, die Kita- und Schulschließungen als allerletztes Mittel sehen“ (YouTube, 2020b). Gesundheitsminister Spahn bekräftigte: „Es ist wichtig für die Kinder wie für die Eltern. Es geht um ein Recht auf Bildung für die Kinder. Es geht um ihre faire Chance im Leben“ (ebd.). Auch auf der ja zuständigen Bundesländerebene wurde dies – in unterschiedlichem Maße – bekräftigt; so wurde z.B. von Familienminister Stamp (FDP) in NRW eine „Garantie“ ausgegeben, Kitas und Schulen nicht wieder generell zu schließen. Mit weiter steigenden Infektionszahlen kam es dann jedoch im Zuge des zweiten „harten Lockdowns“ in Deutschland ab dem 14. Dezember erneut zu Schließungen, die diesmal allerdings (im Gegensatz zum Frühjahr) partiell ausfielen. In der Regel (allerdings mit Unterschieden zwischen den Bundesländern) behielten Eltern mit Bedarf Anspruch auf Kindertagesbetreuung, während die Schulen prinzipiell zu Fernlehre wechselten. Diese Maßnahmen sind – zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags – zunächst bis zum 10. Januar 2021 geplant.

3.2 Österreich

In Österreich spiegelte die Strategie der Pandemiebekämpfung einen Bevölkerungsansatz wider, innerhalb dessen vergleichbar frühe und strikte Containment-Maßnahmen in der „ersten Welle“ umgesetzt wurden – darunter auch im Bereich der ECEC und Schulen. Am 11. März wurde eine (Teil-)Schließung der Kindergärten und Grundschulen ab dem 16. und 18. März beschlossen. Bundeskanzler Sebastian Kurz erklärte dazu: „Im Bereich der Schulen gibt es ein Spannungsfeld: Wir wollen soziale Kontakte reduzieren & gewisse Berufsgruppen müssen trotzdem ihrer

Arbeit nachkommen können. Daher werden wir folgende Maßnahmen setzen:

1. Alle Schulen ab der 9. Schulstufe werden ab 16.3. auf Distance Learning umstellen & den Präsenzbetrieb einstellen 2. Für alle Kinder bis zur 8. Schulstufe (inklusive Kindergarten) wird ab 18.3. der Betrieb umgestellt, so dass Kinder, wenn möglich, zuhause betreut werden können“ (Twitter, @sebastiankurz, 11.03.2020).

Wie die Formulierung hier indiziert, wurden Vereinbarkeitsziele in gewissem Maße von Beginn an integriert, da die Kinderbetreuung für systemrelevante Beschäftigte sowie für Eltern ohne andere Betreuungsoption zugänglich blieb. Allerdings wurde die tatsächliche *Nutzung* für *nicht* systemrelevant Beschäftigte (z.B. Gesundheitssektor, Blaulichtorganisationen) stark demotiviert, u.a. durch spezifische (von den neun Bundesländern jeweils erlassene) Kriterien, z.B. Betreuung ausschließlich für Eltern ohne Home-Office-Möglichkeit. Es häuften sich außerdem Fälle, in denen Kindergärten und Schulen es ablehnten, Kinder von Eltern in nicht systemrelevanten Berufen zu betreuen (Der Standard, 17.04.2020). Daher blieben – trotz der offiziell nur partiellen Schließung – die Betreuungsquoten im März und April extrem niedrig, nämlich lediglich 1 bis 2 Prozent (Der Standard, 08.04.2020).

Da die „erste Welle“ in Österreich relativ zügig unter Kontrolle gebracht werden konnte, startete bereits im Mai eine stufenweise und zielgruppenorientierte Wiederöffnung der ECEC und Schulen. Sie begann am 4. Mai mit Schüler*innen der Matura- und Abschlussklassen und Kindergärten. Fortgesetzt wurde die Wiederöffnung dann mit allen Schüler*innen der Volksschulen, Mittelschulen und Unterstufen am 18. Mai sowie allen weiteren Schüler*innen ab 15 Jahren an weiterführenden Schulen am 3. Juni 2020. Die Schulen öffneten in einem reduzierten Modus, d.h., die Kinder nahmen zunächst in einem Wechselmodell für 2 bis 3 Tage pro Woche am Präsenzunterricht teil, um die Gruppengrößen zu reduzieren. In Kindergärten wurden erwerbstätige Alleinerziehende, Kinder im letzten Kindergartenjahr, Kinder mit Sprachschwierigkeiten sowie Familien mit zwei erwerbstätigen Elternteilen zielgruppenorientiert priorisiert – wobei hier gradueller vorgegangen wurde als bei den Schulen, schließlich waren ECEC nie vollständig geschlossen.

Zusammengefasst kann konstatiert werden, dass Österreich während der „ersten Welle“ einem Ansatz mit verschiedenen integrierten Zielen folgte – starken Public-Health-Motiven, die aber mit bildungs- und vereinbarkeitspolitischen sowie sozialen Inklusionszielen kombiniert wurden. Im Rahmen vergleichsweise strikter Containment-Maßnahmen während des ersten Lockdowns wurden die Inzidenzwerte auf ein sehr niedriges Niveau reduziert und blieben über den Sommer vorerst niedrig, stiegen dann aber im September und Oktober signifikant an. Vor diesem Hintergrund ging Österreich ab dem 3. November in einen zweiten Lockdown, innerhalb dessen die Oberstufenklassen auf Fernlehre umgestellt wurden, jedoch zunächst – wie auch in Deutschland – die Schließung von ECEC und Schulen für jüngere Kinder als „letztes Mittel“ in der Pandemiebekämpfung beschrieben wurde (vgl. ORF, 2020).

Aufgrund stark steigender Inzidenz kam es dann jedoch zwischen Mitte November und dem 7. Dezember wiederum zu einer dreiwöchigen Teilschließung der Kitas und Schulen: Diesmal jedoch kommunizierte die Regierung, es gebe Betreuung „für alle, die sie brauchen“ (Der Standard, 15.11.2020).

3.3 Irland

Eine der ersten pandemiebezogenen Maßnahmen in Irland war die Schließung aller Schulen und Kitas – für (zunächst) zwei Wochen ab dem 12. März 2020. Zu diesem Zeitpunkt lagen die Inzidenzwerte noch relativ niedrig (Our World in Data, 2020), und die Kita- und Schulschließungen waren vorerst nicht mit einem generellen Lockdown oder Quarantänemaßnahmen verbunden (wie es z.B. in Slowenien der Fall war). Ein Lockdown in Irland folgte dann Ende März, und im Zuge dessen wurden die Kita- und Schulschließungen verlängert (Irish Centre for Human Rights, 2020a). Während allerdings in den Grundschulen in begrenztem Maße Betreuung für Kinder bis zum 10. Schuljahr organisiert wurde, deren Eltern in systemrelevanten Sektoren tätig waren („key workers“) und keine andere Betreuungsalternative hatten (vgl. Department of Education, 2020), war dies in den ECEC-Einrichtungen nicht der Fall. Während der Lockdown-Periode war hier keine Betreuungsmöglichkeit für Eltern in systemrelevanten Sektoren gegeben.

Mitte Mai wurde ein Vorschlag, Kita-Personal direkt zuhause bei den Eltern in systemrelevanten Bereichen zur Betreuung einzusetzen, aufgegeben, da sich hierfür nicht ausreichend Anbieter von Betreuungsdiensten bereiterklärt hatten⁶ (Irish Centre for Human Rights, 2020b). Daraufhin verkündete Katherine Zappon – Ministerin für Kinder und Jugend –, man werde sich auf die stufenweise Wiederöffnung des Kinderbetreuungssektors konzentrieren, da dieser von zentraler Bedeutung für das Wohlergehen der Kinder und Eltern sowie den wirtschaftlichen Neustart sei (Dáil Éireann Debate, 2020). Am 29. Juni 2020 durften ECEC-Einrichtungen schließlich wieder öffnen, wobei Richtlinien die Einteilung der Kinder in kleinere Gruppen (sogenannte „play pods“) vorsahen, um das Infektionsrisiko zu minimieren. Durch staatliche Zuschüsse wurden die Elternbeiträge hierbei nicht erhöht (Irish Centre for Human Rights, 2020b).

Da keine Notbetreuung für Vorschulkinder existierte, stieg der Druck auf Familien deutlich an. Ein Survey, der im Juni 2020 von der „Irish Nurses and Midwives Organisation“ durchgeführt wurde (unter 1.800 Mitgliedern mit Kinderbetreuungspflichten) zeigte z.B., dass 62 Prozent von ihnen Erholungsurlaub genommen hatten, um die Kinderbetreuung abzusichern, während 10 Prozent auf Großeltern und

6 Lediglich sechs Anbieter hatten sich für diesen Service registriert. Als Grund hierfür wurden u.a. Versicherungsschutz, Sorgen vor einer Ansteckung sowie Schwierigkeiten bei der Sicherstellung der Arbeitsbedingungen (z.B. Pausen, Ruhezeiten) genannt (RTE, 2020).

22 Prozent auf Betreuungspersonal zurückgriffen. 69 Prozent der Befragten stand kein*e Partner*in zur Übernahme von Sorgearbeit zur Verfügung, z.B. da sie allein-erziehend waren oder der/die Partner*in in der kritischen Infrastruktur beschäftigt war (INMO, 2020). Auch der Umstand, dass die Schulen bis Beginn des neuen Schuljahres im September geschlossen blieben, verstärkte die Sorgen um benachteiligte Kinder, mit Blick auf den Schulerfolg, aber auch mangelhafte Ernährung oder Gewalt in der Familie (Irish Centre for Human Rights, 2020c). Daher wurde das Programm für Schulmahlzeiten dahingehend abgeändert, dass Nahrungspakete sowie Sommercamps für bedürftige Kinder ermöglicht wurden (ebd.).

Zusammengefasst folgte Irland in der Wiederöffnung einem zielgruppenorientierten Ansatz, bei dem Motive der Public Health, der Vereinbarkeit sowie der sozialen Inklusion sichtbar waren. Im Zuge der „zweiten Welle“ der Pandemieentwicklung in Europa zeigte Irland Anfang November noch vergleichsweise niedrigere Inzidenzwerte (vgl. Our World in Data, 2020). Lockdown-Maßnahmen traten am 21. Oktober in Kraft (z.B. Beschränkung der internen Mobilität, Restaurantschließungen) – seitens der Gesundheitsbehörden wurden dabei aber Kita- und Schulschließungen wie auch in Deutschland und Österreich diesmal als „letztes Mittel“ beschrieben, da das Wohlergehen und die Bildungschancen der Kinder zu schützen seien (Breaking News, 2020).

3.4 Slowenien

Slowenien folgte einem Bevölkerungsansatz der Prävention und gehörte zu den wenigen Ländern im europäischen Wirtschaftsraum (neben z.B. Italien, Polen, Spanien), die Kitas und Schulen wirklich vollständig schlossen, d.h., es gab auch für in der kritischen Infrastruktur tätige Eltern keine Notbetreuung. Ab dem 16. März blieben Schulen und ab dem 23. März Kitas für neun bzw. acht Wochen vollständig geschlossen. Zwar war bei der Entscheidung am 13. März noch eine Notbetreuung (in Kleingruppen von bis zu sechs Kindern) für Eltern mit systemrelevanter Beschäftigung vorgesehen (Minister of Health, 2020); diese Entscheidung wurde jedoch rückgängig gemacht. Die neue Mitte-Rechts-Regierung, die am 13. März ins Amt kam, verbot jede Art von Zusammenkunft in Bildungseinrichtungen (Government of Republic of Slovenia, 2020). Preminierminister Janez Janša verwies hierbei auf den Rat der Infektiologie und darauf, dass aufgrund der unmittelbaren Nähe zu Italien zu späte Eindämmungsmaßnahmen in Slowenien schwerwiegende Konsequenzen haben könnten (Večer, 2020). Lokale Behörden wurden stattdessen aufgerufen, Freiwilligendienste für die individuelle Betreuung der Kinder von Beschäftigten in der kritischen Infrastruktur auf die Beine zu stellen. So wurde z.B. in Ljubljana mithilfe eines Freiwilligensystems eine Notfallbetreuung für Kinder organisiert, deren Eltern in der gleichen Schicht eingeteilt wurden (Peace Institute, 2020).

Die Wiederöffnungen begannen am 18. Mai und folgten einem stufenweisen und zielgruppenorientierten Ansatz, bei dem Motive der Public Health, der Vereinbarkeit, der Bildung und der sozialen Inklusion sichtbar wurden. Zunächst geöffnet wurden Kitas (in Kleingruppen), die Klassen 1 bis 3 der Grundschule, Schulen für Kinder mit besonderem Förderbedarf sowie die Abschlussjahrgänge der weiterführenden Schulen. Ab dem 25. Mai konnten dann Kinder im finalen (9.) Grundschuljahr den Präsenzunterricht besuchen sowie „gefährdete“ Kinder der Grundschulklassen 4 bis 8 (z.B. Kinder mit schlechten Schulnoten oder individuellem Unterstützungsbedarf). Alle Kinder der Klassen 4 bis 5 kehrten dann am 1. Juni in die Schulen zurück, die weiteren Kinder der Klassen 6 bis 8 am 3. Juni, während alle anderen Kinder an weiterführenden Schulen (außer den Abschlussjahrgängen) bis zum Ende des Schuljahres (24. Juni) weiter im Fernunterricht blieben. ECEC wurde in kleinen Gruppen von 8 bis 10 Kindern organisiert, um das Infektionsrisiko zu senken; außerdem wurde an Eltern appelliert, ihre Kinder erst nach und nach wieder in die Einrichtungen zu bringen. Während dieser Wiederöffnung wurde die Bedeutung der Inklusion sowie wirtschaftlicher Ziele betont, d.h., nun die Arbeitsmarktpartizipation der Eltern wieder zu ermöglichen (Ministry of Education, Science and Sport, 2020).

Bis September 2020 kehrten alle Kinder in den regulären Präsenzunterricht zurück. Ab Anfang Oktober wurden allerdings zunehmend Fälle von COVID-19-Infektionen an Schulen beobachtet, und Mitte Oktober wurde entschieden, bereits eine Woche vor dem regulären Beginn der Herbstferien (19.–23. Oktober) auf Fernunterricht umzustellen – davon ausgenommen allerdings die Grundschulklassen 1 bis 5, die weiter Präsenzunterricht erhielten. Da die pandemische Situation sich weiter verschlechterte (Our World in Data, 2020), verbot die Regierung ab dem 26. Oktober abermals alle Zusammenkünfte in Bildungseinrichtungen, sodass der Unterricht wieder komplett auf den Online-Modus umgestellt wurde. Allerdings gab es einen wesentlichen Unterschied zum ersten Lockdown: Diesmal wurden die Schulen stufenweise geschlossen (zunächst für die älteren Kinder) und zudem eine Notbetreuung organisiert (gemäß der Entscheidung und Bewertung durch lokale Behörden); zudem dürfen Tageseltern weiterarbeiten. Public-Health-Ziele innerhalb eines Bevölkerungsansatzes erscheinen somit auch in der „zweiten Welle“ in Slowenien dominant, aber stärker abgewogen mit anderen Policy-Zielen wie der Vereinbarkeit, der Bildung und der sozialen Inklusion.

4 Fazit

Die Betrachtung der Länderbeispiele zeigt, dass Kita- und Schulschließungen insbesondere in der „ersten Welle“ der COVID-19-Pandemie als wichtige Maßnahme der Pandemiebekämpfung angesehen und frühzeitig eingesetzt wurden. Die Maßnahmen weisen eine hohe Ambivalenz auf: Auf der einen Seite stehen die Pandemie-

bekämpfung, aber auch der individuelle Gesundheitsschutz von – durch den Besuch der Einrichtungen durch Infektionen bedrohten – Kindern und Familien. Bleiben Einrichtungen trotz hoher Infektionszahlen geöffnet, so steigen exkludierende Tendenzen für Kinder aus Familien mit erhöhtem COVID-19-Risiko. Auf der anderen Seite steht die Sorge vor negativen Effekten der Schließungen, z. B. mit Blick auf Vereinbarkeitskonflikte, schlechte Ernährung von Kindern und Jugendlichen durch den Wegfall (kostenloser) Mahlzeiten sowie wachsende soziale Bildungsungleichheiten (Fickermann & Edelstein, 2020; OECD, 2020a; Hipp & Brünning, 2020). In Abwägung unterschiedlicher Motive setzten die Länder unterschiedliche Modi der Wiederöffnungen um, die ebenfalls ambivalent sind. So kann zwar die Priorisierung einer Gruppe (z. B. „gefährdete Kinder“) durch einen ein- oder mehrwöchigen früheren Zugang zu Bildungseinrichtungen als „Fördermaßnahme“ verstanden werden. Sie kann jedoch gleichzeitig ein Stigmatisierungsrisiko tragen.

Wie sind die deutlichen Länderunterschiede mit Blick auf Kita- und Schulschließungen zu erklären? Zwar ist davon auszugehen, dass die Inzidenzwerte und die Auslastung der nationalen Gesundheitssysteme eine Rolle für die bildungs- und betreuungspolitischen Entscheidungen gespielt haben. Ein Blick in die Empirie zeigt jedoch, dass die Höhe dieses „Problemdrucks“ die Entscheidungen keineswegs klar determiniert hat. Inwiefern die Faktoren und Theorien, die in der Wohlfahrtsstaatsforschung üblicherweise zur Erklärung von Länderunterschieden herangezogen werden (z. B. unterschiedliche Parteien an der Regierung), unter den Bedingungen dieser umfassenden pandemischen Krise „greifen“, ist zu prüfen. Die Forschung steht dabei nicht nur mit Blick auf die unterschiedlichen Kita- und Schulschließungen, sondern die Pandemiereaktionen *insgesamt* erst am Anfang. In jedem Fall deuten aber der Blick in die Empirie und erste Befunde (z. B. Hudde & Nitsche, 2020) darauf hin, dass Wohlfahrtsstaaten mit einem traditionell starken Fokus auf (Frauen-)Erwerbstätigkeit, Gleichstellung und umfassende öffentliche Betreuungsdienste bereits in der „ersten Welle“ des Frühjahrs 2020 dazu tendierten, Kitas und/oder Schulen nicht zu schließen (z. B. Island, Finnland, Schweden) oder früh wieder zu öffnen (z. B. Dänemark).

Mit der „zweiten Welle“ der Pandemie im Herbst 2020 finden sich dann in einigen Ländern (z. B. Slowenien) bereits Anfang November wieder vollständige Kita- und Schulschließungen. In Deutschland und Österreich gab es zwar während des Lockdowns im Herbst/Winter 2020 eine erneute Teilschließung der Kitas und Schulen, diesmal allerdings mit Betreuungsanspruch für Eltern mit Bedarf (Der Standard, 15.11.2020; Tagesschau, 2020). Dass der Zugang zur Notbetreuung diesmal am individuellen Bedarf ansetzte statt an festgelegten Kriterien, scheint einer inklusiveren Strategie für unterschiedliche Gruppen zu entsprechen (vgl. auch Blum, 2020), birgt aber die Gefahr eines individuellen Drucks auf Eltern, das Angebot nicht zu nutzen – mit entsprechenden möglichen negativen Folgewirkungen. In vergleichender Perspektive ist in Deutschland und einer Reihe anderer Länder zu beobachten, dass Kita- und Schulschließungen zwar nach wie vor als Bestandteil einer

Bevölkerungsstrategie angesehen werden, aber nicht mehr – wie in der „ersten Welle“ des Frühjahrs – als frühzeitiges und erstes, sondern als „letztes Mittel“ nach anderen Containment-Maßnahmen. Es zeichnet sich somit in Europa eine gewisse Neubewertung und u. U. auch Konvergenz zwischen den Länderstrategien ab.

Literatur und Internetquellen

- Blank, F. (2020). Die Unordnung der Wohlfahrtsproduktion in Zeiten von Corona. *WSI Blog Soziale Ungleichheit in der Corona-Krise*, (9). Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.wsi.de/de/blog-17857-die-unordnung-der-wohlfahrtsproduktion-in-zeiten-von-corona-26756.htm>.
- Blum, S. (2020). Bildung und Betreuung in der (Corona-)Krise. *WSI Blog Soziale Ungleichheit in der Corona-Krise*, (15). Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.wsi.de/de/blog-17857-bildung-und-betreuung-in-der-corona-krise-29146.htm>.
- Blum, S., & Dobrotić, I. (2020). Childcare Policy Responses in the COVID-19 Pandemic: Unpacking Cross-Country Variation. *European Societies*. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1831572>
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend). (2020). *Gemeinsamer Rahmen der Länder für einen stufenweisen Prozess zur Öffnung der Kindertagesbetreuungsangebote von der Notbetreuung hin zum Regelbetrieb im Kontext der Corona-Pandemie*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.bmfsfj.de/blob/155140/5a66b0c67a42c6c52e6a15b098d76401/jfmk-beschluss-wiedereinstieg-kinderbetreuung-data.pdf>.
- Breaking News. (2020). *School Closures a 'Last Resort' as Ireland Moves to Level 5 Lockdown at Midnight*. Zugriff am 19.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.breakingnews.ie/ireland/school-closures-a-last-resort-as-ireland-moves-to-level-5-lockdown-at-midnight-1021331.html>
- Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D. S. L., Ramesh, M., & Goyal, N. (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39 (3), 285–308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>
- Dáil Éireann Debate. (2020, 20.05.). *Covid-19 (Children and Youth Affairs)*. *Statements*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2020-05-20/4/>.
- Department of Education. (2020). *Update on School Closures from Education Minister*. Zugriff am 19.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.education-ni.gov.uk/news/update-school-closures-education-minister>.
- Der Standard. (2020, 08.04.). *Verwirrung um Öffnung der Kindergärten nach Ostern*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/story/2000116673492/verwirrung-um-oeffnung-der-kindergaerten-nach-ostern>.
- Der Standard. (2020, 17.04.). *Kindergärten und Schulen dürfen berufstätige Eltern trotz Corona nicht abweisen*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/story/2000116921570/kindergaerten-und-schulen-duerfen-berufstaetige-eltern-nicht-abweisen>.
- Der Standard. (2020, 15.11.). *Schulen sind ab Dienstag zu, aber alle Kinder dürfen kommen*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.de/story/2000121725916/schulen-sind-ab-dienstag-zu-aber-alle-kinder-duerfen-kommen>.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung). (2020, 05.06.). *So weit öffnen die Bundesländer ihre Schulen*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/>

- inland/corona-pandemie-so-weit-oeffnen-die-bundeslaender-ihre-schulen-16801576.html.
- Fickermann, D., & Edelstein, B. (Hrsg.). (2020). „Langsam vermisse ich die Schule ...“ Schule während und nach der Corona-Pandemie (Die Deutsche Schule, 16. Beiheft). Münster: Waxmann. <https://doi.org/10.31244/9783830992318>
- Government of Republic of Slovenia. (2020). *Odlok o začasni prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0568/>.
- Hipp, L., & Brünning, M. (2020). Parenthood as a Driver of Increased Gender Inequality during COVID-19? Exploratory Evidence from Germany. *European Societies*. <https://doi.org/10.1080/14616696.2020.1833229>
- Hudde, A., & Nitsche, N. (2020). Countries Embracing Maternal Employment Have Opened Schools Sooner after COVID-19 Lockdowns. *SocArXiv*, September 11. <https://doi.org/10.31235/osf.io/k7qe9>
- INMO. (2020). *Nurses Using up Annual Leave to Provide Childcare – INMO Survey*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://inmo.ie/Home/Index/217/13596>.
- Irish Centre for Human Rights. (2020a). *Coronavirus COVID-19 Outbreak in the EU – Fundamental Rights Implications: Ireland, March*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1#TabPubStudies>.
- Irish Centre for Human Rights. (2020b). *Coronavirus COVID-19 Outbreak in the EU – Fundamental Rights Implications: Ireland, July*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-july-1#TabPubStudies>.
- Irish Centre for Human Rights. (2020c). *Coronavirus COVID-19 Outbreak in the EU – Fundamental Rights Implications: Ireland, May*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/ie_report_on_coronavirus_pandemic_may_2020_0.pdf.
- Loer, K. (2015). “Nudging individual health?” *Neue Perspektiven auf die Gesundheitspolitik*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-51836-8>.
- Mallapaty, S. (2020). How Do Children Spread the Coronavirus? The Science still Isn't Clear. *Science*, 7 May 2020. <https://doi.org/10.1038/d41586-020-01354-0>
- Minister of Health. (2020). *Odredba o dopolnitvi Odredbe o prepovedi zbiranja ljudi v zavodih s področja vzgoje in izobraževanja ter univerzah in samostojnih visokošolskih zavodih*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.uradni-list.si/glasilo-uradni-list-rs/vsebina/2020-01-0549/odredba-o-dopolnitvi-odredbe-o-prepovedi-zbiranja-ljudi-v-zavodih-s-podrocja-vzgoje-in-izobrazevanja-ter-univerzah-in-samostojnih-visokosolskih-zavodih>.
- Ministry of Education, Science and Sport. (2020). *Poročilo o izvedbi ukrepov na področju vzgoje in izobraževanja v času epidemije COVID-19*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MIZS/Dokumenti/Osnovna-sola/Okroznice/Porocilo-o-izvedbi-ukrepov-VIZ-v-casu-epidemije-Covid-19.pdf>.
- OECD. (2020a). *Combating COVID-19's Effect on Children*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=132_132643-m91j2scsyh&title=Combating-COVID-19-s-effect-on-children.
- OECD. (2020b). *Tackling Coronavirus (COVID-19): Country Policy Tracker*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/>.
- ORF. (2020). *Eltern erhalten Anspruch auf Betreuungszeit*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://orf.at/stories/3188402/>.

- Our World in Data. (2020). *Daily New Confirmed COVID-19 Cases per Million People*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://ourworldindata.org/coronavirus>.
- Peace Institute. (2020). *Coronavirus COVID-19 Outbreak in the EU – Fundamental Rights Implications – Slovenia, March*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/covid19-rights-impact-april-1#TabPubStudies>.
- Pierre, J. (2020). Nudges against Pandemics: Sweden's COVID-19 Containment Strategy in Perspective. *Policy and Society*, 39 (3), 478–493. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1783787>
- Plantenga, J., & Remery, C. (2013). *Childcare Services for School Age Children*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Pueyo, T. (2020, 19.03.). Coronavirus: The Hammer and the Dance. *Medium*. Zugriff am 19.12.2020. Verfügbar unter: <https://medium.com/@tomaspueyo/coronavirus-the-hammer-and-the-dance-be9337092b56>.
- Rose, G. (2001). Sick Individuals and Sick Populations. *International Journal of Epidemiology*, 30 (3), 427–432. <https://doi.org/10.1093/ije/30.3.427>
- RTE. (2020). *Frontline Workers' Childcare Scheme Is Cancelled*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.rte.ie/news/2020/0513/1138274-childcare-scheme-cancelled/>.
- Scheiwe, K., & Willekens, H. (2009). *Child Care and Preschool Development in Europe: Institutional Perspectives*. Hampshire: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780230232778>
- Schober, P., Blum, S., Erler, D., & Reimer, T. (2020). Germany Country Note. In A. Koslowski, S. Blum, I. Dobrotić, G. Kaufman & P. Moss (Hrsg.), *International Review of Leave Policies and Research 2020*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: http://www.leavenetwork.org/lp_and_r_reports/.
- Tagesschau. (2020). *Lockdown. Was gilt wo an Schulen?* Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.tagesschau.de/inland/schulen-lockdown-101.html>.
- UNESCO. (2020). *COVID-19 Impact on Education*. Dataset. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: https://en.unesco.org/sites/default/files/covid_impact_education.csv.
- Večer. (2020, 12.03.). *(Spremljamo) Razglašena epidemija: V Sloveniji 96 primerov okužb s koronavirusom, nova okužba v Mariboru*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.vecer.com/slovenija/spremljamo-sirjenje-koronavirusa-pocasi-prehaja-v-drugo-fazo-verjetno-bo-treba-aktivirati-drzavni-nacrt-v-ponedeljek-se-zapirajo-vse-sole-in-vrtci-10140480>.
- Viner, R. M., Russell, S. J., Croker, H., Packer, J., Ward, J., Stansfield, C., et al. (2020). School Closures and Management Practices during Coronavirus Outbreaks Including COVID-19: a Rapid Systematic Review. *The Lancet*, 4 (5), 397–404. [https://doi.org/10.1016/S2352-4642\(20\)30095-X](https://doi.org/10.1016/S2352-4642(20)30095-X)
- Yerkes, M., André, S., Beckers, D., Besamusca, J., Kruijen, P., Remery, C., et al. (2020). Intelligent Lockdown, Intelligent Effects? The Impact of the Dutch COVID-19 'Intelligent Lockdown' on Gendered Work and Family Dynamics among Parents. *SocArXiv*, July 21. <https://doi.org/10.31235/osf.io/uq2pf>
- YouTube. (2020a). *Bundespressekonzferenz mit Jens Spahn, Lothar Wieler und Christian Drosten zum Coronavirus*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=H-OKJdtC8ro>.
- YouTube. (2020b). *Kitas in der Corona-Pandemie. Pressekonferenz mit Jens Spahn (CDU) und Franziska Giffey (SPD)*. Zugriff am 18.12.2020. Verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=FXKClhHmB90>.

Sonja Blum, Dr., geb. 1983, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der FernUniversität in Hagen, Institut für Politikwissenschaft, Lehrgebiet Politikfeldanalyse & Umweltpolitik.
E-Mail: sonja.blum@fernuni-hagen.de
Korrespondenzadresse: FernUniversität Hagen, Universitätsstraße 33, 58084 Hagen

Ivana Dobroćić, Dr., geb. 1980, Marie Curie Fellow an der Universität Oxford, Department of Social Policy and Intervention, sowie Associate Professor of Comparative Social Policy an der Universität Zagreb, Faculty of Law.
E-Mail: ivana.dobrotic@spi.ox.ac.uk
Korrespondenzadresse: University of Oxford, 32 Wellington Square, OX1 2ER, Oxford, U.K.