

bisher keine Rücksicht auf Kinderkosten nehmen. Dies gilt für die Erhöhung des Regionalzuschlags auf die Einkommensteuer, die Erhöhung der Mehrwertsteuer (IVA) für Konsumgüter auf 23%, der Benzinsteuern. Im Rahmen ihrer erweiterten Steuerautonomie sind die unterstaatlichen Gebietskörperschaften gehalten, familiäre Unterhaltslasten gemäß dem Leitprinzip des *favor familiae* aufgrund von Gesetz Nr. 42/2009 zu berücksichtigen. Einzelne Kommunen haben dieses Prinzip bei der Gebührengestaltung für kommunale Dienste bereits aufgegriffen, etwa in Form eines Familienquotienten.<sup>343</sup>

#### 4. Steuerliche Entlastungen für Arbeitgeber

Steuerliche Entlastungen für Arbeitgeber, die Eltern beschäftigen, gewährt Italien mit unterschiedlichen Zielsetzungen. Beschäftigungspolitisch motivierte finanzielle Zuschüsse erhalten Arbeitgeber, die Eltern unter 35 Jahre mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag einstellen. Dies soll dazu beitragen, die elterliche Unterhaltsfähigkeit gerade unter jüngeren Eltern ohne Beschäftigung zu erhöhen, die typischerweise große Probleme haben, überhaupt erst in den Arbeitsmarkt einzutreten und die daher keinen Zugang zu ausreichender Grundsicherung haben.<sup>344</sup> Eine beschäftigungs- und betreuungspolitisch motivierte Entlastung wurde zeitlich befristet für Arbeitgeber eingeführt, die Krippenplätze für ihre Beschäftigten bereitstellen.<sup>345</sup>

### C. Leistungen zur Betreuung und Erziehung

#### I. Unterstützung der Betreuung und Erziehung durch die Eltern

##### 1. Zeitrechte für gemeinsame Eltern-Kind-Zeiten

Für berufstätige Eltern wurden geschützte Zeiträume geschaffen, um in besonders sensiblen Phasen im Lebenslauf des Kindes eine höchstpersönliche Betreuung und Fürsorge zu ermöglichen. Zu diesen sensiblen Phasen zählen die ersten Monate nach der Geburt und nach der Aufnahme eines Adoptiv- oder Pflegekindes in eine Familie, in denen die Grundlagen für die Entstehung einer für die weitere Entwicklung des Kindes entscheidenden psycho-sozialen Bindung zwischen Eltern und Kind gelegt werden. Zeit für intensive Zuwendung und Betreuung benötigen Eltern auch bei Erkrankung des Kindes, vor allem bei jüngeren Kindern. Entsprechende Freiräume für gemeinsame El-

343 Parma und Rom. Vgl. *Tomasone*, La legislazione sociale per la famiglia in Italia, in: *Donati* (Hrsg.), *La famiglia in Italia*, 2012, vol I., S. 36.

344 Vgl. Gesetz Nr. 247/2007.

345 Art. 70 Gesetz Nr. 448/2001; Art. 91 Gesetz Nr. 289/2002; dagegen mit anhaltender gesetzlicher Verankerung die Maßnahme der autonomen Provinz Bozen, L.P. Nr. 8/1996.

tern-Kind-Zeiten sind vor allem im Arbeitsrecht verankert. Für selbständig erwerbstätige Eltern werden geschützte Eltern-Kind-Zeiten durch Sozialleistungen für Verdienstaufschlag ermöglicht. Neben diesen besonders geschützten Zeiten ist auch die allgemeine Zeitpolitik im Sinne einer Zeitsouveränität bei Arbeitsbedingungen und Arbeitszeiten wichtig, um eine verantwortliche Elternschaft auch im Alltag leben zu können.

#### a) Zeitrechte durch arbeitsrechtliche Freistellungsregeln

Freistellungen zur Kinderbetreuung sind teils gesetzlich, teils kollektivvertraglich geregelt. Das Arbeitsrecht unterscheidet darüber hinaus zwischen obligatorischen und fakultativen Freistellungen. Der wichtigste Anwendungsfall einer obligatorischen Freistellung ist der Mutterschaftsurlaub in der Zeit der gesetzlichen Mutterschutzfristen. Durch die Ausweitung dieser arbeits- und sozialrechtlich besonders geschützten Phase auf den Vater sowie auf Adoptiv- und Pflegeeltern hat das italienische Recht den Schutz des Kindes als zentralen und wichtigsten Regelungszweck dieser finanziell abgesicherten Zeitrechte nachdrücklich betont.<sup>346</sup> Gesetzliche Grundlage der Freistellungsregelungen für Eltern ist Gesetzesdekret (D.Lgs.) Nr. 151/2001.<sup>347</sup> Der persönliche Anwendungsbereich umfasst alle abhängig Beschäftigten, einschließlich der Beschäftigten mit Ausbildungsverträgen, Auszubildende und die Mitglieder von Genossenschaften. Für Hausangestellte und Heimarbeiter gelten Sonderregelungen. Die Absicherung von Führungskräften war früher kollektivvertraglich geregelt, 2006 wurden sie in den Geltungsbereich der „Elternschutzbestimmungen gemäß Gesetz 151/2001 einbezogen.“<sup>348</sup>

Die effektive Inanspruchnahme der Zeitrechte auf Freistellung wird durch besondere Kündigungsverbote geschützt. Sie gelten während der obligatorischen Schutzfristen und während des ersten Lebensjahres des Kindes, Kündigungen wegen eines Antrages auf oder Inanspruchnahme von weiteren Elternzeiten sowie zur Betreuung eines kranken Kindes sind nichtig.<sup>349</sup> Im Fall einer Adoption oder Pflegekindschaft gilt das Kündigungsverbot bis zum Ablauf des ersten Jahres nach Aufnahme des Kindes in die Familie. Zusätzlich sind die Zeiten eines Mutterschafts-, Vaterschafts- oder Elternurlaubs stets auch durch das Recht auf Rückkehr auf den früheren bzw. einen gleichwertigen

346 Wichtigster Motor zur Anerkennung der Kindesinteressen als *ratio legis* war die Rechtsprechung des Verfassungsgerichts seit der Entscheidung 1/87, vgl. hierzu *Borelli*, *Il padre lavoratore nella giurisprudenza costituzionale*, in: *Calafà* (Hrsg.), *Paternità e lavoro*, 2007, S. 223 ff., 230 ff.

347 D.Lgs. vom 26.3.2001, Nr. 151 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità), das aufgrund des Ermächtigungsgesetzes Nr. 53 vom 8.3.2000 die bestehenden Vorschriften systematisch zusammenführte, in der modifizierten Fassung durch D.Lgs. Nr. 115 vom 23.4.2003 und späteren Modifikationen. Zu den Schutzvorschriften bei Mutterschaft und Elternschaft im einzelnen vgl. *Gottardi*, *La tutela della maternità e della paternità*, in: *Lenti* (Hrsg.), *Tutela civile del minore e diritto sociale della famiglia*, 2012, S. 897 ff. (929 ff.); *Sacco*, *Congedi e permessi a sostegno della maternità e della paternità*, 2012.

348 L. 24.2.2006, Nr. 104, G.U. Nr. 64 vom 17.3.2006.

349 Art. 54 D.Lgs. 151/2001.

Arbeitsplatz geschützt.<sup>350</sup> Im Fall der Eigenkündigung durch die Mutter ist eine Bestätigung der Willenserklärung durch die Arbeitsaufsicht während der ersten drei Lebensjahre des Kindes vorgeschrieben, um die verbreitete Praxis der Blankokündigungen einzudämmen (Art. 55 D.Lgs. 151/2001 idF durch Gesetz 92/2012).<sup>351</sup>

#### *aa) Mutterschafts- und Vaterschaftsurlaub wegen Geburt oder Adoption*

Der obligatorische Mutterschaftsurlaub für Arbeitnehmerinnen verteilt sich auf einen vorgeburtlichen und einen nachgeburtlichen Zeitraum, die beide dem Gesundheitsschutz der Mutter wie auch des Kindes dienen. Die geschützte Zeitspanne beträgt insgesamt 5 Monate, die sich im Regelfall auf zwei Monate vor und drei Monate nach der Geburt verteilen. Die Frist für die obligatorische vorgeburtliche Freistellung kann – bei medizinischer Unbedenklichkeit – auf einen Monat verkürzt werden (Art. 20 D.Lgs. 151/2001). In diesem Fall stehen nach der Geburt die restlichen vier Monate zur Verfügung. Bei einer vorzeitigen Geburt werden die nicht in Anspruch genommenen Tage der vorgeburtlichen Schutzfrist an die nachgeburtliche Schutzfrist angehängt. Für Mütter, die selbständig beschäftigt sind, gilt kein absolutes Beschäftigungsverbot.

Gerade die nachgeburtliche Zeit der arbeitsrechtlichen Freistellung dient nicht nur dem Schutz der Wöchnerin, sondern erfüllt auch die Aufgabe, eine intensive Beziehung zwischen Mutter und Neugeborenem aufzubauen. Die Erfüllung dieser kindbezogenen Schutzfunktion des Mutterschaftsurlaubs ist in den ersten drei bzw. vier Lebensmonaten des Kindes primär der Mutter zugewiesen. Allerdings kann die Mutter zwei Tage ihrer Freistellung auf den Vater übertragen. Subsidiär zur Mutter hat zudem der Vater Anspruch auf eine arbeitsrechtliche Freistellung für die gesamte Dauer des Mutterschaftsurlaubs oder für den verbleibenden Teil, auf den die Mutter Anspruch gehabt hätte, sofern die Mutter verstorben oder schwer erkrankt ist oder wenn sie das Kind verlassen hat oder wenn das Kind dem Vater als Alleinsorgeberechtigtem (*affidamento esclusivo*) anvertraut wurde.<sup>352</sup>

---

350 Art. 56 D.Lgs. 151/2001.

351 Zur Kontrolle der sog. Blanko-Kündigungen, einer verbreiteten Praxis der Unternehmen um sich von Müttern im Fall einer Geburt zu trennen, müssen Eigenkündigungen bis zum 3. Geburtstag des Kindes dem Arbeitsministerium gemeldet und von diesem bestätigt werden. Der dreijährige Schutz vor Kündigungen bei der Neubegründung von Elternpflichten gilt analog auch bei Adoptivpflege und Adoption.

352 Art. 28 D.Lgs. 151/2001, zuvor Art. 6-bis Abs. 1 und 2 Gesetz Nr. 903/1977 (Vaterschaftsurlaub). Während der Freistellung erhält der Vater eine Lohnersatzleistung in Höhe von 80% entsprechend den Vorschriften für das Mutterschaftsgeld. Die Regelungen gehen auf Entscheidungen des Verfassungsgerichts zurück: Corte cost. Urt. Nr. 1 vom 19.1.1987 (Tod der Mutter); Corte cost. Urt. Nr. 341 vom 11.7.1991 (Verzicht der Mutter im Fall einer Adoption). Zum Vaterschaftsurlaub (*congedo di paternità*) vgl. *Cagarelli*, I congedi parentali, 2001, S. 4 ff.; *Cirioli*, Congedi parentali, 2001, S. 41 ff. Hat die Mutter die Freistellung vor der Geburt nicht in Anspruch genommen, kann der Vater Vaterschaftsurlaub analog zum Mutterschaftsurlaub für die gesamte Schutzfrist von fünf Monaten geltend machen, vgl. Trib. Firenze, Urt. vom 16.11.2009, n. 1169.

Die Anerkennung einer unabhängig vom Gesundheitsschutz der Mutter bestehenden eigenständigen Schutzfunktion der Freistellung zeigt sich bei den Regelungen zugunsten von Adoptiv- und Pflegekindern. Die Notwendigkeit einer intensiven persönlichen Betreuung wurde ähnlich wie für Neugeborene auch bei Begründung eines Adoptiv- oder Pflegekindverhältnisses anerkannt. Ursprünglich war bei Adoptionen die Freistellung auf die Dauer von drei Monaten ab effektiver Aufnahme des Kindes in die Familie begrenzt, seit 2008 stehen jedoch wie bei einer Geburt insgesamt fünf Monate und ein Tag für diese geschützte Betreuungszeit zur Verfügung.<sup>353</sup> Bei Begründung eines Pflegeverhältnisses steht ein Mutterschaftsurlaub von drei Monaten innerhalb der ersten fünf Monate ab der Platzierung zur Verfügung.<sup>354</sup> Die Altersgrenze zum Schutz der Kinder wurde ab 2008 in sämtlichen Fällen der Fremdplatzierung von 6 auf 18 Jahre erhöht.<sup>355</sup>

Erweiterte Freistellungsansprüche sind im Fall einer Auslandsadoption vorgesehen, wenn eine längere Adoptivpflegezeit im Herkunftsstaat des Kindes vorgeschrieben oder dort ein Aufenthalt zur Vorbereitung des Adoptionsverfahrens erforderlich ist. In diesem Fall besteht ein besonderes Recht auf (unbezahlte) Freistellung für die Dauer der im Ausland durchzuführenden Verfahrensschritte.<sup>356</sup>

Der Freistellungsanspruch bei Aufnahme eines Adoptiv- oder Pflegekindes steht im Regelfall primär der Mutter zu, bei Verzicht oder Ausfall der Mutter besteht auch für den Adoptiv- oder Pflegevater unter analogen Voraussetzungen wie bei einer Geburt Anspruch auf Vaterschaftsurlaub (Artt. 26 und 31 D.Lgs. 151/2001).<sup>357</sup>

Das Gesetz zur Arbeitsmarktreform Nr. 92/2012 führte versuchsweise für die Jahre 2013 bis 2015 eine obligatorische eintägige Vaterzeit als neuen eigenständigen Freistellungsanspruch für abhängig beschäftigte Väter ein, die innerhalb der ersten fünf Lebensmonate des Kindes zu nehmen sind. Der Vater erhält vollen Lohnersatz während der obligatorischen Freistellung. Während der gleichen Frist von 5 Monaten ab der Ge-

353 Art. 26 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Art. 2 Abs. 459 Gesetz Nr. 244/2007 (= Finanzgesetz für 2008), vgl. auch *Meroni/Motta*, *Manuale di consulenza del lavoro*, 2009, S. 416. Die Begrenzung des Mutterschaftsurlaubs auf 3 Monate für selbständige Mütter und für Mütter in arbeitnehmerähnlichen Formen freier Mitarbeit, die im Rahmen der vierten Sonderverwaltung des INPS versichert sind, und ein Kind adoptieren oder in Adoptivpflege aufnehmen, wurde durch das Italienische Verfassungsgericht mit Urteil vom 19./22.11.2012 Nr. 257 verworfen. Sie haben Anspruch auf eine bezahlte Freistellung von gleicher Dauer wie Arbeitnehmerinnen.

354 Art. 26 Abs. 6 D.Lgs. 151/2001.

355 Finanzgesetz für 2008. Zuvor war die höhere Altersgrenze von 18 Jahren nur für Auslandsadoptionen vorgesehen.

356 Art. 26 Abs. 3 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Gesetz 244/2007. Dieser erweiterte „Adoptionsurlaub“ ist allerdings unbezahlt. Im Übrigen gilt Art. 36 i.V.m. Art. 34 Abs. 1 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Gesetz 244/2007.

357 In der Fassung durch das Finanzgesetz für 2008. Die Einbeziehung der Adoptiv- und Pflegeväter war gesetzlich zunächst auf abhängig Beschäftigte beschränkt, wurde jedoch durch das Verfassungsgericht auf freiberuflich tätige Väter ausgeweitet, vgl. *Corte cost.* 14.10.2005, Nr. 385, *Massimario di Giurisprudenza del lavoro*, März 2006, Nr. 3, S. 131 ff.

burt des Kindes besteht zudem ein fakultativer Freistellungsanspruch des Vaters auf zwei weitere Tage (ebenfalls mit vollem Lohnersatz), wenn die Kindesmutter einwilligt, zwei Tage von ihrem obligatorischen Mutterschaftsurlaub abzugeben; der Anspruch ist auf abhängig beschäftigte Väter beschränkt und ist mit einer Vorlauffrist von 14 Tagen dem Arbeitsgeber anzukündigen.<sup>358</sup>

*bb) Fakultative Elternzeit zur Betreuung von Kindern bis zum 8. Lebensjahr*

Das italienische Recht kennt seit 1971 eine sog. fakultative Freistellung für bis zu sechs Monate im ersten Lebensjahr des Kindes. Dieser arbeitsrechtliche Anspruch ergänzte die obligatorische Freistellung während der gesetzlichen Mutterschutzfristen und war wie diese im Prinzip auf die Mutter beschränkt. Zur Umsetzung der EG-Normen zum Elternurlaub in Italien wurden die Freistellungsregelungen mehrmals umgestaltet.<sup>359</sup>

Die Elternzeitregelung<sup>360</sup> zielt nicht mehr in erster Linie auf den Schutz der Mutter, sondern des Kindes durch die Förderung der Betreuung und Erziehung durch Mutter und Vater. Erstmals erhalten Väter dadurch einen eigenständigen, originären Anspruch auf Beurlaubung zur Betreuung von Kindern bis zum Erreichen des achten Lebensjahres von maximal 7 Monaten je Kind. Die Höchstdauer der Elternzeit für die Mutter beträgt demgegenüber bis zu 6 Monate je Kind. Die Gesamtdauer umfasst 10 Monate für ein Kind, wenn beide Eltern Elternzeit in Anspruch nehmen. Nimmt der Vater jedoch eine Elternzeit für mindestens drei aufeinander folgende Monate, so verlängert sich sein Anspruch um einen Monat und der maximale Gesamtanspruch steigt auf 11 Monate.<sup>361</sup> Beide Eltern können die fakultative Elternzeit auch gleichzeitig nehmen. Alleinerziehende<sup>362</sup> haben Anspruch auf Elternzeit für maximal 10 Monate. Die in den Sonderverwaltungen des INPS gesicherten selbständigen Mütter und die Freiberuflerinnen haben im Rahmen einer Sonderregelung Anspruch auf eine verkürzte fakultative Elternzeit von drei Monaten.

---

358 Art. 4 Abs. 24 Buchst. a) Gesetz Nr. 92 vom 28.6.2012 (*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*). Zur Finanzierung dieser neuen Vaterzeit durch die Sozialversicherung werden jährlich 78 Mio. € veranschlagt.

359 Richtlinie des Europäischen Rats Nr. 96/34 vom 3.6.1996, die ihrerseits auf eine Rahmenvereinbarung der Sozialpartner zurückgeht. Eine flexiblere Gestaltung der Elternzeit durch stundenweise Freistellungen sind seit 2013 möglich, Art. 32 Abs. 1-bis T.U. D.Lgs. Nr. 151/2001, in der Fassung durch Art. 1, Abs. 339 Gesetz Nr. 228/2012 (Stabilitätsgesetz für 2013), eingeführt durch D.L. Nr. 216 vom 11.12.2012 zur Umsetzung der Elternurlaub-Richtlinie 2010/18/EU vom 8.3.2010.

360 Art. 32 D.Lgs. Nr. 151 vom 26.3.2001 (*Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n. 53, GU Nr. 96, 26.4.2001*), Suppl. ord. Nr. 93 und nachfolgende Modifikationen.

361 Art. 32 Abs. 1 und 2 D.Lgs. Nr. 151/2001.

362 Alleinerziehung liegt vor bei Tod des anderen Elternteils, wenn dieser das Kind nicht anerkannt hat, oder wenn – auch nach einer gerichtlichen Trennung – einem Elternteil das Alleinsorgerecht zugesprochen wurde, vgl. Art. 1 Rundschreiben INPS Nr. 8 vom 17.1.2003.

Eine partielle Freistellung zur stundenweisen Elternzeit wurde erst mit Wirkung ab 2013 eingeführt.<sup>363</sup> Auch in diesem Fall besteht ein Anspruch auf Elternzeit längstens bis zum 8. Lebensjahr des Kindes.

Im öffentlichen Dienst gelten zum Teil kollektivvertragliche Regelungen, die über den gesetzlichen Elternzeitanspruch hinausgehen.<sup>364</sup>

Elternzeit wird auch gewährt im Fall einer nationalen oder internationalen Adoption oder bei Aufnahme eines Pflegekindes. Der Anspruch auf Elternzeit besteht in diesen Fällen im gleichen Umfang wie bei einer Geburt (10 oder 11 Monate) und ist innerhalb von acht Jahren nach der Platzierung, allerdings höchstens bis zur Volljährigkeit des Kindes verfügbar.<sup>365</sup>

Nach einer Untersuchung zur Inanspruchnahme der Elternfreistellung im öffentlichen Dienst wird Elternzeit zu 76% von den Müttern und zu 24% von den Vätern in Anspruch genommen, wobei jedoch die durchschnittliche Dauer der Elternzeit bei Vätern nur 14 Tage, bei Müttern auch nur 36 Tage beträgt. 93,5% der Väter und auch 67,5% der Mütter waren maximal 31 Tage in Elternzeit. Nach den statistischen Erhebungen nehmen die Mütter durchschnittlich im ersten Lebensjahr 61 Tage Elternzeit in Anspruch. Väter mit einer abhängigen Beschäftigung in der Privatwirtschaft sind noch zurückhaltender bei der Elternzeit. 2010 wurden rund 290.000 Anträge auf Elternzeit gestellt (2011: 296.000), wobei der Väteranteil im öffentlichen Sektor 24,2% aller wegen Elternschaft freigestellten Eltern entspricht, im privaten Sektor 8,4%.<sup>366</sup> Insgesamt nehmen nur 6,9% der Väter und 45,3% der erwerbstätigen Müttern Elternzeit in Anspruch, was vor allem mit dem geringen Lohnersatz während der Elternzeit begründet wird.

---

363 Art. 32 Abs. 4a D.Lgs. 151/2001 i.d. F. durch Art. 3 D.L. 216/2012. Details sind durch kollektivvertragliche Vereinbarungen zu regeln.

364 Vgl. etwa für die öffentlichen Bediensteten der Landesregierung Südtirol und ihnen gleichgestellten Bediensteten den bereichsübergreifenden Kollektivvertrag zum Schutz und zur Unterstützung der Mutterschaft und der Vaterschaft vom 13.8.1999 Nr. 3.288. Der Kollektivvertrag sieht zusätzliche Möglichkeiten der Arbeitsfreistellung vor. So können Bedienstete mit Kindern die Versetzung in den Wartestand beantragen. Der (unvergütete) Wartestand beträgt für jedes Kind maximal zwei Jahre und kann bis zum achten Lebensjahr des Kindes beansprucht werden. Außerdem kann ein Elternteil unmittelbar nach Beendigung der Mutterschaft/Vaterschaft als Alternative zur Elternzeit und Wartestand eine Freistellung aus Erziehungsgründen für 24 Monate beantragen. Widerruf oder Unterbrechung dieser Freistellung ist nicht möglich.

365 Art. 36 Abs. 1 D.Lgs. 151/2001 i.d.F. durch Gesetz 244/2007.

366 Der Väteranteil nahm 2011 leicht auf 11% zu, der Mütteranteil lag zuletzt bei 89%. Die Region Piemont hat als Anreiz für Väter eine zusätzliche monatliche Entschädigung eingeführt. Zur Inanspruchnahme von Elternzeit in Italien vgl. *Pasolini*, Genitori part time, il congedo diventa a ore, *La Repubblica*, 4.12.2012, S. 22; *Gavio/Lelleri*, La fruizione dei congedi parentali in Italia nella pubblica amministrazione, nel settore privato e nel terzo settore, in: *Donati* (Hrsg.), Famiglie e bisogni sociali: La frontiera delle buone prassi, 2007, S. 265 ff.; *De Pasquale*, L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia, in: *Donati* (a cura di), La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi, Vol. II, 2012, S. 169 ff.

*cc) Verkürzte Arbeitszeit bei vollem Lohnausgleich im ersten Lebensjahr*

Während des ersten Lebensjahres des Kindes hat die abhängig beschäftigte Mutter Anspruch auf zwei Stunden bezahlte Freistellung pro Tag, wenn die tägliche Arbeitszeit länger als sechs Stunden dauert.<sup>367</sup> Bei einer Arbeitszeit von weniger als sechs Stunden verkürzt sich die geschuldete Arbeitszeit um eine Stunde pro Tag. Diese besonderen Ruhezeiten wurden ursprünglich als Stillzeiten eingeführt, werden aber wie Arbeitszeiten behandelt. Falls der Arbeitgeber über eine betriebliche Kinderkrippe verfügt, verkürzt sich die Ruhezeit auf zweimal 30 Minuten.

Der Anspruch auf diese geschützte (und finanziell abgesicherte) Arbeitszeitverkürzung kann auch dem Vater zustehen. Dies ist u.a. möglich, wenn das Kind dem Vater zur Alleinsorge anvertraut wurde; wenn die Mutter als Hausfrau nicht Arbeitnehmerin ist;<sup>368</sup> wenn die Mutter Arbeitnehmerin ist, aber die Ruhezeit nicht geltend machen will oder kann<sup>369</sup>, oder schließlich bei Tod oder schwerer Erkrankung der Mutter.<sup>370</sup> Bei Mehrlingsgeburten verdoppelt sich der Umfang der Ruhezeiten, unabhängig von der Zahl der Kinder. Adoptiv- und Pflegeeltern haben Anspruch auf bezahlte Ruhezeiten bis zum Ablauf eines Jahres seit Aufnahme des Kindes.<sup>371</sup>

*dd) Freistellung zur Betreuung erkrankter Kinder*

Art. 47 – 52 des D.Lgs. 151/2001 regeln die (unbezahlte) Freistellung abhängig beschäftigter Eltern bei Erkrankung ihres Kindes. Bei Erkrankung eines Kindes im Alter unter drei Jahren haben beide Elternteile – alternativ – Anspruch auf unbezahlten Kinderkrankurlaub ohne zeitliche Begrenzung (Art. 47 Abs. 1 D.Lgs. 151/2001). Bei Erkrankung eines Kindes zwischen drei und acht Jahren hat jeder Elternteil Anspruch auf unbezahlte Freistellung bis zu 5 Tage im Jahr. Wie bei der Elternzeit besteht ein besonderer Kündigungsschutz bei Ankündigung und Inanspruchnahme des Rechts auf Freistellung zur Betreuung eines erkrankten Kindes.

Bei Pflege- und Adoptivkindern erhöht sich die Altersgrenze, bis zu der ein zeitlich unbegrenzter Anspruch auf Beurlaubung besteht, von drei auf sechs Jahre (Art. 50 D.Lgs. 151/2001). Der Anspruch auf Freistellung von bis zu 5 Tagen pro Jahr und Elternteil erweitert sich bei Adoptivkindern auf die Altersgruppe von 6 bis 12 Jahren, die

367 Artt. 39-41 D.Lgs. 151/2001; Rundschreiben INPS Nr. 109 vom 6.6.2000.

368 Der Anspruch des Vaters auf diese Form der „geschützten Teilzeitarbeit“, auch wenn die Mutter Hausfrau ist, wurde durch Urteil des Staatsrates (Consiglio di Stato) Nr. 4293/2008 anerkannt, vgl. *Meroni/Motta*, *Manuale di consulenza del lavoro*, 2009, S. 427.

369 Etwa weil sie als Hausangestellte oder als Heimarbeiterin nicht geschützt ist.

370 Art. 40 D.Lgs. 151/2001; der Zugang der Väter zu bezahlten Stillzeiten wurde ursprünglich über den Verfassungsgerichtshof geebnet, vgl. *Corte cost.* 19.1.1987; Nr. 1, RGL 1987, II, 3 (Anm. *Galili*); 21.4.1993, Nr. 179, RIDL 1993, II, 642.

371 Das Recht auf Ruhezeiten für Adoptiv- und Pflegeeltern wurde durch das Verfassungsgericht anerkannt, *Corte cost.* Nr. 104 vom 1.4.2003, in: *Giur.cost.* 2003, I, 831. Die gesetzliche Regelung von Art. 45 D.Lgs. 151/2001, die die Elternzeit auf das erste Lebensjahr des Adoptiv- oder Pflegekindes beschränkt hatte, war für verfassungswidrig erklärt worden.

Regelung gilt allerdings nur maximal drei Jahre ab der Aufnahme des Kindes in die Familie.<sup>372</sup>

Die unbezahlte Freistellung zur Betreuung eines erkrankten Kindes unter drei Jahren wird über fiktive Beitragszeiten (*contribuzione figurativa*) rentenrechtlich abgesichert. Es gelten die gleichen Regeln wie für die Absicherung der obligatorischen Mutterschutzfristen (Art. 47 iVm Art. 25 D.Lgs. 151/2001).<sup>373</sup> Hingegen werden Zeiten des Kinderkrankenurlaubs für Kinder über drei Jahren zwar auch durch fiktive Beitragszeiten anerkannt, aber nur zu einem geringeren Wert gem. Art. 35 Abs. 2 D.Lgs. 151/2001. Die rentenrechtliche Anerkennung beträgt 200% des jeweils höchsten Werts der Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*), der den jeweiligen Zeiträumen entspricht. Der beurlaubte Elternteil hat jedoch ein Recht auf Nachkauf von Versicherungszeiten (*diritto a riscatto*)<sup>374</sup> oder kann die entsprechenden Beiträge nach den Kriterien zur freiwilligen Weiterversicherung an die Rentenversicherung abführen.

## b) Familienfreundliche Arbeitszeiten und öffentliche Zeitpolitik

Der Bedarf an unterstützenden Maßnahmen zur Förderung familienkompatibler Arbeitsbedingungen wurde bei der gesetzlichen Regelung zum Schutz von Elternschaft ausdrücklich anerkannt. Nach Art. 9 Gesetz Nr. 53/2000<sup>375</sup> sind öffentliche Beiträge für Unternehmen vorgesehen, die positive Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf einführen. Diverse Reformen des italienischen Arbeitsrechts im Zeitraum 2000 – 2008 novellierte die Vorschriften zur Teilzeitarbeit, die in Italien als atypische Form der Beschäftigung gilt und im Zuge der Flexibilisierungstendenzen vor allem aus Arbeitgeberinteressen erleichtert werden sollte.<sup>376</sup> Die Arbeitsbedingungen wie auch die Organisation der Arbeitszeit in Italien sind traditionell eher am männlichen Familienernährer ohne Betreuungsverantwortung ausgerichtet. Arbeitszeitmodelle mit größerer Flexibilität für familiäre Erfordernisse bzw. einer höheren Zeitsouveränität für die Arbeitnehmer werden immer noch als Sonderfälle betrachtet und auch tarifvertraglich wenig gefördert.<sup>377</sup>

372 Art. 50 Abs. 3 D.Lgs. 151/2001, vgl. auch *Cerrai/Ciocchetti/La Vecchia/Pipponzi/Vargiu*, Affidamento e adozione dei minori, 2007, S. 185 ff.

373 Zur Anrechnung von Beitragszeiten für Kinderkrankenurlaub vgl. D.Lgs. Nr. 564 vom 16.9.1996, Art. 2.

374 Gem. Art. 13 Gesetz Nr. 1338 vom 12.8.1962.

375 Art. 9 Gesetz Nr. 53 vom 8.3.2000 (in der Fassung durch das Gesetz Nr. 69 vom 18.6.2009).

376 Legge Delega (L.D.) Nr. 30 vom 14.2.2003 in Verbindung mit D.Lgs. Nr. 276 vom 10.9.2003 sowie die Reform durch Gesetz Nr. 247 vom 24.12.2007 zur Umsetzung des Sozialpolitikprotokolls vom Juli 2007 ("*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*"), in G.U. Nr. 301 vom 29.12.2007.

377 Zu den rechtlichen Dimensionen der Arbeitszeitgestaltung und -verteilung vgl. die Beiträge in *Veneziani/Bavaro* (Hrsg.), *Le dimensioni giuridiche dei tempi del lavoro*, 2009.



Anders als früher richten sich Maßnahmen zur Schaffung eines Ausgleichs zwischen familiären und beruflichen Pflichten im Rahmen der Arbeitsbedingungen und Arbeitszeitgestaltung heute zunehmend auch an die Väter und deren Elternverantwortung.<sup>378</sup>

#### aa) Teilzeitarbeit

Der Zugang zu Teilzeitarbeit wurde mehrfach geändert und war zeitweilig für die öffentlichen Bediensteten großzügiger als für Arbeitnehmer der Privatwirtschaft.<sup>379</sup> Die Arbeitsmarktreformen von 2003 und 2012 zielte auf eine attraktivere Ausgestaltung der Teilzeitarbeit.<sup>380</sup>

Ein subjektives Recht auf Umwandlung einer vollzeitigen in eine teilzeitige Beschäftigung (und umgekehrt) haben nur Arbeitnehmer mit einer reduzierten Erwerbsfähigkeit aufgrund einer Tumorerkrankung.<sup>381</sup> Für Arbeitnehmer mit Kindern unter 13 Jahren oder behinderten Kindern im gemeinsamen Haushalt (sowie in anderen gesetzlich definierten Fällen besonderer familiärer Betreuungsaufgaben) besteht lediglich ein Recht auf vorrangige Berücksichtigung bei der Umwandlung in einen Teilzeitarbeitsplatz.<sup>382</sup> Für die spätere Rückkehr auf einen Vollzeitarbeitsplatz gilt ein Recht auf Vortritt, wenn ein den Tätigkeiten entsprechender Vollzeitarbeitsplatz neu zu besetzen ist.<sup>383</sup> Die Umwandlung eines bestehenden Vollzeitarbeitsverhältnisses in Teilzeitarbeit basiert somit im Regelfall weitgehend auf dem Konsensprinzip. Weitergehende Ansprüche auf Verkürzung der Arbeitszeit, etwa auf zeitweilige Verkürzung nach den Mutterschutzfristen oder aus familiären Gründen finden sich in einigen Kollektivverträgen.<sup>384</sup>

Ein Anspruch kindererziehender Eltern im Sinne eines subjektiven Rechts auf Umwandlung in ein Teilzeitverhältnis galt zeitweilig im öffentlichen Dienst, wurde jedoch durch nachfolgende Reformen wieder schrittweise zurückgenommen.

378 Vgl. etwa Art. 42 Abs. 2 Buchst. f) D.Lgs. Nr. 198/2006 zur Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Männern und Frauen; Gesetz Nr. 183/2011 mit Regelungen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit.

379 Rechtsgrundlage für den privaten Sektor zur Umwandlung in beide Richtungen ist D.Lgs. Nr. 61 vom 25.2.2000, in der modifizierten Fassung durch Gesetze Nr. 276/2003 und Gesetz Nr. 247/2007; für den öffentlichen Dienst Gesetz Nr. 662 vom 23.12.1996 i.V.m. Art. 41 Gesetz Nr. 133/2008. Zur Entwicklung der Rechtslage vgl. *Brischiani*, *Nuovo part-time*, 2008; *Passalacqua*, *RIDL* 2010, I, S. 551 ff.

380 D.Lgs. Nr. 276 vom 10.9.2003 zur Umsetzung der Ermächtigungen auf dem Gebiet der Beschäftigung und des Arbeitsmarktes (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro*), Artt. 46 und 85 Abs. 2; Art. 1 Abs. 20 Gesetz Nr. 92/2012. Zu den Zielsetzungen vgl. *Galanino*, *Diritto del lavoro*, 2010, S. 271 ff.

381 Art. 12 bis Abs. 1 D.Lgs. Nr. 61/2000, eingeführt durch Art. 46 Abs. 1 D.Lgs. Nr. 276/2003 i.d.F. durch Art. 1 Abs. 44 Gesetz 247/2007.

382 Art. 12-bis Abs. 3 Gesetz Nr. 61/2000 i.d.F. durch Gesetz 247/2007, vgl. *Ferraro*, *Tipologie di lavoro flessibile*, 2009, S. 10 ff. Arbeitgeber dürfen die Anträge von Eltern auf Verringerung der Arbeitszeiten nur aus klaren betrieblichen Notwendigkeiten ablehnen, sie sind insoweit begründungspflichtig.

383 Art. 12-ter D.Lgs. Nr. 61/2000, eingeführt durch Art. 1 Abs. 44 Gesetz Nr. 247/2007.

384 Vgl. *Magnani*, in: *ADL* 4-5/2012, S. 844 ff., 851 f., insbes. Fn. 23.

Tatsächlich ist Teilzeitarbeit in regulären Beschäftigungsverhältnissen in Italien wenig gebräuchlich, hat in den letzten Jahren jedoch zugenommen. Die Teilzeitquote lag 2011 bei knapp 16% (29,3% bei Frauen, 5,5% bei Männern).<sup>385</sup>

### *bb) Flexibilisierung der Arbeitszeit*

Das Arbeitszeitrecht wurde durch Gesetz Nr. 66 vom 8.4.2003 mit Wirkung ab 29.4.2003 neu geregelt. Die Neuregelung, die der Umsetzung der EU-Richtlinie Nr. 93/104/EG dient, muss über Tarifverträge implementiert werden. Als reguläre Wochenarbeitszeit sind 40 Stunden festgesetzt, wobei tarifvertraglich eine Höchstdauer der Wochenarbeitszeit vereinbart werden kann. Die Nachtarbeit von Müttern und Alleinerziehenden unterliegt Beschränkungen. Ein absolutes nächtliches Beschäftigungsverbot besteht für Mütter mit einem Kind unter 12 Monaten. Mütter mit Kindern unter 3 Jahren und Eltern, die ein Kind unter 12 Jahren allein erziehen, können nicht zur Nachtarbeit verpflichtet werden.<sup>386</sup>

Die Festsetzung der zeitlichen Lage der Arbeit hat häufig Probleme aufgeworfen, da der Arbeitgeber die Möglichkeit hat, eine getroffene Festlegung zur Verteilung der Arbeitszeit im Rahmen sog. elastischer Klauseln einseitig nachträglich zu verändern. Generell können solche Vereinbarungen allerdings nur getroffen werden, wenn und soweit sie kollektivvertraglich vorgesehen sind.<sup>387</sup>

Insgesamt sind Modelle zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, d.h. die Möglichkeit, die Dauer der Arbeitsleistung zu modulieren, vor allem durch Kollektivverträge geregelt. Dies gilt u.a. für die Einführung von Zeitkonten im Zusammenhang mit Überstunden.

Art. 9 Gesetz Nr. 53/2000<sup>388</sup> über arbeitsrechtliche Freistellungen für Eltern (*congedi parentali*) sieht die Möglichkeit vor, Unternehmen Zuschüsse zu gewähren, wenn sie kollektivvertragliche Vereinbarungen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit zugunsten von Müttern und Vätern anwenden. Die Zuschüsse werden gewährt für die Aktivierung von Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit, u.a. reversible Teilzeitarbeit, Telearbeit, Heimarbeit, morgendliche oder abendliche Gleitzeit, Zeitkonten, wobei Eltern mit Kindern unter 8 Jahren oder mit Adoptivkindern/Adoptivpflegekindern unter 12 Jahren vorrangig berücksichtigt werden sollen. Die finanzielle Förderung besteht in der teilweisen oder vollständigen Erstattung der Aufwendungen, die der Arbeitgeber zur Realisierung der Maßnahmen zur Flexibilisierung der Arbeitszeit getätigt hat. Die Finanzierung der Zuschüsse, die in einem Auswahlverfahren geprüft und bewilligt werden, er-

385 Eurostat, Statistics in focus, 40/2012, S. 2; damit liegt die Teilzeitquote der Frauen mehr als fünfmal so hoch wie die der Männer.

386 Allerdings sind diverse Kategorien von Beschäftigten von den Neuregelungen bzw. von den Arbeitszeitschutzvorschriften insgesamt ausgenommen.

387 Ferraro, Tipologie di lavoro flessibile, 2009, S. 98 f.

388 Gesetz Nr. 53 vom 8.3.2000 in der konsolidierten Fassung des Gesetzes Nr. 151 vom 26.3.2001 und nachfolgende Modifikationen, zuletzt durch Art. 1 Abs. 1254 Gesetz Nr. 244/2007 (Finanzgesetz für 2008).

folgt über den staatlichen Fonds für Familienpolitik.<sup>389</sup> Insgesamt waren die Maßnahmen zur Förderung familienfreundlicher Arbeitsstrukturen bislang nicht sonderlich erfolgreich. Der einzige verlässliche Anspruch auf verkürzte Arbeitszeiten mit Lohnausgleich besteht im ersten Lebensjahr des Kindes.

### cc) Öffentliche Zeitpolitik für Familien

Die Zeitpolitik für Eltern ist nicht auf arbeitsrechtliche Instrumente begrenzt, sondern umfasst auch Initiativen für eine bessere Abstimmung zwischen familiären Bedürfnissen, Arbeitszeiten und Öffnungszeiten von Geschäften, Betreuungseinrichtungen u.ä.<sup>390</sup> Darunter fallen etwa Projekte zur Betreuung von Schulkindern vor dem offiziellen Unterrichtsbeginn, Mensaprojekte, oder Zeitbanken in den Schulen.

## 2. Unterhalt für betreuende Elternteile

### a) Privater Unterhalt

Der Unterhaltsanspruch gegen den nicht kinderbetreuenden Elternteil richtet sich bei bestehender Ehe sowie bei faktischer Trennung nach Art. 143 c.c.

Art. 156 c.c. sieht vor, dass das Gericht bei Ausspruch einer Trennung von Tisch und Bett dem bedürftigen Ehegatten das Recht zuspricht, den notwendigen Unterhalt vom anderen Ehegatten zu verlangen. Der Unterhaltsanspruch hängt von den Umständen der Trennung und dem Einkommen des Verpflichteten ab. Der Höhe nach bemisst sich dieser Anspruch nach den ehelichen Lebensverhältnissen. Unabhängig davon besteht ein Anspruch auf Sicherung des Existenzminimums (*alimentis*) gem. Art. 156 Abs. 3 und Art. 433 ff. c.c.

Der Unterhaltsanspruch nach Scheidung ist als eine besondere Scheidungsfolge sondergesetzlich geregelt (Art. 5 Gesetz 898/1970 idF durch Gesetz 74/1987) und unterscheidet sich auch begrifflich von dem Ehegatten- oder Verwandtenunterhalt. Durch die Scheidungsreform von 1987 wurde der naheheilige Unterhaltsanspruch auf seine Unterstützungsfunktion reduziert. Wesentliche Voraussetzung des Geschiedenenunterhalts ist, dass der begünstigte Partner keine angemessenen Mittel besitzt oder sie sich aus objektiven Gründen nicht beschaffen kann. Das Merkmal „Fehlen adäquater Mittel“ wurde durch die Rechtsprechung präzisiert. Es besteht zwar eine Erwerbsobliegenheit nach der Scheidung, die konkreten Umstände des Einzelfalls sind jedoch zu berücksichtigen.<sup>391</sup> Nach Art. 5 Abs. 8 Scheidungsgesetz kann der Unterhaltsbeitrag auch durch einmalige Abfindung gewährt werden.

389 Fondo per le politiche per la famiglia gem. Art. 19 D.L. Nr. 223/2006, umgewandelt in Gesetz Nr. 248/2006. Im Zeitraum zwischen 2001 und 2008 wurden von 1223 beantragten Projekten nur 683 finanziell gefördert. Vgl. *Magnani*, ADL 4-5/2012, S. 854.

390 Vgl. derartige Projekte etwa in Südtirol.

391 Etwa auch Kosten für Kinderbetreuung.

Eine zusätzliche Absicherung gewährt das Gesetz durch die Teilhabe an der Abfindung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses (Art. 12-*bis* Scheidungsgesetz). Ein geschiedener Ehegatte mit Anspruch auf den nachehelichen Unterhaltsbeitrag erhält 40% der Abfindungsleistung, die sich auf ehezeitliche Beschäftigungsjahre bezieht.

Schließlich ist an den Anspruch auf nachehelichen Unterhaltsbeitrag eine erbrechtliche Garantie geknüpft worden (Art. 9-*bis* Scheidungsgesetz). Danach kann der unterhaltsberechtigter Ehegatte bei Tod des früheren Ehegatten eine periodische Zahlung oder eine Einmalzahlung zu Lasten der Erbschaft verlangen.<sup>392</sup>

## b) Unterhaltersatzleistungen der gesetzlichen Renten- und Unfallversicherung

Die gesetzliche Rentenversicherung regelt die Unterhaltssicherung hinterbliebener Ehegatten in Art. 11, 22 Gesetz Nr. 903/1965. Die Rente setzt – neben einer bestehenden Ehe zum Zeitpunkt des Todesfalls – voraus, dass der hinterbliebene Ehegatte unterhaltsabhängig ist und der verstorbene Versicherte entweder bereits eine Rente bezog, oder dass mindestens 15 Beitragsjahre erfüllt sind oder die Voraussetzungen für den Bezug einer Invaliditätsrente (mindestens fünf Beitragsjahre, davon mindestens drei innerhalb von 5 Jahren vor dem Todesfall) vorliegen. Eheleute, die sich gerichtlich getrennt haben, sind nach der Rechtsprechung unter den gleichen Bedingungen anspruchsberechtigt wie ohne eine Trennungsvorgang. Für sie gilt insbesondere die gesetzliche Vermutung der Unterhaltsabhängigkeit, so dass es nicht auf einen Unterhaltsanspruch ankommt. Ein Rentenanspruch für hinterbliebene Lebenspartner besteht nicht.<sup>393</sup>

Geschiedene Ehegatten haben Anspruch auf eine Hinterbliebenenrente, soweit sie nicht erneut geheiratet haben und wenn ihr Anspruch auf Scheidungsunterhalt gerichtlich anerkannt ist.<sup>394</sup> Hat der Verstorbene nach der Scheidung selbst wieder geheiratet, kann der geschiedene Ehegatte unter bestimmten Voraussetzungen neben dem neuen Ehegatten Anspruch auf einen Quote der Hinterbliebenenrente haben.<sup>395</sup> Heiratet der überlebende Ehegatte wieder, erhält er statt der Hinterbliebenenrente eine Abfindung in Höhe von zwei Jahresbeträgen der Rente.

---

392 Bruno, *Separazione e divorzio*, 2004, S. 267 ff.; Benetti Genolini/Francioli, *Separazione e divorzio*, 2004, S. 91 ff.; 126 ff.; 258 f.

393 Art. 13 Abs. 1 RDL Nr. 636/1939, i.d.F. durch Gesetz Nr. 1272/1939. Die Regelung wurde zuletzt bestätigt durch das Verfassungsgericht, Corte cost. Nr. 461/2000.

394 Art. 9 Abs. 2 und 3 Gesetz Nr. 898/1970 in der Fassung durch Art. 5 Gesetz 236/2005. Der Scheidungsunterhalt setzt eine Unterhaltsbedürftigkeit des geschiedenen Ehegatten voraus. Die jüngere Rechtsprechung verlangt nicht mehr den tatsächlichen Bezug von Scheidungsunterhalt, sondern lässt eine nachgewiesene Bedürftigkeit genügen, vgl. Cass. 17.1.2000 Nr. 457, in *Guida normativa* 2000, n. 48.

395 Cass. Sez. I, Nr. 9309 vom 10.9.1990, *Foro it.* 1991 II, 800. Zu den Verteilungskriterien vgl. Cass. S.U. Nr. 159 vom 12.1.1998, *Foro it.*, 1998, I, 398; Corte cost. Nr. 419 vom 4.11.1999, *Foro it.* 2000 I, 2770 und Cass. Sez. I, Nr. 2471 vom 19.2.2003, in *Guida normativa* 2003, Nr. 64.

Im öffentlichen Dienst ist die Anspruchsberechtigung hinterbliebener Ehegatten nach den gleichen Grundsätzen wie in den Sicherungssystemen der Privatwirtschaft geregelt.<sup>396</sup>

Der Anspruch auf die Witwen/Witwerrente beginnt ab dem ersten Tag des auf den Tod des Versicherten folgenden Monats. In der gesetzlichen Rentenversicherung für die Privatwirtschaft beträgt die Witwenrente 60% der dem Verstorbenen gewährten oder zustehenden Rentenleistung. Seit 2012 wird die Witwen-/Witwerrente gekürzt, wenn die Ehe nach dem 70. Lebensjahr geschlossen wurde, eine Altersdifferenz von über 20 Jahren vorlag und die Ehe nicht mindestens 10 Jahre gedauert hat.<sup>397</sup> Die Kürzung ist ausgeschlossen, wenn im Haushalt minderjährige Kinder, Kinder in Ausbildung oder erwerbsunfähige Kinder leben. Im Übrigen gelten die allgemeinen Regeln zur Aufstockung auf das Mindestrentenniveau.

Beim Zusammentreffen von Hinterbliebenenrenten mit eigenen Einkünften sind seit der Rentenreform 1995 Anrechnungsregeln zu beachten (Art. 1 Abs. 41 Gesetz 335/1995). Übersteigt das eigene Einkommen bestimmte Grenzen, die dem drei-, vier- oder fünffachen Jahresbetrag der Mindestrente entsprechen, so wird die Hinterbliebenenrente um 25%, 40% bzw. 50% gekürzt. Keinerlei Anrechnung findet jedoch statt, wenn der Leistungsberechtigte mit minderjährigen Kindern, Kindern in Ausbildung oder erwerbsunfähigen Kindern einen Haushalt bildet.

Nach Art. 85 Nr. 1 D.P.R. 1124/1965 idF durch Art. 7 Gesetz Nr. 251 vom 10.5.1982 haben Ehegatten eines verstorbenen Unfallopfers Anspruch auf Witwen- oder Witwerrente in Höhe von 50% des versicherten Jahresentgelts. Den gleichen Anspruch haben Ehegatten nach einer gerichtlichen Trennung, ohne dass es auf die Zuerkennung von Trennungsunterhalt ankommt. Bei Wiederheirat des Hinterbliebenen wird eine Abfindung in Höhe von drei Jahresrenten gezahlt. Die Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Unfallversicherung sind mit Hinterbliebenenrenten der gesetzlichen Rentenversicherung kumulierbar. Eine Sicherung geschiedener Ehegatten ist nach dem Wortlaut des Gesetzes nicht vorgesehen und wurde auch nicht nachträglich – mit Einführung der Scheidung – in das Scheidungsfolgenrecht integriert. Hinterbliebenenrenten der Unfallversicherung sind für Partner einer nichtehelichen Gemeinschaft nicht zugänglich.<sup>398</sup>

### *3. Geldleistungen bei elterlicher Betreuung*

Das italienische Recht kennt verschiedene Sozialleistungen, die in bestimmten sensiblen Lebensphasen des Kindes, insbes. im Zusammenhang mit der Geburt oder Adoption eines Kindes, eine intensive Betreuung durch die Eltern finanziell absichern oder flankieren. Die vorgesehenen Geldleistungen erfüllen oft unterschiedliche Funktionen

396 Artt. 681, 682 D.P.R. Nr. 1092/1973.

397 Art. 18 Abs. 5 Gesetz Nr. 111 vom 29.7.2011. Für jedes Jahr, das bei der 10-jährigen Ehedauer fehlt, wird der reguläre Anspruch um 10% gekürzt (bei monatsgenauer Umrechnung).

398 Vgl. zuletzt Corte cost. Urt. Nr. 86 vom 27.3.2009.

gleichzeitig, wie Schutz der Mutter, Förderung der Eingliederung des Kindes in die Familie, Förderung der psycho-sozialen Bindung zwischen Eltern und Kind, Gewährleistung einer Mindestsicherung für Mutter und Neugeborenes. In dieser Hinsicht kommt auch dem sog. Mutterschaftsgeld – jedenfalls für die Zeit ab der Geburt – sowie ab 2013 dem neuen exklusiv dem Vater zustehenden Vaterschaftsgeld die Funktion zu, die intensive persönliche Betreuung und Fürsorge durch die Eltern finanziell abzusichern. Ursprünglich handelt es sich um eine Lohnersatzleistung für die Mutter in der Zeit der obligatorischen Arbeitsfreistellung vor und nach der Geburt. Für die erste Zeit nach der Geburt bzw. nach einer Adoption ermöglicht es diese Leistung aber auch, sich intensiv um das Kind zu kümmern. Die Verfassungsrechtsprechung hat daher das Recht auf diese Leistung auch dem Vater zugebilligt, wenn die Kindesmutter verstorben war oder wegen einer schweren Erkrankung die Betreuung in dieser Zeit nicht übernehmen konnte.<sup>399</sup> Die Höhe der Leistung und die Leistungsberechtigung sind für die obligatorischen und die fakultativen Zeiten der Freistellung unterschiedlich geregelt.

#### a) Lohnersatzleistungen während Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternzeit

Rechtsgrundlage für die Lohnersatzleistungen der obligatorischen Sozialversicherung für elterliche Betreuungszeiten ist Gesetzesdekret Nr. 151/2001. Der Versicherungsschutz in Bezug auf Mutterschafts- und Vaterschaftsleistungen wurde auch auf verschiedene Gruppen selbständig Erwerbstätiger ausgeweitet.<sup>400</sup> Für Mütter, die als arbeitnehmerähnliche freie Mitarbeiterinnen beschäftigt sind, wurden Mutterschaftsleistungen sowie Leistungen während der Elternzeit als sozialversicherungsrechtlicher Anspruch erst mit Wirkung ab Januar 2009 eingeführt.<sup>401</sup>

Nach Art. 16 Gesetzesdekret 151/2001 besteht ein Anspruch der Mutter auf Mutterschaftsgeld während der Zeit von insgesamt 5 Monaten, die sich im Regelfall auf zwei Monate vor und drei Monate nach der Geburt verteilen.<sup>402</sup> Während der obligatorischen Freistellungszeiten beträgt die Lohnersatzleistung für Mütter 80% des durchschnittlichen Tagesentgelts während des Monats (oder 4 Wochen) vor dem Beginn der Freistellung<sup>403</sup>.

399 Corte cost., Urt. vom 16.4.1987, Nr. 144, Giur.cost., 1987, I, 972.

400 Auf selbständig Tätige in Landwirtschaft, Handwerk und Handel (Art. 66 ff. D.Lgs. 151/2001); Freiberuflerinnen (Art. 70 ff. D.Lgs. 151/2001).

401 Art. 1 Abs. 783 Gesetz 296/2006 (Finanzgesetz für 2007). Die Mütter/Eltern müssen in der sog. vierten Sonderverwaltung der Sozialversicherung versichert sein.

402 Aus medizinischen Gründen kann die Schutzfrist auf 7 Monate ausgeweitet werden, Art. 6 Abs. 1 und 7 Abs. 6 D.Lgs. 151/2001. Die Verlängerung wird auf Antrag von der Arbeitsverwaltung verfügt, wenn die Mutter nicht mit anderen Tätigkeiten betraut werden kann. Bei medizinischer Unbedenklichkeit kann die vorgeburtliche Freistellung auf einen Monat verkürzt werden.

403 Art. 22 f. D.Lgs. 151/2001. Aufgrund tarifvertraglicher Vereinbarungen wird die Mutterschaftsleistung während der obligatorischen Schutzfristen in der Regel durch den Arbeitgeber aufgestockt, entweder um einen prozentualen Anteil oder auf 100% des normalen Entgelts.

Dem Kindesvater steht bei Inanspruchnahme eines subsidiären Vaterschaftsurlaubs bei Ausfall der Mutter gemäß den gesetzlichen Voraussetzungen ebenfalls Lohnersatz nach den Regeln für das Mutterschaftsgeld in Höhe von 80% des versicherten Entgelts zu (Art. 28 - 30 Gesetzesdekret 151/2001). Die Dauer beträgt bis zu 5 Monaten bzw. verkürzt sich um die Zeit, die die Mutter eventuell schon Mutterschaftsgeld bezogen hat. Beschäftigte im öffentlichen Sektor erhalten einen vollen Lohnausgleich; im Allgemeinen sehen auch nationale Tarifverträge eine Aufstockung des Mutterschaftsgelds vor. Demgegenüber ist für die mit der Arbeitsmarktreform durch Gesetz Nr. 92/2012 probeweise (2013-2015) eingeführte neue Vaterzeit (ein obligatorischer und zwei fakultative Tage), die Anreize für eine stärkere Beteiligung der Väter an der Kinderbetreuung setzen soll, ein voller Lohnausgleich zu Lasten der Sozialversicherung (100%) vorgesehen.<sup>404</sup>

Lohnersatzleistungen für die Dauer von 5 Monaten werden außer bei einer Geburt auch bei Aufnahme eines Adoptivkindes nach dem 1.1.2008 gewährt.<sup>405</sup> In diesem Fall besteht der Leistungsanspruch ab Aufnahme des Kindes. Die Ausweitung der Regelungen zur bezahlten Freistellung auf den Zeitpunkt der Aufnahme eines Adoptiv- oder Pflegekindes verdeutlicht einmal mehr, dass diese Leistungssysteme auch dem Schutz elementarer Bedürfnisse des Kindes dienen.<sup>406</sup>

Der Leistungsanspruch setzt lediglich ein bestehendes Arbeitsverhältnis bei Beginn der obligatorischen Freistellung voraus, nicht aber eine Mindestbeitrags- oder Versicherungszeit.<sup>407</sup> Ausnahmen vom Erfordernis eines bestehenden Arbeitsverhältnisses sind bei einem ruhenden Arbeitsverhältnis, bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses<sup>408</sup> und bei Arbeitslosigkeit, wenn zwischen dem Beginn der Arbeitslosigkeit und dem Zeitraum der obligatorischen Schutzfristen nicht mehr als 60 Tage verstrichen sind.

Während der fakultativen Elternzeitphase (*congedo parentale*) besteht Anspruch auf eine verminderte Lohnersatzleistung in Höhe von 30% des täglichen persönlichen Durchschnittsverdienstes (Art. 34 D.Lgs. 151/2001). Anders als im Fall der obligatorischen Freistellungszeiten wird die verminderte Geldleistung während der Elternzeit nur begrenzt auf tarifvertraglicher Basis aufgestockt.<sup>409</sup> Der Kreis der Leistungsberechtig-

---

404 Art. 4 Abs. 24 Buchst. a) Gesetz Nr. 92/2012.

405 Art. 26 D.Lgs. 151/2001. Zuvor bestand der Anspruch nur für die Dauer von drei Monaten.

406 Eine identische Bedürfnislage besteht insoweit im Fall der Adoption, unabhängig von der Versicherungsmemberschaft der Mutter in der Sozialversicherung für Arbeitnehmer oder für Selbständige in der vierten Sonderverwaltung. Eine ungleiche Leistungsdauer ist nach dem Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 257/2012 verfassungswidrig.

407 Versicherungsrechtliche Mindestbeitragszeiten sind ausnahmsweise für bestimmte Kategorien (z. B. Hausangestellte) vorgeschrieben. Beschäftigte in der Landwirtschaft müssen im Jahr vor Beginn der Mutterschutzfrist mindestens 51 Tage in einem entsprechenden Namensregister eingetragen gewesen sein. Für arbeitnehmerähnlich Beschäftigte (*lavoratori parasubordinati*) ist eine Mindestbeitragszeit von 3 Monaten innerhalb der zwölf Monate vor der Mutterschutzfrist vorgeschrieben.

408 Z.B. Beendigung eines befristeten Arbeitsverhältnisses.

409 Eine Aufstockung auf 100% des Entgelts im ersten Monat der fakultativen Freistellung ist im öffentlichen Dienst tarifvertraglich vorgesehen.

ten war ursprünglich auf die abhängig Beschäftigten begrenzt und später auf die Selbständigen in den Sonderverwaltungen ausgeweitet, allerdings – entsprechend der verkürzten Dauer des Elternurlaubs von maximal drei Monaten – für eine kürzere Bezugszeit.<sup>410</sup>

Die Leistung ist bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes und bis zu einer Gesamtdauer von 6 Monaten für beide Elternteile nicht von einer Einkommensprüfung abhängig. Die verbleibende Zeit der Freistellung (vier oder 5 Monate) bis zur Vollendung des achten Lebensjahres des Kindes wird nur bei Bedürftigkeit des Elternteils durch eine Lohnersatzleistung abgedeckt. Der verlängerte Anspruch setzt voraus, dass das individuelle Jahreseinkommen des Berechtigten weniger als das 2,5fache der Mindestrente der gesetzlichen Rentenversicherung beträgt.<sup>411</sup> Ausgenommen von diesem verlängerten Bezug der Lohnersatzleistung sind Hausangestellte und Heimarbeiter. Der persönliche Anwendungsbereich ist enger gefasst als bei der Leistung während der obligatorischen Fristen, da das Bestehen eines regulären Arbeitsverhältnisses bei Beginn der Freistellung erforderlich ist. Der Anspruch auf Geldleistung bei Adoption oder Pflegekindschaft ergibt sich aus Art. 36 Gesetzesdekret 151/2001.

Verantwortlicher Leistungsträger für abhängig Beschäftigte wie auch für selbständig Erwerbstätige, die in einer der vier Sonderverwaltungen versichert sind, ist der Sozialversicherungsträger INPS. Die Versicherungsleistungen bei Mutterschaft und während der Elternzeit werden im Allgemeinen vom Arbeitgeber vorgestreckt und vom INPS im Wege der Verrechnung mit Beitragsleistungen erstattet. Ist kein Arbeitgeber vorhanden, übernimmt das INPS direkt die Auszahlung.

Im Jahr 2012 nahmen insgesamt 388.878 Eltern obligatorische Mutterschaftsleistungen in Anspruch. Davon waren 355.850 abhängig Beschäftigte, die im allgemeinen Rentensystem für Arbeitnehmer versichert sind (davon 967 Männer), 22.647 Mütter waren in den drei traditionellen Sonderverwaltungen (Handwerk, Handel und Landwirtschaft) und 10.381 Mütter in der vierten Sonderverwaltung (*parasubordinati*) versichert.<sup>412</sup>

Sozialversicherungsleistungen während des fakultativen Elternurlaubs (*congedo parentale*) bezogen 281.242 Eltern in abhängiger Beschäftigung (250.774 Mütter und nur 30.468 Väter). In den traditionellen Sonderverwaltungen bezogen 2.242 Mütter und in der Sonderverwaltung der *parasubordinati* 1.554 Eltern die Sozialversicherungsleistung während des Elternurlaubs.<sup>413</sup>

---

410 Der Leistungsanspruch wurde auf Eltern in bestimmten freien Berufe, die in der vierten Sonderverwaltung gesichert sind, erweitert, vgl. Art. 24 Abs. 6 Gesetz 214/2011 mit Wirkung ab 1.1.2012.

411 Die Jahreseinkommensgrenze für den Leistungsbezug ab dem 4. Lebensjahr des Kindes lag 2013 bei 16.101,47 € (6.440,59 € x 2,5), INPS-Rundschreiben Nr. 47 vom 26.3.2013.

412 Vgl. *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 78 ff. Gegenüber dem Vorjahr nahm die Zahl der Leistungsempfänger in allen Teilsystemen ab, am meisten in den Sonderverwaltungen für Handwerk, Handel und Landwirtschaft (um 21,2%).

413 *INPS*, Bilancio Sociale 2012, S. 80 f.



Die Aufwendungen für Sozialversicherungsleistungen während des obligatorischen Mutterschutzes und während der freiwilligen Elternurlaubszeiten betragen 2012 insgesamt 2,045 Mrd. €, die Einnahmen aus Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitgeber beliefen sich im gleichen Zeitraum auf 1,132 Mrd. €. <sup>414</sup>

#### b) Kompensation für Ruhezeiten im ersten Lebensjahr

Die täglichen Arbeitszeitverkürzungen im ersten Lebensjahr eines Kindes (Still- oder Ruhezeiten) werden wie normale Arbeitszeiten bezahlt, wobei der Sozialversicherungsträger INPS für die Kosten aufkommt (Art. 43 D.Lgs. 151/2001). In einer Entscheidung zu den Freistellungszeiten für die Eltern behinderter Kinder, die – alternativ zu einer verlängerten Elternzeit – bis zum dritten Geburtstag dieser Kinder gewährt werden, stellte der Kassationshof fest, dass der Anspruch auf Ruhe- und Stillzeiten im Interesse des Kindes und zum Schutz seiner Entwicklung und Gesundheit besteht. Dadurch wird aus dem Recht der Eltern auf die bezahlten täglichen Freistellungszeiten gegenüber dem Arbeitgeber und dem Sozialversicherungsträger faktisch ein Recht des Kindes auf elterliche Betreuung während der entsprechenden Ruhezeiten. <sup>415</sup>

Die Aufwendungen des Sozialversicherungsträgers INPS für diese Leistung beliefen sich im Jahr 2012 auf 224 Mio. €. <sup>416</sup>

#### c) Staatliche Mindestunterstützung bei Mutterschaft nach versicherungspflichtiger Beschäftigung

Im Fall der Mutterschaft von Frauen mit unterbrochenen Erwerbskarrieren, für die in dem Zeitraum von 18 – 9 Monaten vor der Geburt für mindestens drei Monate Beiträge für die Mutterschaftsversicherung entrichtet wurden oder für die unmittelbar vor der Schwangerschaft Lohnersatzleistungen der Sozialversicherung gezahlt wurden, die jedoch die sonstigen Voraussetzungen für die gesetzliche Mutterschaftsleistung der Sozialversicherung aus Art. 22, 66 und 70 D.Lgs. 151/2001 nicht erfüllen, gewährt der Staat ein pauschaliertes Mutterschaftsgeld. <sup>417</sup> Diese dynamisierte Mindestleistung wurde durch Art. 49 Abs. 8 Gesetz Nr. 488/1999 eingeführt. Die Leistung ist nicht einkommensabhängig, allerdings wird die Mutterschafts-Lohnersatzleistung angerechnet. Die Leistung erhalten unter anderem auch Frauen, die ihr Beschäftigungsverhältnis während der Schwangerschaft gekündigt haben. Außer im Fall einer Geburt wird die staatliche Mindestleistung auch bei Aufnahme eines Adoptivkindes, eines Adoptivpflegekindes

---

414 INPS, Bilancio Sociale 2012, S. 78, Tab. 2.5.1. Mit dem Finanzrahmengesetz für 2000 (Art. 49 Abs. 1 Gesetz Nr. 488/1999) wurden die Arbeitgeber bei den Beiträgen für obligatorische Leistungen nach Geburt oder Adoption finanziell entlastet. Ein Teil der Aufwendungen wird damit aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

415 Cass. Nr. 4623 vom 25.2.2010, RIDL 2010 II, S. 710 ff. mit Anm. *Pietro Giovanni*.

416 INPS, Bilancio Sociale 2012, S. 78, Tab. 2.5.1.

417 Art. 75 D.Lgs. 151/2001 (*assegno di maternità per lavori atipici e discontinui*).

sowie im Fall eines gerichtlich verfügten Pflegeverhältnisses ohne Adoptionsverfahren ab dem 2.7.2000 gewährt.

Die Mutter muss zur Zeit der Geburt ihren Wohnsitz in Italien haben. Das Mindestmutterchaftsgeld ist eine dynamisierte Einmalleistung und betrug im Jahr 2013 2.059,43 €. <sup>418</sup> Bei Ausfall der Mutter (Tod, schwere Krankheit, Verlassen der Familie) steht der Anspruch subsidiär dem Vater zu.

Die Ausgaben des Sozialversicherungsträgers INPS für diese Leistungen betragen im Jahr 2012 4 Mio. €.

#### d) Fürsorgeleistung bei Mutterschaft nicht erwerbstätiger Frauen

Durch das Finanzrahmengesetz für 1999 (Art. 66 Gesetz 448/1998) wurde für bedürftige Mütter ohne Erwerbsanbindung eine neue steuerfinanzierte Fürsorgeleistung (*assegno di maternità di base*) <sup>419</sup> eingeführt, die von der Kommune bewilligt und von INPS ausgezahlt wird. Adressatinnen sind Hausfrauen, Studentinnen und Frauen in Langzeitarbeitslosigkeit. Der Anspruch gilt für Geburten ab 1.7.1999. Zielgruppe der Leistung sind Mütter eines Neugeborenen oder eines neu in die Familie aufgenommen Adoptiv- oder Pflegekindes, die während der Zeit der Mutterschutzfristen keine oder nur geringe Mutterschaftsleistungen der Sozialversicherung zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts erhalten. Die Leistung wird jährlich an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten angepasst und setzt voraus, dass das Jahreseinkommen der Familie bestimmte dynamisierte Einkommensgrenzen nicht überschreitet. Der Anspruch besteht, wenn das maßgebliche Familieneinkommen für drei Personen die Grenze von 35.256 € (2014) nicht übersteigt. <sup>420</sup>

Im Regelfall ist nur die Mutter anspruchsberechtigt. Wenn die Mutter die Anspruchsvoraussetzungen nicht erfüllt oder wenn sie keinen Antrag stellt, kann auch der Vater die Leistung beantragen. Dies gilt insbesondere bei Tod der leistungsberechtigten Mutter, oder auch wenn die Mutter das Kind verlassen hat und dem Vater das alleinige Sorgerecht zusteht oder wenn die Mutter minderjährig ist und das Kind in der Familie des Vaters lebt.

Die Fürsorgeleistung wird für bis zu 5 Monate ab Geburt oder Aufnahme des Kindes gewährt. Der Pauschalbetrag belief sich ursprünglich (1999) auf 200.000 Lire im Monat und betrug 2014 rund 338 € pro Monat <sup>421</sup>. Der Anspruch setzt voraus, dass die Einkommensgrenzen nicht überschritten sind und dass kein Mutterchaftsgeld der Sozialversicherung oder des Staates in Höhe der gesamten Fürsorgeleistung bezogen wird.

418 INPS-Rundschreiben Nr. 47 vom 26.3.2013.

419 Rechtsgrundlage ist heute Art. 74 D.Lgs. 151/2001. Die Leistung wird gem. Art. 16 Gesetz 328/2000 den staatlichen Fürsorgeleistungen zugerechnet.

420 INPS-Rundschreiben Nr. 47/2013. Bei einer abweichenden Familiengröße oder Zusammensetzung wird die Einkommensgrenze nach dem Bedürftigkeitsmaßstab des ISE angepasst.

421 Der Gesamtbetrag ist damit ca. 1.691 € (2014).

Eine darunter liegende Versicherungsleistung oder staatliche Mutterschaftsleistung wird entsprechend aufgestockt.

Der Deckungsgrad der Leistung ist mit 1% der Familien äußerst gering. Die Leistung geht hauptsächlich an Frauen, die seit mehr als sechs Monate arbeitslos sind und an quasi-abhängige Selbständige (*parasubordinati*)<sup>422</sup>.

#### e) Geldleistungen der Gebietskörperschaften bei elterlicher Betreuung

##### aa) *Landeserziehungsgeld der autonomen Provinzen Südtirol und Trentino*

Die autonome Provinz Bozen-Südtirol hat mit Wirkung ab dem 1.7.2005 ein besonderes Familiengeld für die Betreuung und Erziehung der Kinder unter drei Jahren eingeführt, das bei Aufnahme eines Adoptivkindes auch über den dritten Geburtstag hinaus gewährt wird. Die Leistung beträgt seit 1.1.2014 200 € (ursprünglich: 80 €) monatlich pro Kind und ist an eine großzügige Einkommensgrenze von jährlich 80.000 € gebunden.<sup>423</sup> Die Anspruchszeit umfasst drei Jahre. Voraussetzung ist nur das Zusammenleben mit dem Kind.

Auch die autonome Provinz Trentino sah eine finanzielle Unterstützung für Eltern vor, die ihr Kind in den ersten drei Lebensjahren selbst betreuen (Art. 35 Abs. 3 lett. c) LP Nr. 13/2007). Nach der Neuordnung der Familienleistungen durch Landesgesetz Nr. 1/2011 (*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*) erhält nun der Elternteil ein monatliches Betreuungsgeld, der seine außerhäusliche Erwerbstätigkeit zeitweilig aufgibt, um sein Kind im ersten Lebensjahr zu betreuen. Die Leistung setzt darüber hinaus voraus, dass der andere in der Familie anwesende Elternteil erwerbstätig oder für die Betreuung nicht geeignet ist (Art. 5 Abs. 1 lett. b) LP Nr. 1/2011). Eine finanzielle Entlastung ist für Eltern von Kindern unter drei Jahren vorgesehen, für die keine örtlichen Betreuungsdienste angeboten werden (Art. 9 Abs. 4 LP Nr. 1/2011). Kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern erhalten Zugang zu diesem Betreuungsgeld unabhängig von dem Kriterium fehlender Betreuungsangebote.

##### bb) *Regionalgesetzliche Leistungen für Familien mit Kleinkindern*

Die Kontinuität der Betreuung eines Neugeborenen während des ersten halben Lebensjahres ist die Zielrichtung der Mindestsicherung für bedürftige Schwangere und

---

422 Allerdings sind die unterschiedlichen Berufsgruppen, die in der 4. Sonderverwaltung der Sozialversicherung erfasst sind und den vollen Beitragssatz entrichten, inzwischen in die gesetzliche Mutterschaftsversicherung einbezogen.

423 „Familiengeld des Landes“, Art. 23-ter des Landesgesetzes (LG) der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol vom 21.12.1987, Nr. 33, zuletzt neuregelt durch das Landesgesetz für die Familie, LG vom 17.5.2013, Nr. 8, Beschl. der Landesregierung vom 21.10.2013, Nr. 1597 (Art. 2).

Mütter eines neugeborenen Kindes, die die Region Friaul Julisch-Venetien 2006 einführte.<sup>424</sup>

Die Region Aostatal hat bereits 1998 ein Betreuungsgeld für die ersten drei Lebensjahre eines Kindes verankert.<sup>425</sup> Im Fall einer Adoptivpflege, Adoption oder einer Familienpflege von mindestens einem Jahr erstreckt sich der mögliche Leistungszeitraum bis zum 5. Lebensjahr des Kindes.

#### 4. Die rentenmäßige Absicherung von Phasen elterlicher Kindererziehung

##### a) Freiwillige Rentenversicherung für nicht erwerbsmäßige Erziehungsarbeit

In Italien hatten Hausfrauen seit 1963 die Möglichkeit zu einer eigenständigen Vorsorge auf freiwilliger Basis für Alter und Invalidität im Rahmen des „Rentenversicherungsvereins für Hausfrauen“ („Mutualità pensioni gem. Gesetz Nr. 389/1963), dessen Struktur im Wesentlichen einer privaten Rentenversicherung entsprach. Diese frühe Form einer eigenständigen Vorsorgeeinrichtung für Hausfrauen ohne anderweitige sozialversicherungsrechtliche Absicherung blieb jedoch in der Praxis nahezu bedeutungslos, da zum einen weder der Beitrag noch die Leistung dynamisiert waren, und da zum anderen der Sicherungsbedarf durch die Einführung der beitragslosen Sozialrente im Alter ab 65<sup>426</sup> oder aber durch die Fürsorgeleistungen für Zivilinvalide<sup>427</sup> aufgefangen wurde.

Im Zuge der Rentenreform 1995 wurde mit Wirkung ab 1.1.1997 die bisherige Hausfrauensicherung umgestaltet. Zum einen wurde ein neuer Vorsorgefonds innerhalb des INPS geschaffen, der jedoch im Gegensatz zum früheren Vorsorgeverein nicht mehr auf Frauen begrenzt ist und außerdem nicht nur häusliche Pflege- und Betreuungsleistungen erfasst, sondern ganz allgemein sämtliche unbezahlte Pflegeleistungen, die auf familiä-

---

424 Art. 8-bis LR (Friaul) Nr. 11/2006 (*Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*). Die Leistung beträgt 2014 für das erste Kind 600 €, für jedes nachfolgende Kind 810 € und bei Mehrlingsgeburten oder Mehrfachadoptionen 750 € je Kind.

425 LR vom 4.5.1998, Nr. 44, Art. 13; ersetzt durch Art. 6 LR Nr. 23 vom 23.10.2010 (*Testo Unico in materia die interventi economici di sostegno e promozione sociale*), DGR 1551 vom 1.7.2011. Im Zuge der Finanzkrise wurde die Leistungsdauer ab 2014 auf maximal ein Jahr begrenzt, LR 13.12.2013, Nr. 18, Art. 16, Abs. 7.

426 Die durch Art. 26 Gesetz Nr. 153/1969 eingeführte Sozialrente im Alter (*pensione sociale*) war eine reine Fürsorgeleistung, die aber durch den Sozialversicherungsträger INPS ausgezahlt wurde. Diese Fürsorgeleistung wurde mit der Rentenreform von 1995 (Art. 3 Abs. 6 Gesetz 335/1995) durch eine ebenfalls beitragsunabhängige Fürsorgeleistung – die Sozialhilfe im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit (*assegno sociale*) – ersetzt.

427 Sog. Zivilinvalide (Menschen mit einer Behinderung) im Alter zwischen 18 und 65 Jahren erhalten eine sehr bescheidene Sozialrente, wenn der Grad ihrer Erwerbsminderung dauerhaft mindestens 74% beträgt, Gesetz Nr. 118/1971 und nachfolgende Modifikationen.

ren Verpflichtungen beruhen.<sup>428</sup> Es handelt sich weiterhin um eine freiwillige Sicherung, die ausschließlich auf Kapitaldeckung beruht. Die beitragsberechtigten Mitglieder können bei der Einschreibung nach den persönlichen Möglichkeiten und Bedürfnissen die Beitragsklasse frei wählen. Der Mindestbeitrag im Kalenderjahr beträgt 25,82 €. Die Bemessung der Leistungen orientiert sich an den Bestimmungen der Rentenreform von 1995.<sup>429</sup> Von der Möglichkeit zu dieser Form der freiwilligen Vorsorge haben ca. 15.000 Hausfrauen Gebrauch gemacht.<sup>430</sup>

## b) Rentenrechtliche Berücksichtigung der Kindererziehung

Beitragszeiten für Kindererziehung setzen sich zusammen aus den nachgeburtlichen Mutterschutzzeiten (während der obligatorischen Mutterschutzfristen), der Anrechnung optionaler Elternurlaubszeiten (*congedo parentale*) und sonstigen Kindererziehungszeiten. Die Rechtsgrundlagen für die rentenrechtliche Anerkennung von Zeiten elterlicher Kinderbetreuung sind beim Mutterschaftsurlaub Art. 25 D.Lgs., beim Vaterschaftsurlaub Art. 30 D.Lgs. 151/2001, bei Elternzeiten Art. 35 und 36 D.Lgs. 151/2001 und für Ruhe- bzw. Stillzeiten Art. 44 iVm Art. 35 Abs. 2 D.Lgs. 151/2001, für die Betreuung eines kranken Kindes Art. 49 D.Lgs. 151/2001.

Für die Betreuung eines Neugeborenen während des nachgeburtlichen Mutterschaftsurlaubs ist eine Vorversicherungszeit nicht erforderlich, sofern bei Beginn der Freistellung ein Arbeitsverhältnis bestand. Liegen die Mutterschaftszeiten außerhalb eines Beschäftigungsverhältnisses, ist eine fiktive Anrechnung von Beitragszeiten möglich, wenn insgesamt mindestens fünf Versicherungs- und Beitragsjahre aufgrund eines effektiven Beschäftigungsverhältnisses vorliegen. Bis zu 10 (unter bestimmten Voraussetzungen auch 11) Monate der sog. Elternurlaubszeiten (*congedo parentale*) sind rentenrechtlich als fiktive Beitragszeiten pro Kind anzuerkennen. Der genaue Umfang der Anrechnung hängt davon ab, ob die Freistellung während der ersten drei Lebensjahre des Kindes oder später erfolgt. Liegen die 10 (11) Monate während der ersten drei Lebensjahre, so sind die Zeiten besser bewertet. Handelt es sich um schlechter bewertete Zeiten nach dem dritten Lebensjahr des Kindes, so kann die Gutschrift durch eigene Beitragsleistungen, d.h. Nachkauf von Versicherungszeiten oder freiwillige Versicherung aufgestockt werden.

---

428 *Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari* gem. D.Lgs. Nr. 565/1996. Die ca. 500 Mitglieder des früheren Rentenversicherungsvereins wurden von Amts wegen in den neuen Rentenfonds überführt.

429 Vgl. Art. 3 und 4 D.Lgs. 565/1996.

430 INPS, Mitteilung vom 9.2.2004.

*aa) Anrechnung fiktiver Beitragszeiten (contribuzione figurativa)*

Rechtsgrundlagen für die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung finden sich in den Rentenreformgesetzen von 1992 und 1995 sowie in den Gesetzen zur Elternschaft von 2000/2001.<sup>431</sup>

Für Versicherte, deren Renten ausschließlich nach dem sog. beitragsbezogenen Berechnungssystem (*sistema contributivo*) bemessen werden<sup>432</sup>, führte das Rentenreformgesetz 1995 eine Verallgemeinerung der fiktiven Anrechnung ein und weitete das Recht auf Anerkennung von Erziehungszeiten aus. Anrechnungsfähig sind Arbeitsfreistellungen bis zu 170 Tagen für die Erziehung und Betreuung eines Kindes bis zum Alter von 6 Jahren; Arbeitsfreistellungen für die Betreuung pflegebedürftiger Kinder über 6 Jahre bis zu einer Obergrenze von 25 Tage im Jahr und 24 Monaten in der gesamten Versicherungsbiographie werden ebenfalls als fiktive Beitragszeiten anerkannt. Der Wert der rentenrechtlichen Anerkennung entspricht dem Arbeitsentgelt, das der Versicherte in dem fraglichen Zeitraum erhalten hätte.<sup>433</sup>

Die Aufwendungen des Sozialversicherungsträgers INPS für fiktive Beitragszeiten für obligatorischen Mutterschutz und fakultative Elternzeiten beliefen sich im Jahr 2012 auf 72 Mio. €. <sup>434</sup>

*bb) Freiwillige Weiter- und Nachversicherung*

Eine weitere Möglichkeit der Absicherung von erziehungsbedingten Lücken in der Erwerbsbiographie insbesondere von Müttern besteht darin, ein Recht auf „Nachkauf“ von Versicherungszeiten (*riscatto*) zu gewähren oder den Eltern eine freiwillige Aufstockung ihrer fiktiven Beiträge während der Elternzeit zu gestatten.<sup>435</sup> In beiden Fällen handelt es sich um Lösungen, bei denen die Abwendung negativer Folgen erziehungsbedingter Erwerbsunterbrechungen auf die Alterssicherung der Initiative der Eltern überlassen bleibt.

*cc) Vergünstigungen beim Rentenzugang von Müttern*

Unabhängig von der begrenzten Anrechnung von Kindererziehungszeiten als fiktive Beitragszeiten kennt das italienische Recht weitere Modalitäten zur rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehung: Mütter haben Anspruch darauf, je Kind den Beginn der Altersrente gegenüber dem gesetzlichen Rentenalter um 4 Monate vorzuziehen, ma-

---

431 Art 14 D.Lgs. 503/1992; Art. 1 Abs. 40 Gesetz 335/1995; Artt. 3, 4 und 8 Gesetz Nr. 53/2000 i.d.F. durch D.Lgs. 151/2001.

432 Art. 1 Abs. 40 a) und b) Gesetz 335/1995. Betroffen sind Neuversicherte ab 1.1.1996 oder Personen, die für das neue System optiert haben.

433 Art. 1 D.Lgs. Nr. 564/96; Rundschreiben INPS 14.11.1996.

434 INPS, Bilancio Sociale 2012, S. 78, Tab. 2.5.1.

435 Zum Nachkauf von Beitragszeiten und zur freiwilligen Aufstockung vgl. etwa Art. 2 Abs. 504 Gesetz 244 vom 24.12.2007 (Finanzgesetz für 2008) i.V.m. Artt. 25 und 35 D.Lgs. Nr. 151/2001 sowie *Cinelli*, La tutela sociale della famiglia negli interventi di fine legislatura, in: *Cinelli/Ferraro* (Hrsg.), *Lavoro, competitività, welfare*, 2008, S. 369 ff. (371).

ximal um ein Jahr. Diese Regelung erhöht zwar nicht die Rentenleistung, sie ermöglicht aber den Müttern einen (abschlagsfreien) Rentenbeginn vor Erreichen des 65. Lebensjahres. Ein früherer Rentenbeginn setzt nach dem neuen Rentensystem voraus, dass der durch Beitragszeiten erworbene Rentenanspruch um mindestens 20% über der Sozialhilfe im Alter (*assegno sociale*) liegt. Bei erziehungsbedingten Lücken und zunehmend prekären Beschäftigungsverhältnissen von Frauen könnte die vorgeschriebene Mindesthöhe des Rentenanspruchs eine schwer überwindbare Barriere darstellen. Diese Zugangsbarriere wird im Fall der Kinderziehung abgeschwächt.

Alternativ zu einer vorgezogenen Altersrente kann eine Mutter auch für die Anwendung eines günstigeren Berechnungsparameters bei der Rentenbemessung optieren. Dieser Parameter, ein altersabhängiger Koeffizient, verknüpft die Rentenleistung mit der Rentenlaufzeit.<sup>436</sup>

### c) Rentenmäßige Absicherung familiärer Erziehungsarbeit auf Regionalebene

Je nach Wohnort der Eltern sind neben den staatlichen Maßnahmen weitere Leistungen zur Absicherung erziehungsbedingter Rentenlücken auf Regionalebene verfügbar. Ein besonders breites Spektrum an solchen Maßnahmen besteht in der autonomen Region Trentino-Südtirol.

#### aa) Hausfrauenrente

Die autonome Region Trentino-Südtirol führte durch RG Nr. 3 vom 28.2.1993 eine Hausfrauenrente zur Absicherung von Personen ein, die keinen Rentenanspruch aus der Rentenpflichtversicherung erlangen konnten. Seit der Neuordnung der familienpolitischen Leistungen durch das sog. Familienpaket von 2005 sind keine neuen Beitritte zu diesem System möglich. Es handelt sich um ein freiwilliges beitragsfinanziertes System. Der jährliche Versicherungsbeitrag beträgt 1435 € (2011), wobei die Region für einkommensschwache Personen einen Beitragsnachlass von bis zu 50% gewährt. Die Monatsrente beträgt 435 € (2011) bei 15 Beitragsjahren. Wenn bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden, wird die Hausfrauenrente auf einen etwas höheren Mindestrentenbetrag von 467 € aufgestockt.

---

436 Bei diesem Parameter, dem sog. Umwandlungskoeffizienten (*coefficiente di trasformazione*) handelt es sich um eine Art Nachhaltigkeitsfaktor bei der Rentenbemessung, der Rentenhöhe, voraussichtliche Rentenlaufzeit und Wirtschaftsentwicklung miteinander verknüpft werden, Art. 1 Abs. 11 Gesetz 335/1995, i.d.F. durch Art. 1 Abs. 12 ff. Gesetz 247/2007. Bei dem Renteneintritt einer Mutter mit einem oder zwei Kindern wird nicht der versicherungsmathematische Koeffizient angewendet, der dem tatsächlichen Alter der Mutter entspricht, sondern es wird ein Jahr dazu gerechnet. Bei drei oder vier Kindern werden zwei Jahre dem Alter der Mutter hinzugerechnet. Vgl. Art. 1 Abs. 40 Gesetz Nr. 335 vom 8.8.1995. Zu diesem Mechanismus vgl. *Hohnerlein*, Landesbericht Italien, in: *Reinhard* (Hrsg.), *Demographischer Wandel und Alterssicherung*, 2001, S. 93 ff.

*bb) Unterstützung der freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung*

Art. 4 RG Nr. 7/1992 führte zugunsten von Hausfrauen, die sich der Kindererziehung oder der Angehörigenpflege widmen, einen Zuschuss zur freiwilligen Weiterversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung ein. Die Höhe der freiwilligen Beiträge hängt von der jeweiligen Berufskategorie ab und wird vom zuständigen Versicherungsträger festgelegt. Der Beitragszuschuss beläuft sich auf 60% der freiwillig gezahlten Versicherungsbeiträge, maximal 1.581,84 € im Jahr.<sup>437</sup>

*cc) Zuschüsse zum Aufbau einer Zusatzrente*

Bereits seit 1992 fördert die Region Trentino-Südtirol auch den Aufbau einer freiwilligen Zusatzrente für Hausfrauen durch entsprechende Zuschüsse, die an Einkommensgrenzen gebunden sind.<sup>438</sup> Die Leistung beträgt zwischen 30 und 50% des eingezahlten Beitrages, maximal 500 € im Jahr und ist nicht mit den Beiträgen für die rentenrechtliche Absicherung von Erziehungszeiten und mit dem regionalen Familiengeld kumulierbar.

Der Zuschuss ist heute in Regionalgesetz Nr. 1 vom 18.2.2005 (sog. Familienpaket) geregelt und an Bedürftigkeitskriterien gebunden.

*dd) Zuschuss zur rentenmäßigen Absicherung bei der Erziehung von Kleinkindern*

Im Rahmen eines umfassenden Familienpakets hat die Region Trentino-Südtirol einen finanziellen Zuschuss zur Rentenabsicherung für Mütter oder Väter eingeführt, die über die obligatorische und fakultative Elternzeit hinaus innerhalb des 3. Lebensjahres des Kindes noch ein zusätzliches Jahr zu Hause bleiben.<sup>439</sup> Der Zuschuss wird für die Dauer von 12 Monaten gewährt. Der Leistungszeitraum verlängert sich auf 15 Monate, wenn der Vater die Elternzeit von mindestens drei Monaten gem. Art. 32 Abs. 2 Gesetzesdekret Nr. 151/2001 in Anspruch nimmt.

Selbständig Erwerbstätige müssen für die Dauer eines Jahres nachweislich mindestens eine andere Person mit Teilzeitvertrag für die Ausführung ihrer Arbeit einstellen. Die Leistung setzt die Ermächtigung des Sozialversicherungsträgers zur freiwilligen Weiterzahlung der Rentenbeiträge voraus.

Die Höhe des Zuschusses entspricht dem Ausmaß des eingezahlten Vorsorgebeitrages, maximal 6.000 € pro Jahr. Bei Umstieg auf eine Teilzeitbeschäftigung wird maximal die Hälfte des Beitrages ausgezahlt. Der Zuschuss wird erst bei Nachweis der freiwilligen Rentenbeitragszahlung im Wege der Rückerstattung geleistet.

437 Art. 4 RG Nr. 7 vom 25.7.1992 (Maßnahmen der Ergänzungsvorsorge zugunsten der im Haushalt tätigen Personen, der Saisonarbeiter und der Bauern, Teil- und Halbpächter), i.d.F. durch RG Nr. 3/2008.

438 Art. 6-bis RG Nr. 7 vom 25.7.1992.

439 Art.1 Regionalgesetz Nr. 1 vom 18.2.2005 (Familienpaket und Regionalvorsorge), in der Fassung durch RG Nr. 6 vom 12.9.2013.



## 5. Unfallversicherungsschutz nicht erwerbstätiger Eltern während der Kindererziehung

Zum sozialen Schutz der Familie wurde 1999 die neue Sozialversicherung gegen Unfälle im häuslichen Bereich geschaffen, die beim Unfallversicherungsträger INAIL angesiedelt ist.<sup>440</sup> Es handelt sich um eine Pflichtversicherung für Personen zwischen 18 und 65 Jahren, die ausschließlich und unentgeltlich Pflegeleistungen innerhalb der Familie erbringen oder Hausarbeit für die Familie verrichten.<sup>441</sup> Gegenstand der Entschädigung ist der Unfall, der bei Gelegenheit und durch die Verrichtung von Tätigkeiten im häuslichen Bereich der Familienwohnung eingetreten ist. Das Leistungsspektrum ist begrenzt auf eine Unfallrente wegen dauerhafter Invalidität von über 33%. Die Höhe der Rente bemisst sich auf der Basis der tariflichen Jahresmindestvergütung im Industriesektor.

Die Versicherten sind zu einer festen Beitragsleistung verpflichtet, die 12,91 € im Jahr beträgt. Personen, deren eigenes zu versteuerndes Einkommen nicht über 4.648 € liegt und die einem Haushalt angehören, dessen zu versteuerndes Gesamteinkommen nicht über 9.296 € im Jahr liegt, sind beitragsfrei versichert.

## II. Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern außerhalb der Familie

Die öffentliche Verantwortung für die Betreuung und Förderung von Kindern im Vorschulalter konzentriert sich auf zwei Formen der Kindertageseinrichtungen: die Kinderkrippen (*asilo nido bzw. servizi socio-educativi*) für die Kinder unter drei Jahren und die Vorschule (*scuola dell'infanzia*)<sup>442</sup> für die Kinder zwischen drei und sechs Jahren, die seit ihrer Einführung im Jahr 1968 als schulpvorbereitende Bildungseinrichtung anerkannt wurde und heute flächendeckend verbreitet ist. Große Unterschiede im Betreuungsangebot bestehen vor allem für Kinder im schulpflichtigen Alter, wobei ein grundsätzlicher Bedarf an familienergänzender Betreuung zum einen während der langen Sommerferien auftritt, im Übrigen jedoch vor allem von der jeweiligen Schulorganisation abhängt.

Betreuungs- und Förderangebote für Kinder entwickelten sich in dem Bestreben, sie aus der Verbindung zu Fürsorgemaßnahmen zu befreien und sie – jedenfalls im Grundsatz – als universelle Dienste analog dem staatlichen Gesundheitsdienst bereitzustellen. So war die Einführung der freiwilligen Vorschule von Anbeginn an Teil einer Bildungsoffensive, die auf den Ausgleich von Unterschieden zwischen Kindern mit unter-

---

440 Legge Nr. 493/1999. Zu den Besonderheiten dieser Sozialversicherung vgl. *De Simone*, Gli infortuni sul lavoro e in itinere, 2007, S. 339 ff.

441 Gesetz Nr. 493/1999; Decreti Ministeriali vom 15.9.2000.

442 Bis zur Schulreform durch Gesetz Nr. 30/2003 wurde der durch die kirchlichen Sozialdienste geprägte Begriff „*scuola materna*“ verwendet.

schiedlichem familiärem Hintergrund und auf die Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus abzielte. Bei den Krippen standen ursprünglich die Bedürfnisse arbeitender Mütter sowie die Sorge um die Gesundheit der Kleinkinder im Vordergrund, nachdem skandalöse Zustände hinsichtlich der Behandlung von Kindern in religiösen Einrichtungen bekannt geworden waren. Später versuchten die Regionen und die Gemeinden, die Betreuungseinrichtungen für die Kinder unter drei Jahren – mit unterschiedlichem Erfolg – als eine Antwort auf die Bildungsrechte der Kinder zu definieren und den Krippen einen eigenen Bildungsauftrag zuzusprechen.<sup>443</sup> Dies hatte zur Folge, dass informelle Formen der Kinderbetreuung, wie etwa Tagesmütter oder Spielgruppen als bloße Beaufsichtigung ohne eigenen Bildungsauftrag galten, weshalb sie ursprünglich nicht durch öffentliche Mittel unterstützt wurden.<sup>444</sup> Im Gegensatz zu den Vorschulen, die als universelle Dienste anerkannt sind, sind die frühkindlichen Bildungseinrichtungen den „Diensten aufgrund individueller Nachfrage“ (*servizi a domanda individuale*) zugeordnet, die grundsätzlich gebührenpflichtig sind.

Die Einrichtungen zur Betreuung und Erziehung von Kindern sind teils dem System der sozialen Dienste, teils – soweit es die Vorschule betrifft – dem schulischen Bildungssystem zugeordnet. Unter die sozialen Dienste, die grundsätzlich der Gesetzgebungskompetenz der Regionen unterliegen, fallen Tageskrippen, ergänzende Betreuungs- und Bildungsangebote für Kleinkinder (*servizi integrativi*), Sommerlager für Schulkinder (*colonie estive*) und Einrichtungen zur Unterstützung von Kindern in Not, die von Einrichtungen der Kinderfürsorge auf Provinzebene betrieben werden. Die Definition einheitlicher Mindeststandards dieser Dienste obliegt der zentralstaatlichen Ebene, die sich bisher auf die Festlegung weniger quantitativer Ziele beschränkt hat.

Die Grundzuständigkeit für die Bereitstellung von Einrichtungen zur Kinderbetreuung liegt bei den Gemeinden auf der Basis vor allem regionaler Normen. Die Gemeinde verfügt über eine breite organisatorische Autonomie. Häufig werden die Dienste mit den Einrichtungen der örtlichen Stellen des Gesundheitsdienstes koordiniert.

Fehlende öffentliche Angebote für die Betreuung von Kleinkindern werden durch familiäre Ressourcen kompensiert. Berufstätige Eltern greifen entweder auf privat bezahlte Betreuungspersonen (baby-sitter) zurück, oder die Kinder werden innerhalb des Familienverbandes betreut, in erster Linie von den Großeltern. Diese betreuten 2011 66,3% der Kinder bis zu 13 Jahren, wenn diese nicht bei den Eltern oder in der Schule waren (in der Altersgruppe 0-2 Jahre lag die Betreuung zu 68,3% bei den Großeltern). Neben den Großeltern sind häufig noch weitere Verwandte, Freunde und Nachbarn in

443 Der Bildungsauftrag der Krippen wurde durch das Verfassungsgericht im Urteil Nr. 467/2002 bestätigt. Dies impliziert jedoch nicht ihre Eingliederung in das staatliche Schulsystem. Der Staat darf hierfür nur die grundlegenden Prinzipien festlegen und die „*livelli essenziali*“ landesweit definieren.

444 Zur Entwicklung der zwei getrennten Einrichtungsformen vgl. *Trifiletti*, Restructuring Social Care in Italy, in: *Lewis* (Hrsg.), *Gender, Social Care and Welfare State Restructuring in Europe*, 1998, S. 175 ff., 191 ff.

die Betreuung eingebunden, sei es auf individueller Basis oder über vereinsrechtliche Formen ehrenamtlicher Tätigkeit.<sup>445</sup>

### 1. Betreuungs- und Erziehungsangebote für Kleinkinder (*servizi socio-educativi*)

#### a) Angebotsstrukturen

Kinderkrippen (*asilo nido* oder *nidi d'infanzia*)<sup>446</sup> sind die wichtigste Form der familienergänzenden Betreuung für Kinder unter drei Jahren. Frühe Initiativen während des Mussolini-Regimes sahen in den Krippen vor allem Einrichtungen zum Schutz von Müttern. Die Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe wurde einem speziellen Hilfswerk für Mütter und Kinder (*Opera Nazionale Maternità e Infanzia* = ONMI) übertragen, das diese Aufgabe zwischen 1934 bis zu seiner Abschaffung im Jahr 1975 ausübte.<sup>447</sup> Später wurden betriebliche Krippen als betriebliche Sozialleistung von Unternehmen mit mehr als 30 verheirateten Angestellten eingerichtet und von den Arbeitgebern finanziert, um arbeitende Mütter zu entlasten (*asili aziendali*).

Erste Ansätze, die Tageseinrichtungen als Sozialleistung mit Bildungsauftrag für jüngere Kinder zu begreifen, entwickelten sich zu Beginn der 1970er Jahre. Ein gezielt kindorientierter Ansatz findet sich allerdings erst im Rahmengesetz Nr. 285/1997 zur Förderung der Rechte von Kindern, das die Dienste für Kinder als eine sozialpolitische Investition in die neuen Generationen deutete und dabei den Aspekt der Förderung in den Mittelpunkt stellte. Der Perspektivenwechsel durch dieses Gesetz bestand darin, die Tageseinrichtungen im Kleinkindalter nicht mehr als Fürsorgeeinrichtungen in besonderen Bedarfssituationen, sondern als universelle Dienste in öffentlicher Verantwortung zu sehen. Der gleiche Ansatz liegt auch dem staatlichen Rahmengesetz über ein integriertes System sozialer Interventionen und Dienste Nr. 328/2000 und der nachfolgenden Regionalgesetzgebung zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsdiensten zu Grunde. Seit etwa 2000 wird zunehmend eine Erziehungs- und Bildungsfunktion der Betreuungsangebote für Kinder unter drei Jahren anerkannt.<sup>448</sup> So formulierte das Finanzgesetz für 2003 als Zweck der Kinderkrippen ausdrücklich die Sicherung der Bildung und der Sozialisation der Kinder zwischen 3 und 36 Monaten sowie eine Unterstützung der Familien und der Eltern.<sup>449</sup> Das Finanzgesetz für 2007 weitete den Bildungs- und Erziehungsauftrag auf alle Arten von Betreuungsdiensten für Kleinkinder

445 Vgl. *ISTAT*, *Infanzia e vita quotidiana*, 18.11.2011, S. 3; zu den diversen Betreuungsarrangements vgl. auch *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 52.

446 *Becchi/Ferrari*, Die Qualität von italienischen Erziehungseinrichtungen: Initiativen, Erfahrungen und Probleme in Krippe und Kindergarten, in: *Fthenakis/Textor* (Hrsg.), 1998, S. 182 ff.

447 Gesetz Nr. 698 vom 23.12.1975 verfügte die Abschaffung des Hilfswerks ONMI und übertrug dessen Aufgaben auf lokale Behörden.

448 Art. 70 Abs. 2 Gesetz Nr. 448/2001.

449 Gesetz Nr. 289 vom 27.12.2001.

aus.<sup>450</sup> Ein Rechtsanspruch auf entsprechende Bildungsangebote für Kinder stand dennoch nie zur Debatte, weder auf gesamtstaatlicher, noch auf regionaler Ebene.

In den letzten Jahren wurden große Anstrengungen unternommen, um die frühkindlichen Betreuungsangebote zu erweitern und die Angebotssituation an die im Rahmen der Lissabon-Strategie formulierten europäischen Standards anzunähern. Heute gibt es neben den klassischen Kinderkrippen (*asilo nido*), die noch auf das staatliche Krippengesetz Nr. 1044/1971 zurückgehen, zahlreiche andere Betreuungsangebote, die flexibler auf die familiären Bedürfnisse eingehen und teils öffentlich, teils privat verwaltet werden. Zur Klassifizierung der unterschiedlichen Angebotsformen und der unübersichtlichen regionalen Normproduktion auf dem Gebiet der Kleinkindbetreuungsdienste werden heute zwei Makroformen unterschieden: Kinderkrippen (*nidi d'infanzia*) und so genannte ergänzende Dienste (*servizi integrativi*).<sup>451</sup>

Zum ersten Typus der Kinderkrippen gehören Betreuungsdienste für Kleinkinder unter drei Jahren mit der Funktion, die psycho-physische, kognitive, emotionale und soziale Entwicklung des Kindes zu fördern und den Familien Unterstützung in ihrer Erziehungsaufgabe anzubieten. Sie sind mindestens fünf Tage pro Woche und mindestens sechs Stunden am Tag für die Dauer von mindestens 10 Monaten im Jahr geöffnet. Hierzu zählen neben den klassischen öffentlichen Kinderkrippen die betrieblichen Kinderkrippen (*asilo nido aziendali*) und die Kleinkrippen am Arbeitsplatz (*micro nidi*)<sup>452</sup>. Außerdem gehören in diese Kategorie die so genannten Frühlingsgruppen (*sezioni primavera*), die ab dem Schuljahr 2007/2008 auf der Grundlage einer Absprache der verschiedenen Gebietskörperschaften im Rahmen der *Conferenza Unificata*<sup>453</sup> vom 14.6.2007 – zunächst als experimentelles Angebot – für Kinder zwischen 24 und 36 Monaten als Bindeglied zwischen Krippe und Vorschule mit eigenen Qualitätskriterien eingeführt wurden.<sup>454</sup> Sie treten neben die vorzeitige Aufnahme in die Vorschule, die vor allem in den südlichen Regionen nachgefragt wird.<sup>455</sup>

450 Art. 1 Abs. 1259 Gesetz Nr. 296 vom 27.12.2006.

451 Vgl. Beschluss der Konferenz der Regionen und der autonomen Provinzen vom 29.10.2009, in: *Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Rapporto al 31 dicembre 2008, S. 35.

452 Die organisatorischen Mindeststandards der Kleinkrippen wurden durch Art. 70 Abs. 5 Gesetz Nr. 448 vom 28.12.2001 (Finanzgesetz für 2002) festgelegt. Zu den neueren Entwicklungen familienähnlicher Angebote vgl. *Oldini*, I servizi innovativi alla prima infanzia: verso uno stile più familiare. Il nido famiglia, in: *Osservatorio nazionale sulla famiglia* (Hrsg.), Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche, vol. II, S. 215 ff.; *Martignani*, Servizi per l'infanzia, voucher e titoli di accesso per la conciliazione: pluralizzazione e personalizzazione delle politiche di sostegno alla famiglia, in: *Donati/Prandini* (Hrsg.), La cura della famiglia e il mondo del lavoro, 2008, S. 133 ff.

453 Es handelt sich um ein wichtiges Koordinierungsgremium gem. D.Lgs. Nr. 281/1997, in dem die Abstimmungsprozesse zwischen Staat und Regionen und zwischen Staat und Gemeinden und anderen Gebietskörperschaften geführt werden.

454 Die Einführung der Frühlingsgruppen als eigenständige Betreuungsform geht auf Art. 1 Abs. 630 Gesetz Nr. 296/2006 (= Finanzgesetz für 2007) zurück. Zur Entwicklung vgl. *Govi*, L'impatto delle sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia, in: *Monitoraggio*

Zum Typus der ergänzenden Dienste zählen einerseits Betreuungsangebote im häuslichen Rahmen (Tagesmütter)<sup>456</sup> oder die Betreuung in der elterlichen Wohnung, aber auch Angebote zur Kurzzeitbetreuung gemäß Art. 5 Gesetz Nr. 285/1997<sup>457</sup> für Kinder zwischen 18 und 36 Monaten für bis zu 5 Stunden am Tag ohne Essen oder Mittagschlaf, Spielgruppen, Eltern-Kind-Zentren und ähnliche Einrichtungen, in denen Eltern, Familienangehörige oder vertraute Erwachsene präsent sind, die in die tägliche Pflege des Kleinkindes eingebunden sind.

## b) Rechtsgrundlagen der Betreuungsangebote

### aa) Staatliche Ebene

In den 1930er Jahren entstanden erste betriebliche Betreuungsangebote für das Kleinkindalter, bei denen Fürsorge- und Gesundheitsaspekte im Vordergrund standen.<sup>458</sup> Das Gesetz Nr. 1044 vom 6.12.1971 definierte die Betreuung für Kinder bis zum Alter von drei Jahren in Kinderkrippen als einen „sozialen Dienst im öffentlichen Interesse“ (Art. 1 Abs. 1). Das Krippengesetz zielte – in Verbindung mit Gesetz 1204/1971 für erwerbstätige Mütter – darauf ab, landesweit rund 3.800 staatliche Tageskrippen innerhalb von 5 Jahren mit dem Ziel einer Versorgungsquote von 12% der entsprechenden Altersgruppe zu schaffen.<sup>459</sup> Die Verantwortung für diese Krippen wurde lokalen Behörden und den Regionalregierungen übertragen. Zur Finanzierung wurde ein spezieller öffentlicher Fonds (Fondo integrativo per gli asili nido) eingerichtet, dessen Verwaltung dem Sozialversicherungsträger INPS übertragen wurde. Hierfür hatten die Arbeitgeber einen besonderen Sozialversicherungsbeitrag von 0,1% zu zahlen, der auch nach Ablauf der fünfjährigen Aufbauphase beibehalten wurde.<sup>460</sup>

---

del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31.12.2011, S. 211 ff.

455 Durch D.Lgs. Nr. 53/2003 wurde – parallel zur vorzeitigen Aufnahme in die Grundschule – die Möglichkeit geschaffen, Kinder auch vorzeitig in die Vorschule aufzunehmen, wenn diese bis zum 30.4. des jeweiligen Schuljahres das dritte Lebensjahr vollenden. Bei der Neuordnung der Elementar- und Grundschulen von 2009 (DPR 89/2009) wurde das Institut der vorzeitigen Aufnahme in die Vorschule erneuert. Vorzeitige Aufnahme in die Vorschule wird einerseits bei Unterversorgung an Krippenplätzen, andererseits wegen der geringeren Besuchsgebühren nachgefragt. Vgl. *Govi, Sezioni primavera e anticipi nella Scuola dell'infanzia*, 2013, [www.minori.it/sites/default/files/9\\_govi.pdf](http://www.minori.it/sites/default/files/9_govi.pdf).

456 Unter verschiedenen Bezeichnungen wie „*nido in famiglia*“, „*assistente materna*“, aber auch „Tagesmutter“ als Lehnwort.

457 Gesetz Nr. 285 vom 28.8.1997 („Gesetz über Vorschriften zur Förderung der Rechte und Chancen für Kinder und Jugendliche“).

458 RD 718/1926.

459 *Piano quinquennale per l'istituzione di asili-nido comunali con il concorso dello Stato*, G.U. Nr. 316 vom 15.12.1971. Die anvisierte Versorgungsquote wurde erst nach 20 Jahren – und auch nur aufgrund der rückläufigen Kinderzahlen – erreicht.

460 Bis 1989 leitete der Sozialversicherungsträger die Mittel zweckgebunden an die Regionen weiter. Seither ist die Zweckbindung zum Ausbau der Kinderkrippen entfallen.

Das staatliche Krippengesetz 1044/1971 förderte die zeitweilige Betreuung (Bewahrung) der Kinder, um die Familien angemessen zu unterstützen und um den Zugang der Frauen zur Erwerbstätigkeit im Rahmen eines umfassenden Systems sozialer Sicherheit zu erleichtern (Art. 1 Abs. 2). Kinderpolitisch bedeutete dies eine Zäsur gegenüber dem früheren assistenzialistischen Ansatz, da nach dem neuen Regelungszweck die Plätze in den Kinderkrippen nicht auf bedürftige Kinder beschränkt waren.

Nach Art. 6 Gesetz 1044/1971 sind die allgemeinen Kriterien für die Errichtung, den Betrieb und die Aufsicht über die Kinderkrippen durch regionale Normen unter Beachtung bestimmter staatlicher Vorgaben festzulegen. Sie sollen u.a. hinsichtlich ihrer Lokalisierung und ihrer Betriebsmodalitäten den Bedürfnissen der Familien entsprechen, über ausreichendes qualifiziertes Personal verfügen, das geeignet ist, die gesundheitliche und psychisch-pädagogische Betreuung des Kindes zu gewährleisten, und sie sollen so ausgestattet und organisiert sein, dass die harmonische Entwicklung des Kindes garantiert ist.

Die Rechtsgrundlagen von 1971 sind bis heute in Kraft. Anders als es das Gesetz suggeriert, handelt es sich faktisch nicht um einen universellen Dienst, den alle in Anspruch nehmen können. Die kommunalen Durchführungsbestimmungen legen unterschiedliche Dringlichkeitskriterien für die Aufnahme der Kinder in Kinderkrippen fest. Teils werden erwerbstätige Mütter bevorzugt, teils Familien mit geringem Einkommen (insbes. mit nur einem Einkommen), teils Familien ohne anderweitige Unterstützung bei der Kinderbetreuung durch andere Verwandte, teils kinderreiche Familien unabhängig davon, ob sie Unterstützung im Familienverband erhalten.

Abgesehen von den Regelungen in den Rahmengesetzen Nr. 285/1997 zur Förderung von Kinder und Jugendlichen und Nr. 328/2000 zum Aufbau eines integrierten Systems sozialer Dienste finden sich gesamtstaatliche Rechtsgrundlagen über die familienergänzende Betreuung von Kleinkindern seit dem Jahr 2000 wiederholt in den jährlichen Finanzgesetzen, durch die vor allem Mittel für die Anschubfinanzierung für den weiteren Ausbau der Betreuungsangebote bereitgestellt werden.

### *bb) Regionale und kommunale Ebene*

Die Verlagerung der Gesetzgebungszuständigkeit auf die Regionen und die Vereinbarung zum Ausbau der Betreuungsangebote führte zu einer äußerst unübersichtlichen Normenproduktion auf regionaler Ebene. Rechtsgrundlagen finden sich teils in Regionalgesetzen, teils auch in anderen Rechtsakten wie Beschlüssen der Regionalregierung.<sup>461</sup> In der Dekade seit 2000 haben die Regionen entweder sektorspezifische Gesetze auf dem Gebiet der Kleinkindbetreuung erlassen oder entsprechende Regelungen in

---

461 Eine Zusammenstellung der regionalrechtlichen Maßnahmen zur Entwicklung der Betreuungsangebote findet sich in den jährlichen Fortschrittsberichten, die das Arbeits- und Sozialministerium (Abteilung für Familienpolitiken) zusammen mit dem Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza unter dem Titel "Monitoraggio del piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia" veröffentlicht, vgl. zuletzt den Bericht zum 31.12.2012.

bestehende Sozialgesetze integriert. Einige Regionen haben die strukturellen und/oder organisatorischen Standards für Krippen und ergänzende Betreuungsdienste durch Beschlüsse der Regionalregierung festgelegt. Die allgemeinen Zulassungskriterien für Kinderbetreuungsdienste und die Akkreditierung privater Strukturen sind in der Regel auf regionaler Ebene definiert, während die konkreten Voraussetzungen auf kommunaler Ebene festgelegt werden. Dabei entscheiden die Kommunen über die Besuchsgebühren für die kommunalen Einrichtungen und über die Akkreditierung privater Anbieter, die vertraglich in das kommunale Angebot eingebunden werden (als konventionierte oder subventionierte Einrichtungen). Während die Kommunen v.a. die Kostenbelastung der Familien durch Besuchsgebühren beeinflussen, tragen die Regionen die Verantwortung für die Festlegung der qualitativen Mindeststandards in ihrem Territorium. Auch wenn nicht alle Regionen als allgemeines Zulassungskriterium die Vorlage eines Bildungsplans (wie in der Emilia-Romagna, Veneto, Apulien, Provinz Trento) oder ein pädagogisches Programm (wie in Friaul, Molise, Toskana, Umbrien) verlangen, ist inzwischen fast überall die Zulassung an die Einstellung von pädagogischem Fachpersonal mit entsprechender Qualifikation (*coordinatore pedagogico*) gebunden, um dem Bildungsauftrag dieser Einrichtungen Rechnung zu tragen.<sup>462</sup>

### *cc) Rechtsgrundlagen für den Ausbau der Betreuungsangebote ab 2000*

Rechtsgrundlagen für den Ausbau der Betreuungsangebote für Kleinkinder finden sich häufig in den jährlichen Finanzgesetzen. Die gesamtstaatlichen Finanzgesetze für 2002 und 2003 legten einen Schwerpunkt auf die Schaffung betrieblicher Betreuungsangebote, und förderten u.a. die Errichtung betrieblicher Kleinstkrippen (*micro nidi*) am Arbeitsplatz.<sup>463</sup> Mit der öffentlichen Förderung privater betrieblicher Angebote werden diese Teil der regionalen Betreuungsdienste. Dazu schließt die Gemeinde Verträge mit privaten Anbietern, in denen z.B. die gleichen Besuchsgebühren festgelegt werden wie bei öffentlichen Einrichtungen oder der Zugang von betriebsfremden Kindern geregelt wird.

Hervorzuheben ist der mit dem Finanzgesetz für 2007 beschlossene außerordentliche Plan zum Ausbau der Betreuungsdienste für Kinder unter drei Jahren.<sup>464</sup> Dabei verständigten sich Regierung, Regionen und die Kommunen in einem gemeinsamen Beschluss, 50.000 neue Krippenplätze zu schaffen. Der Ausbauplan bekräftigten zugleich die Mul-

462 *Bonini*, I servizi socio-educativi per la prima infanzia, in: *Gori* (Hrsg.), *Come cambia il welfare lombardo*, 2010, S. 319 ff. (329 ff.).

463 Finanzgesetz für 2002, Art. 70; Finanzgesetz für 2003, Art. 91.

464 *Piano straordinario per lo sviluppo del sistema integrato dei servizi socio educativi per la prima infanzia* gem. Art. 1 Abs. 1259 Gesetz Nr. 296/2006 (Finanzgesetz für 2007) in Verbindung mit der Vereinbarung (*intesa*) vom 26.9.2007 zwischen Regierung, Regionen und Kommunen zur Umsetzung der Vorgaben; für 2008 Art. 2 Abs. 457 und 458 Gesetz Nr. 244/2007 (Finanzgesetz für 2008) sowie die interregionale Vereinbarung vom 14.2.2008. Der Ausbauplan sah eine öffentliche Finanzierung von insgesamt 727 Mio. € vor, 446 Mio. € oblagen dem Gesamtstaat, 281 Mio. € entfielen auf die örtliche Kofinanzierung.

tifunktionalität der Betreuungsdienste, die hauptsächlich drei Zielsetzungen verfolgten: die Förderung des Kindeswohls und der Entwicklung der Kinder, die Unterstützung der erzieherischen Rolle der Eltern und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die Versorgung mit frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten für die unter Dreijährigen sollte von zuvor etwa 11% im Landesdurchschnitt<sup>465</sup> einen Mindestgrad von 12% der Altersgruppe erreichen. Als zweites Ausbauziel sollte der Anteil der Kommunen mit einem frühkindlichen Betreuungsangebot auf mindestens 35% ansteigen. Für die stark unterversorgten Regionen im Süden Italiens wurde zunächst eine anzustrebende Versorgungsquote von mindestens 6% vereinbart. Darüber hinaus wurden Maßnahmen zur quantitativen und qualitativen Evaluierung des Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur sowie eine besondere technische Unterstützung für die süditalienischen Regionen des Mezzogiorno vereinbart.

Ein Baustein des Ausbauprogramms bestand in der Einführung so genannter Frühlingsgruppen für die Altersgruppe zwischen zwei und drei Jahren (24-36 Monate), die seit dem Schuljahr 2007/2008 an den staatlichen, kommunalen oder kirchlichen Vorschulen sowie an Kinderkrippen eingerichtet werden können.<sup>466</sup> Das Angebot der Frühlingsgruppen basiert auf Vereinbarungen zwischen Staat, Regionen und Kommunen von zunächst einjähriger Dauer, seit 2010 für jeweils einen Dreijahreszeitraum.

### c) Ausgestaltung und Qualitätsstandards der Betreuungsangebote

Die Ausgestaltung der Betreuungsangebote ist je nach Region und nach Träger unterschiedlich. Vor allem die größeren Gemeinden bieten Betreuungs- und Erziehungsdienste für Kleinkinder im Alter von 3 Monaten bis zu 3 Jahren als Teil des kommunalen Sozialdienstes an. Diese Dienste haben ein pädagogisches Konzept und sind auf eine längere und regelmäßige Anwesenheit des Kindes ausgerichtet. Die Aufnahme eines Kindes richtet sich nach einer Rangordnung mit Punktebewertung. Dabei werden als Kriterien im Allgemeinen die Arbeits- und Einkommenssituation der Familie, die Zusammensetzung der Familie (z.B. Einelternfamilie) und eine eventuelle Notlage berücksichtigt. Die Öffnungszeiten der öffentlichen Krippen sind in Italien kürzer als anderswo in Europa, insbesondere in Süditalien. Jede Gemeinde entscheidet über die Öffnungszeiten der Krippen, doch die durchschnittliche Öffnungszeit beträgt acht Stunden pro Tag,

---

465 Davon entfielen schätzungsweise etwa 9% auf öffentliche und private Kinderkrippen und 2% auf ergänzende und innovative Dienste, vgl. *CENSIS, Italy today 2008*, S. 99.

466 Vgl. oben (FN 454). Im ersten Jahr (2007-2008) entstanden 1.362 Frühlingsgruppen. Vgl. *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), *Diritti in crescita*, 2009, S. 67. Im Schuljahr 2010/2011 besuchten 25.442 Kinder insgesamt 1604 öffentlich subventionierte Frühlingsgruppen. Zur Entwicklung vgl. *Govi, L'impatto delle sezioni primavera nel sistema integrato dei servizi educativi per la prima infanzia*, in: *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Rapporto al 31.12.2011, S. 211 ff.; *MIUR, Monitoraggio Sezioni Primavera a.s. 2010-2011*, 2013.



bei einer Mindestverweildauer von 5 Stunden am Tag.<sup>467</sup> Die Einrichtungen sind normalerweise 10 – 12 Monate im Jahr, an 5 Tagen in der Woche geöffnet.

Die Gruppenstärke der staatlichen Krippen umfasst maximal 10 Kinder, die Gruppenstärke der kommunalen Krippen bis zu 15 Kinder. Ein wichtiger Qualitätsindikator ist die Relation zwischen pädagogischer Fachkraft und Kindern. Für Kinderkrippen ist eine solche Fachkraft für jeweils sechs bis sieben Kinder vorgeschrieben. In vielen Regionen gilt jedoch für jüngere Kinder ein günstigerer Betreuerschlüssel. Die besten Standards beim Betreuerschlüssel finden sich in Piemont (5,5), in der Toskana, den Abruzzen und im Aostatal (6).<sup>468</sup> Ein durchschnittlich deutlich schlechterer Betreuerschlüssel findet sich in den Frühlingsgruppen für die Kinder im Übergang zur Vorschule (24-36 Monate). Der vorgeschriebene Mindeststandard von 1:10 wird in über einem Viertel der Gruppen nicht eingehalten, was die Qualität der Angebote in Frage stellt.<sup>469</sup> Die Gruppengröße reicht von einem Minimum von 5 Kindern zu einem Maximum von 20 Kindern und beträgt im Landesdurchschnitt 15,9 Kinder. Die Nichteinhaltung des Betreuerschlüssels wiegt umso schwerer, als teilweise auch das Mindestalter der Kinder von 24 Monaten unterschritten wird.

Neben den staatlichen und gemeindlichen Kinderkrippen, die zumeist eine Ganztagsbetreuung anbieten, gibt es auch sozialpädagogische Einrichtungen mit kleineren Gruppen, die auf eine unregelmäßige Anwesenheit der Kinder ausgerichtet sind (wenige Stunden am Tag und/oder wenige Tage in der Woche). Diese Einrichtungen zeichnen sich durch eine große Flexibilität aus, um den Bedürfnissen der Eltern Rechnung zu tragen.<sup>470</sup> In der autonomen Provinz Südtirol sind die Gemeinden Träger dieser Einrichtungen und setzen auch die Kosten für diesen Betreuungsdienst fest. Für die Durchführung werden in der Regel Sozialgenossenschaften oder Vereine beauftragt.<sup>471</sup>

Tagesmütter/-väterdienste sind als eigenständige sozialpädagogische Einrichtung noch wenig verbreitet. Bislang existieren keine Regelungen auf gesamtstaatlicher Ebene. Allerdings finden sich regionalrechtliche Vorschriften für diese Form der Betreuung, etwa unter der Bezeichnung „Tagesmutter“ oder „Familienkrippe“ (*nido familiare*), inzwischen in 17 von 21 Regionen bzw. Autonomen Provinzen (ausgenommen bislang Latium, Marken, Apulien und Umbrien). Vorläufer war die autonome Provinz Südtirol, die bereits in einem 1996 verabschiedeten Landesgesetz den Tagesmütter/-väterdienst

467 In Südtalien sind die Öffnungszeiten der kommunalen Krippen deutlich kürzer, etwa in Neapel können die Kinder nur 6,5 Stunden am Tag betreut werden.

468 Zu den verschiedenen Standards vgl. *Bonini*, I servizi socio-educativi per la prima infanzia (oben FN 462), S. 328. Der tatsächliche Betreuerschlüssel lag im Jahr 2008/2009 in öffentlichen Krippen bei 1:7,5 und in Krippen in privater Trägerschaft bei 1:8, vgl. *Fortunati/Moretti/Zelano*, Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia, in: Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, 2012, S. 201.

469 Zu Fragen der Qualität der Frühlingsgruppen vgl. *Govi*, 2012, S. 221 ff.; *Gruppo CRC*, 6° rapporto di aggiornamento 2012-2013, S. 102.

470 Z.B. ganzzährige Öffnungszeit ohne Sommerpause.

471 Art. 1 Landesgesetz der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol Nr. 8 vom 9.4.1996.

für Kinder bis zu drei Jahren als Alternative und Ergänzung zu den sonstigen Betreuungsdiensten regelte.<sup>472</sup> Nach den landesgesetzlichen Bestimmungen sind Tagesmütter/-väter ausgebildete Fachkräfte mit einem entsprechenden Diplom, die bis zu sechs Kinder gleichzeitig bei sich zuhause betreuen. Sie sind Mitglied in einer Sozialgenossenschaft, die die Betreuungstätigkeit pädagogisch und organisatorisch unterstützt. Die Genossenschaften vermitteln zwischen den Familien und den Tagesmüttern/-vätern. Seit 2008 werden die Tagesmütter mit Arbeitsvertrag angestellt. Das Land bezuschusst die Elternbeiträge in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Lage der Familie.<sup>473</sup>

Die regionalgesetzlichen Regelungen stimmen darin überein, dass sie nach dem Südtiroler Vorbild in der Regel ein bestimmtes Berufsbild und bestimmte Mindeststandards hinsichtlich der Ausbildung verlangen.<sup>474</sup>

Trotz der Professionalisierungstendenzen bei den Tagespflegepersonen sind informelle Formen nicht professionalisierter Betreuung, u.a. durch Babysitter nach wie vor bedeutsam und werden auch durch Einbeziehung in öffentlich geförderte Finanzierungsmodelle (Gutscheinsystem) unterstützt.<sup>475</sup>

#### d) Finanzierung

Die staatlichen Kinderkrippen waren für die Familien ursprünglich kostenfrei. Die Gemeinden, die für den Betrieb verantwortlich waren, erhielten über die Regionen zweckgebundene Mittel der Zentralregierung. Zur Finanzierung war eine spezielle Sozialabgabe eingeführt worden. Seit Ende der 80er Jahre ist die Finanzierung über öffentliche Mittel rückläufig. Staatliche Fonds, die weitgehend von den Regionen verwaltet werden, unterstützen die Finanzierung öffentlicher Betreuungsangebote mit Mitteln aus dem allgemeinen Steueraufkommen. Wegen der anhaltenden Wirtschaftskrise wurden die staatlichen Mittel seit 2009 massiv reduziert.

Die Einstufung der Betreuungsangebote als „bedarfsabhängiger Dienst“ (*servizio a domanda individuale*) führte zu einer wachsenden Eigenbeteiligung der Eltern. Im Fall der kommunalen Kinderkrippen wird eine Kostenbeteiligung von mindestens 50% ge-

472 Landesgesetz Bozen-Südtirol Nr. 8 vom 9.4.1996 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung DLH Nr. 40 vom 30.12.1997.

473 Eltern, deren Einkommen eine bestimmte Grenze nicht überschreitet und deren Kind unter drei Jahre alt ist, können bei der finanziellen Sozialhilfe der Autonomen Provinz Bozen-Südtirol einen Stundenbeitrag beantragen. Diese Unterstützung beträgt maximal 4,50 € pro Stunde und Kind und kann bis zu maximal 160 Dienststunden im Monat gewährt werden.

474 Nur zwei süditalienische Regionen (Basilikata und Sizilien) schreiben keine bestimmte Ausbildung vor, vgl. zu den insgesamt heterogenen Normierungen *Fortunati/Patente/Zelano*, La realtà dei servizi educativi domiciliari, in: Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 Dicembre 2011, S. 261 ff.

475 Vgl. die probeweise Einführung von INPS-Gutscheinen zur Bezahlung von Babysitter-Diensten für Mütter, die nach dem obligatorischen Mutterschaftsurlaub wieder erwerbstätig sind und nicht die fakultative Elternzeit in Anspruch nehmen (Art. 4 Abs. 24 Buchst. b) Gesetz Nr. 92/2012, D.M. vom 22.12.2012.

fordert. Die tatsächlich zu zahlenden Besuchsgebühren weisen indes eine große Bandbreite auf. Die Höhe der Eigenbeteiligung der Eltern bestimmt sich überwiegend (75% der Fälle) nach dem gewichteten Indikator zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (ISEE), zu 20% nach dem Familieneinkommen und in 5% der Fälle wird eine Einheitsgebühr erhoben. Der von den Familien getragene Anteil an den Gesamtkosten kommunaler Krippenplätze ist zwischen dem Besuchsjahr 2003/2004 und 2011/2012 von 17,5% auf 18,8% gestiegen.<sup>476</sup> Nach Umfragedaten zu den Kosten für den Besuch einer öffentlichen Krippe im Ganztagsbetrieb (im Durchschnitt 9 Stunden täglich) und falls nicht vorhanden, für eine kürzere Besuchsdauer (durchschnittlich 6 Stunden täglich) ergab sich ein durchschnittlicher monatlicher Kostenaufwand von ca. 302 € je Kind. Dabei ist die kommunale Besuchsgebühr mit 114 € in Kalabrien am günstigsten, mit 413 € im Aostatal und 403 € in der Lombardei am teuersten.<sup>477</sup> Ein ganztägiger Krippenbesuch (mit Verpflegung) in einer kommunalen Einrichtung kostet durchschnittlich zwischen 485 € und 241 €, bei einem privaten Anbieter zwischen 533 und 290 €. Bedürftige oder kinderreiche Familien (ab dem dritten Kind) oder Familien in anderen Belastungssituationen erhalten Ermäßigungen bzw. Zuschüsse.<sup>478</sup>

An der weiteren Finanzierung der öffentlichen Betreuungsangebote sind neben dem Staat auch die Regionen, für die laufenden Betriebskosten vor allem die Gemeinden beteiligt. Mindestens 80% dieser Kosten wird aus öffentlichen Mitteln finanziert, dabei sind die Netto-Aufwendungen der Kommunen im Zeitraum zwischen dem Schuljahr 2003/2004 und 2011/2012 von 0,85 Mrd. € auf 1,245 Mrd. € angewachsen.<sup>479</sup> Der monatliche Aufwand der Gemeinden betrug pro Kind (bei 10 Monaten Öffnungszeit im Jahr) im Durchschnitt ca. 600 €, mit einer Spannbreite von 892 € im Aostatal und ca. 285 € in der Basilikata.<sup>480</sup> Die Standardkosten in den öffentlichen Einrichtungen sind v.a. aufgrund der durch die geltenden Tarifverträge vorgegebenen Personalkosten höher als in den privaten Einrichtungen.

Höchst disparat ist die Gebührengestaltung auch in den 2007/2008 eingeführten neuen Frühlingsgruppen. Mehrheitlich werden differenzierte Gebühren erhoben, in etwa

476 ISTAT, L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, a.s. 2011/2012, Statistiche report, 25.7.2013.

477 *Indagine dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva* vom November 2012, zitiert nach den Angaben des italienischen Parlaments, Asilo nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia, aktualisiert zum 4.2.2013 (<http://www.camera.it>).

478 *Fortunati/Moretti/Zelano*, Costi di gestione, criteri di accesso e tariffe dei nidi d'infanzia, in: Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31 Dicembre 2011, S. 159 ff., S. 176 ff.

479 ISTAT (oben FN 476). Zu einem geringen Anteil (ca. 4%) sind neben den Gemeinden andere örtliche Körperschaften beteiligt, die im Auftrag der Gemeinde tätig sind.

480 Durchschnittlich wandten die Gemeinden 2010 pro Kind und Jahr für einen Krippenplatz in öffentlicher Trägerschaft einen Nettobetrag von ca. 7.110 € (d.h. nach Abzug der Elternbeiträge von durchschnittlich 1.272 €) auf. Die Spannbreite variierte zwischen 13.568 € pro Kind und Jahr in der teuersten Region Latium und 3.334 € in der günstigsten Region Kalabrien, vgl. *Save the Children* (Hrsg.), 2012, S. 85; zu 2009 vgl. ISTAT, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 73, 77, Tab. 21 b.

einem Drittel gilt eine einheitliche Gebühr, im südlichen Italien findet sich jedoch häufig auch vollständige Kostenfreiheit oder sehr geringe Durchschnittsgebühren von unter 5 € im Monat.

Die Kostenstruktur privater Kinderkrippen wird durch die öffentlichen Qualitätsvorgaben beeinflusst, insbesondere durch den Betreuerschlüssel, der jedoch oft etwas ungünstiger ist als in öffentlichen Einrichtungen. Teilweise werden private Krippenplätze bezuschusst, überwiegend sind private Einrichtungen jedoch nur für besser gestellte Familien erschwinglich.

Mit der Arbeitsmarktreform 2012 (Gesetz Nr. 92/2012) wurde probeweise für die Jahre 2013-2015 eine neue Entlastung bei den Kosten der Kinderbetreuung für Mütter eingeführt, die keine fakultative Elternzeit in Anspruch nehmen, sondern stattdessen wieder ihre frühere Erwerbstätigkeit fortsetzen. Zur finanziellen Unterstützung sind Gutscheine für Babysitterleistungen oder für die Inanspruchnahme öffentlicher oder anerkannter privater Krippen vorgesehen. Anzahl und Höhe der Gutscheine richtet sich nach den finanziellen Verhältnissen der Familie und wird durch Ministerialdekret festgelegt.<sup>481</sup> Die Mütter werden mit einem Monatsbetrag von bis zu 300 € bis zu sechs Monate lang entlastet. Es besteht jedoch kein Rechtsanspruch, die Unterstützung wird nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel zuerkannt.<sup>482</sup> Für die Maßnahme sind jährlich 20 Mio. € an öffentlichen Mitteln während der Erprobungsphase vorgesehen.

#### e) Teilhabequote

Trotz erheblicher Anstrengungen zum Ausbau des Betreuungsangebots in der letzten Dekade bestehen nach wie vor erhebliche Defizite und Ungleichheiten beim Zugang, vor allem in den südlichen Regionen. Ein starkes Nord-Süd-Gefälle besteht sowohl bei der Teilhabequote (ausgenommen Sardinien), als auch bei der Qualität der Einrichtungen, der personellen Besetzung und der Ausbildung des pädagogischen Personals. Durch die Ausbaubemühungen ist der Prozentsatz der Kommunen, die Betreuungsdienste für Kinder unter drei Jahren entweder in Gestalt kommunaler Einrichtungen oder durch öffentliche Beteiligung an den Kosten für private Anbieter zur Verfügung stellen, von 32,8% (2003/2004) auf 48,1% (2011/2012) gestiegen.

Nur ein geringer Anteil der Kinder – im landesweiten Durchschnitt 2,2% – nimmt ergänzende Betreuungsdienste durch Tagesmütter in Anspruch, die ebenfalls durch die Gemeinden und auf übergemeindlicher Ebene gefördert werden. Der territoriale Versorgungsgrad dieses Angebots ist jedoch limitiert, außer in der autonomen Provinz Bozen, wo 13,4% Kinder der Altersgruppe von Tagesmüttern betreut werden.<sup>483</sup>

481 Art. 4 Abs. 24 Buchst. b), Abs. 25 Buchst. b) Gesetz Nr. 92/2012.

482 Einzelheiten im D.M. vom 22.12.2012, Art. 4-8.

483 Zu den Besonderheiten dieses Betreuungsangebots vgl. *Fortunati/Parente/Zelano*, La realtà dei servizi educativi familiari, in: *Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia*, Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011, S. 261 ff.

2010/2011 nutzten 14% der unter Dreijährigen ein öffentliches oder öffentlich finanziertes Betreuungsangebot und 55,2% der Kommunen stellten Betreuungsplätze in Krippen oder bei Tagesmüttern zur Verfügung. Den höchsten Versorgungsgrad bei kommunalen Angeboten erreicht der Nordosten Italiens mit einem durchschnittlichen Wert von 16,8% (Region Emilia-Romagna: 25,4%). Schlusslichter sind immer noch die süditalienischen Regionen und Sizilien; eine Ausnahme bildet die Insel Sardinien, deren Versorgungsquote mit 23,6% deutlich über den anderen südlichen Landesteilen liegt. Angesichts der defizitären Versorgungslage im Süden liegt in diesen Regionen der vorzeitige Eintritt von Kindern im Krippenalter in die Vorschule bei 9% der Altersgruppe gegenüber einem landesweiten Durchschnitt von 5%. Unter Einbeziehung sämtlicher Betreuungs- und Bildungsangebote sowie der vorgezogenen Einschulung in die Vorschule erreichte Italien im Landesdurchschnitt einen Versorgungsgrad von knapp 35% der Kinder der Altersgruppe 0-2 Jahre im Jahr 2010/2011, bzw. von 38% für die Kinder im Alter von 3-35 Monaten.<sup>484</sup>

Nach wie vor deckt das Angebot an öffentlich bezuschussten und damit bezahlbaren Krippenplätzen nicht die Nachfrage, was sich in entsprechenden Wartelisten niederschlägt.<sup>485</sup> In den letzten Jahren ist die Zahl der privaten Krippen deutlich gestiegen, im Zeitraum 2008-2011 von 39,5% auf 47,5%, wobei ihre Verbreitung in den einzelnen Regionen zwischen 40,0% im Süden und 54,1% im Nordwesten variiert.<sup>486</sup>

## 2. Vorschulsystem

Der Staat hatte bis zur Bildungsreform von 1968 die Kindergärten weitgehend kirchlichen Einrichtungen überlassen. Der erste nicht konfessionelle kommunale Kindergarten Italiens wurde 1912 in der Stadt Reggio Emilia gegründet.<sup>487</sup> 1968 wurden staatliche Vorschulen als freiwilliges Angebot gegen große Widerstände landesweit eingeführt.<sup>488</sup> Vorschulen stehen flächendeckend zur Verfügung, ohne dass hierzu ein individueller Rechtsanspruch der Kinder formuliert worden wäre. Faktische Zugangsbarrieren können sich teilweise für Kinder ergeben, deren Eltern sich nach Ablauf ihrer befris-

484 Zur Entwicklung im Detail vgl. *Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia*, Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia. Rapporto al 31 dicembre 2011, S. 14 ff., (41); *ISTAT*, *Famiglia in Cifre*, 2010, S. 73 ff.; *Volpi/Pirra*, in: PSS Nr. 6/2010, S. 12.

485 Im Durchschnitt bleiben etwa 25% der Kinder auf einer Warteliste. Mit der anhaltenden Wirtschaftskrise sinkt die Nachfrage nach Krippenplätzen.

486 Vgl. zur Verbreitung privater Betreuungsangebote *Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia*, Monitoraggio del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, Rapporto al 31.12.2011, S. 35 f.

487 Diese Stadt praktiziert in ihren kommunalen Krippen und Kindergärten seit Ende der 1960er Jahre ein anspruchsvolles Bildungs- und Erziehungsprogramm für Kleinkinder bis zu sechs Jahren, das internationale Anerkennung fand. Zur sog. Reggio-Pädagogik vgl. *Sommer*, *Kinder mit erhobenem Kopf. Kindergärten und Krippen in Reggio Emilia*, 1999, S. 8 ff.

488 L. 18 marzo 1968, n. 444 (*Ordinamento della scuola materna statale*).

teten Visa illegal in Italien aufhalten. Allerdings hat die erstinstanzliche Rechtsprechung das individuelle, familienunabhängige Recht dieser Kinder auf Besuch der kommunalen Vorschule als Ausprägung des Rechts auf Bildung anerkannt. Dieses Grundrecht kann den Kindern nicht wegen einer fehlenden Aufenthaltserlaubnis der Eltern verweigert werden.<sup>489</sup>

#### a) Rechtsgrundlagen und Angebotsinhalte

Die dreijährige Vorschule (*scuola dell'infanzia*) ist ein freiwilliges Angebot des Bildungssystems für Kinder ab dem 3. Lebensjahr bis zur Einschulung. Rechtsgrundlage ist Gesetzesdekret Nr. 59 vom 19.2.2004<sup>490</sup> in Verbindung mit regionalgesetzlichen Normen. Diese Bildungseinrichtung zielt darauf ab, bei der Erziehung und der Entwicklung der Kinder mitzuwirken, und ihre Beziehungsfähigkeit, Autonomie, Kreativität und Lernfähigkeit zu fördern sowie gleiche Bildungschancen effektiv zu gewährleisten. Unter Wahrung der Primärverantwortung der Eltern trägt die Vorschule zur umfassenden Bildung der Kinder bei und sorgt für die pädagogische Kontinuität beim Übergang in die Grundschule. Bereits 1996 führte Italien als berufliche Qualifikation für Vorschullehrerinnen und –lehrer ein Hochschulstudium der Primärausbildung von vierjähriger Dauer ein.<sup>491</sup>

Bis 2004 konnten Kinder in das laufende Vorschuljahr aufgenommen werden, die bis Ende Dezember drei Jahre alt wurden. Durch die Schulreform Moratti wurde die vorzeitige Aufnahme in die Grundschule und parallel dazu die vorzeitige Aufnahme in die Vorschule ausgeweitet. Damit können Kinder unter drei Jahren in die Vorschule aufgenommen werden, wenn sie bis zum 30.4. des laufenden Schuljahres das dritte Lebensjahr vollenden. Die vorgezogene Aufnahme in die Vorschule ist davon abhängig, dass freie Plätze sowie geeignete Räumlichkeiten und eine geeignete Ausstattung vorhanden sind.<sup>492</sup> Allerdings werden teilweise auch Kinder, die erst nach dem Stichtag geboren sind, in die Vorschule aufgenommen. Die irreguläre frühe Aufnahme betrifft durchschnittlich 10-11% der „vorzeitig“ eingeschulerten Kinder. Der vorgezogene Eintritt in die Vorschule als erster Bildungsstufe ist seit 2008 strukturell verankert und wird in

489 Tribunale Milano, Nr. 2380 vom 11.2.2008, das in der verweigerten Aufnahme eines Kindes in die Vorschule eine Verletzung des Kindeswohls sah. Vgl. zu dieser Entscheidung Long, in: *International Journal of Children's Rights* 17 (2009) 155 ff. (159).

490 D.Lgs. Nr. 59 vom 19.2.2004 („*Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo dell'istruzione, a norma dell'articolo della legge 28 marzo 2003, n. 53*“) in Verbindung mit der Revision des Schulsystems nach Gesetz Nr. 133/2008 und Gesetz Nr. 169/2008 (Schulreform Gelmini).

491 Zur Ausbildung der Vorschullehrer und zum Bildungsangebot der Vorschulen vgl. im Einzelnen Avon, *La legislazione scolastica*, 2009, S. 163 ff.

492 Govi, *Gli anticipi nella Scuola dell'Infanzia – Norme, dati, analisi critica e di prospettiva*, in: *Ministero del Lavoro e dell'Politiche Sociali et al.* (Hrsg.), *Monitoraggio del Piano di Sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Rapporto al 31 Dicembre 2011, S. 237-260.

78% der Einrichtungen praktiziert, insbesondere in den süditalienischen Regionen, wo wenige Krippenplätze zur Verfügung stehen.

Die Gruppenstärke in den öffentlichen Vorschulen wurde in den letzten Jahren erhöht. 1998 betrug die Zahl der Kinder je Gruppe noch zwischen 15 und 25, die ausnahmsweise auf 28 erhöht werden konnte, wenn die Kinder nicht in benachbarten Vorschulen aufgenommen werden konnten. Seit dem Schuljahr 2009/2010 ist eine Mindestgruppenstärke von 18 Kindern vorgeschrieben, während die Obergrenze ab dem Schuljahr 2010/2011 auf 26 erhöht wurde (in Ausnahmefällen bis zu 29 Kinder). Das Lehrer-Schüler-Verhältnis entspricht mit 1:11,8 ungefähr dem Verhältnis in Grundschulen (1: 11,3).<sup>493</sup>

Die Studentafel der Bildungsaktivitäten soll im Jahr mindestens 875 und höchstens 1700 Stunden umfassen, die in 35 Wochen pro Schuljahr zu absolvieren sind.<sup>494</sup> Im Fall der Mindestanzahl entspricht dies einer Besuchsdauer von jeweils 5 Stunden an fünf Wochentagen, während bei der Höchstzahl ein ganztägiger Besuch an fünf Wochentagen und am Samstagvormittag abgedeckt ist. In der Praxis wird das Angebot durch die jeweilige Einrichtung entsprechend der familiären Nachfrage beschlossen. Nach der Vorschulordnung gemäß Gesetzesdekret Nr. 59/2004 mussten die staatlichen Vorschulen mindestens zwei Zeitmodelle anbieten. Seit dem Schuljahr 2009/2010 sind nun drei Zeitmodelle möglich: ein Regelmodell mit 40 Wochenstunden (zumeist acht Stunden an 5 Wochentagen), eine verkürzte Besuchszeit von 25 Stunden (begrenzt auf den vormittäglichen Besuch) sowie eine verlängerte Besuchszeit von 50 Wochenstunden.<sup>495</sup>

Der Zugang zur Vorschule setzte bisher die Einschreibung des Kindes auf einer Warteliste in der gewählten Einrichtung voraus. Das Vorrücken auf der Warteliste erfolgt, abhängig von der Zahl der verfügbaren Plätze, nach verschiedenen Parametern, wie Einkommen und Zusammensetzung der Familie. Oftmals sind die Öffnungszeiten – vor allem in Süditalien – jedoch nicht auf die Bedürfnisse der Familien abgestimmt. Ein Mittagessen wird im Schnitt für 82,7% der Vorschüler angeboten.

## b) Organisation und Finanzierung

Vorschuleinrichtungen werden entweder von der Gemeinde, dem Staat oder privaten Trägern betrieben. Die staatlichen Vorschulen sind kostenlos, nur für das Mittagessen wird eine Gebühr erhoben. Etwa 50% der kommunalen Vorschulen sind ebenfalls kostenlos, in den übrigen Einrichtungen werden einkommensabhängige Besuchsgebühren erhoben, bei Bedürftigkeit ist der Besuch kostenlos. Das gleiche gilt für private konfessionsgebundene Vorschulen, wobei die Besuchsgebühr vom Einkommen und vom Um-

493 *OECD, Education at a Glance 2012, Country Note Italy, S. 7.*

494 Art. 3 D.Lgs. Nr. 59/2004.

495 Reformgesetz Nr. 133/2008. Eine ganztägige Vorschule (8 Stunden) ist vor allem in Norditalien das Standardangebot (90%).

fang der staatlichen Förderung abhängt. Nicht kirchliche private Einrichtungen sind sehr exklusiv und teuer.

### c) Teilhabequote

Die Versorgung mit vorschulischen Bildungsangeboten ist im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hoch, insbesondere seit der intensiven Expansion nach 1968. Die Besuchsquote betrug im Schuljahr 2011/2012 im Durchschnitt 98,8%.<sup>496</sup> Der Anteil der Kinder mit ganztägigen Besuchszeiten von 40 oder mehr Wochenstunden betrug 2009/2010 fast 89% im landesweiten Durchschnitt (über 90% in Norditalien, 87,7% in Mittelitalien, 80,2% in Süditalien, 61,6% auf den Inseln). 93,4% der staatlichen Vorschulen boten einen Mittagstisch (über 99% im Norden, aber nur 70% auf Sizilien).<sup>497</sup>

Insgesamt besuchten im Schuljahr 2012/13 1,695 Mio. Kinder eine Vorschuleinrichtung.<sup>498</sup> Rund 55% der Vorschulen sind in öffentlicher Trägerschaft.

## 3. Förderung und Betreuung von Kindern im Schulalter

Die Förderung von Kindern und Jugendlichen im Schulalter erfolgt außerhalb der schulischen Angebote im engeren Sinn auch durch Kinder- und Jugendarbeit.

### a) Struktur des Bildungssystems und ergänzender Betreuungsbedarf

Aufgrund der schulischen Autonomie entscheiden die Schulen eigenverantwortlich über Unterrichtsorganisation und die Verteilung der Unterrichtszeiten über den Tag und die Woche, d.h. über den Umfang von Nachmittagsunterricht und die Organisation einer 5 oder 6-Tage-Woche. Vorgaben bestehen jedoch für die Stundenkontingente der einzelnen Fächer. Der wöchentliche Umfang des Unterrichts – und damit ein etwaiger ergänzender Betreuungsbedarf für Schulkinder – unterscheiden sich jeweils nach der Schulstufe und hängen von der familiären Nachfrage, vor allem von der Ausstattung der Schule ab. Die Rahmenbedingungen für einen ganztägigen Schulbetrieb haben sich in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert.<sup>499</sup>

In den öffentlichen Grundschulen soll der wöchentliche Unterricht vorzugsweise 24 Stunden umfassen. Die Eltern können als weitere Variante des Halbtagsbetriebs für ein Modell mit 27 Wochenstunden optieren, das im Schuljahr 2010/2011 in 21% der Klas-

496 Ein Teil der Erstklässler (9,2%) wird schon vor dem 6. Lebensjahr eingeschult und daher nicht der Vorschule, sondern der Grundschule zugeordnet. Zur Besuchsquote vgl. *CENSIS*, 46° Rapporto sulla situazione sociale del paese 2012, S. 128. Die Beschulung im Rahmen des Vorschulprogramms erreicht etwa 94% der Kinder zwischen drei und sechs Jahren.

497 *MIUR*, *La scuola in cifre 2009-2010*, S. 60 ff.

498 Zur Entwicklung der Besuchszahlen *ISTAT*, *Annuario statistico italiano 2013*, S. 184.

499 *Avon*, *La legislazione scolastica: un sistema per il servizio di istruzione*, 2009, S. 173 ff.



sen durchgeführt wurde. Am meisten verbreitet (49% der Klassen) ist ein verkürztes Ganztagsmodell von 30 Stunden, gefolgt von einem echten Ganztagsmodell von 40 Stunden (30%). In der Sekundarstufe I (früher: Mittelschule) ist als Regelmodell eine Unterrichtszeit von 30 Wochenstunden vorgesehen. Durch außerkurrikuläre, in der Regel kostenpflichtige Aktivitäten kann die Anwesenheitsdauer auf 36 Stunden erhöht werden (sog. *tempo prolungato*). Das verkürzte Ganztagsmodell wie auch der volle Ganztagsbetrieb mit 40 Wochenstunden sind auf Nachfrage der Eltern möglich, sofern die Voraussetzungen hinsichtlich Lehrpersonal und Infrastruktur vorhanden sind.

## b) Ganztagsklassen

Die Einrichtung von Ganztagsklassen mit einem eigenständigen pädagogischen Konzept in den staatlichen Grundschulen (mit zwei Lehrern pro Klasse) geht auf das Gesetz Nr. 820 vom 24.9.1971 zurück.<sup>500</sup> Dieses Schulkonzept verfolgte unter anderem den Ansatz, die Bildungschancen für Kinder aus Arbeiterfamilien zu verbessern, in denen die Mütter bis zum Ende der 1970er Jahre zu gut 73% nur die Grundschule abgeschlossen hatten, während die Analphabetenrate unter diesen Müttern noch bei 2% lag.<sup>501</sup>

In der Mittelschule wurden 1983 die Ganztagsklassen und Nachmittagsbetreuung durch das Modell der verlängerten Verweilzeit (*tempo prolungato*) verdrängt. Für die Einrichtung von Ganztagsklassen oder von erweiterten Öffnungszeiten konnten beim Bildungsministerium zusätzliche Mittel beantragt werden.

Die Betreuung in echten Ganztagsklassen lag bisher ausschließlich in der Hand von Lehrern, bei einer Schüler-Lehrer-Relation von etwa 1:10 im Landesdurchschnitt. Im Schuljahr 2010/11 wurden etwa 30% der Grundschulklassen ganztägig geführt (mit 40 Stunden Verweilzeit), in der Sekundarstufe 1 waren 20% der Klassen mit einer verlängerten Verweildauer (von 36-40 Stunden) gegenüber 80% mit einer Verweildauer von nur 30 Stunden.<sup>502</sup> Die Verteilung ist allerdings regional sehr unterschiedlich. In Städten wie Bologna, Mailand oder Modena erreichte der Anteil der Ganztagsgrundschulklassen etwa 50%, in Palermo, Neapel oder Bari dagegen nur 3 oder 4%. Obwohl sich die Rahmenbedingungen hinsichtlich der Ausstattung mit Lehrkräften seit den Schulreformen von 2003<sup>503</sup> verschlechtert haben, steigt die Nachfrage nach Ganztagsklassen.<sup>504</sup>

500 Zur pädagogischen und sozialen Funktion der Ganztagsangebote vgl. *Dei*, La scuola in Italia, 2007, S. 66-68; *Catarsi* (Hrsg.), La scuola a tempo pieno in Italia: una grande utopia?, 2004.

501 *Catarsi*, Tempo pieno: tempo di che?, in: *ders.* (Hrsg.), La scuola a tempo pieno in Italia: una grande utopia?, 2004, S. 20.

502 Vgl. *MIUR*, Monitoraggio delle indicazioni per la scuola dell'infanzia e del primo ciclo, Maggio 2012.

503 Gesetz Nr. 53 vom 28.3.2003; Dekret Nr. 137 vom 1.9.2008, umgewandelt in Gesetz Nr. 169 vom 30.10.2008 (Abschaffung der traditionellen Optionen für Unterrichtszeiten von 27, 30 oder 40 Wochenstunden durch 24 Stunden Pflichtunterricht in der Grundschule) und die dazu ergangenen Durchführungsverordnungen D.P.R. Nr. 81 und Nr. 89 vom 20.3.2009.

504 Vgl. *Berzoni/Profeta*, Quanti rischi nella rinuncia al tempo pieno, in: [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 27.3.2009.

Nach Daten zum Schuljahr 2010/2011 ist in der Sekundarstufe I der prozentuale Anteil sowohl der Klassen mit verlängerter Anwesenheitszeit (*tempo prolungato*) wie auch der Klassen mit einem ganztägigen Betrieb (37-40 Wochenstunden) deutlich gesunken.<sup>505</sup> Zwischen 2007 - 2012 hat der Anteil der Grundschulklassen im Ganztagsbetrieb von 24% auf 30% leicht zugenommen; er variiert jedoch stark zwischen den südlichen und nördlichen Regionen (47% in der Lombardei, 5,4% in Molise).<sup>506</sup>

An den Kosten im Zusammenhang mit der Ausbildung im öffentlichen und privaten Bildungssystem sind die Familien mit geschätzten 7 Milliarden Euro (etwa 0,5% des BIP) beteiligt. 23% der Aufwendungen sind direkt durch den Schulbesuch veranlasst (Gebühren der Schule für Laboratorien, didaktische Aktivitäten, Gebühren für Dienstleistungen öffentlicher Einrichtungen, Schulbücher), 77% betreffen notwendige Ausgaben für den Kauf von ergänzenden Textbüchern Transport, Ausflüge, kulturelle Aktivitäten, etc). Der durchschnittliche familiäre Aufwand je Schüler oder Schülerin beträgt 54 € im Schuljahr.<sup>507</sup>

### c) Förderung von Kindern außerhalb der Unterrichtszeiten

Institutionalisierte außerschulische Betreuungseinrichtungen für Schulkinder („*dopo-scuola*“ oder auch „*pre-scuola*“) sind nur rudimentär entwickelt. Angebote für diese Altersgruppe umfassen familienähnliche Tageseinrichtungen mit qualifiziertem Betreuungspersonal (etwa Kinderhäuser), betriebliche Einrichtungen (die häufig von einer Sozialgenossenschaft betrieben werden) sowie spezielle Angebote nur für die Ferienzeiten.<sup>508</sup> Darüber hinaus werden verlängerte Betreuungszeiten für Schulkinder zunehmend auch in den Schulen angeboten, etwa als Frühbetreuung bis zum Unterrichtsbeginn oder als ergänzendes Angebot nach dem Unterricht.

Daneben bieten vor allem gemeinnützige Organisationen, Vereine und Verbände außerschulische Betreuung und Begleitung für Kinder und Jugendliche an und ermöglichen zum Beispiel sportliche Betätigung in kommunalen Sportanlagen. Solche Dienstleistungen umfassen auch die Hausaufgabenhilfe für Kinder, Begleitung und Abholung der Kinder von und zu außerschulischen Aktivitäten, Babysitterdienste am Abend. Die Nachmittagsbetreuung findet im Allgemeinen zwischen 14.30 – 18.00 Uhr statt, die

---

505 In den vormaligen Mittelschulen sank der Anteil der Ganztagsklassen von 6,1% im Schuljahr 2006/2007 auf 2,9% im Schuljahr 2010/2011.

506 *Save the Children* (Hrsg.), 3° Atlante dell'infanzia, 2012, S. 67.

507 *MIUR*, *La scuola in cifre 2009*, S. 12.

508 Ferienlager mit und ohne Übernachtung bzw. Campingfreizeiten für Kinder und Jugendliche während der langen Sommerferien werden heute vor allem durch die Gemeinde organisiert. Diese Form der Betreuung stammt aus den 30er Jahren und wurde damals von einigen Unternehmen für die Kinder ihrer Angestellten angeboten. Teils handelt es sich um Schullandheime oder um von der Schule getrennte Einrichtungen. Wegen der wachsenden Zahl berufstätiger Mütter besteht eine sehr große Nachfrage nach diesen Angeboten.

Besuchskosten hängen von der Dauer der Besuchszeit ab. Etwa 20% der erwerbstätigen Mütter lassen ihre Kinder ab dem Alter von 11 Jahren alleine zu Hause.<sup>509</sup>

### III. Familienunterstützende soziale Dienste und Hilfen zur Erziehung

#### 1. Allgemeine familienunterstützende Hilfen und Angebote

Unterstützung der Elternfunktionen wird in unterschiedlichen Formen angeboten, in Eltern-Kind-Zentren als offene Treffpunkte für Eltern, Großeltern und Kinder für gemeinsames Spielen und Gespräche, in Kursen und Veranstaltungen mit Elternthemen sowie in Beratungseinrichtungen, die in nahezu allen Regionen eingerichtet wurden, entweder als Maßnahmen zur Förderung von Kindern und Jugendlichen gemäß Gesetz 285/1997 oder aufgrund einer spezifischen regionalrechtlichen Regelung. Im Rahmen von Art. 4 Gesetz 285/1997 wurden u.a. Projekte zur Unterstützung elterlicher Verantwortung finanziert, insbesondere durch die Gewährung einer Kindergrundsicherung für bedürftige Kinder, die einer Pflegefamilie oder einem alleinerziehenden Elternteil anvertraut wurden. Weitere Maßnahmen betreffen die Prävention von Gefährdungslagen und psycho-sozialer Risiken, Familienmediation und Beratung zur Bewältigung von Beziehungskonflikten zwischen Eltern und Kindern.

Unter den Maßnahmen, die durch den nationalen Familienfonds gefördert wurden, ist besonders die Umstrukturierung der Familienberatungsstellen (*consultorio familiare*) hervorzuheben. Dieser soziale Dienst war ursprünglich durch Gesetz Nr. 405/1975 eingeführt worden und ist institutionell dem Gesundheitsdienst und damit organisatorisch und finanziell den Regionen zugeordnet. Dieser Dienst wurde mit Hilfe spezifischer Vereinbarungen mit den Regionen zu einem Familienzentrum mit einem umfangreichen Angebot weiterentwickelt. Es geht um Beratung und Unterstützung für eine verantwortliche Elternschaft, um psychologischen und sozialen Beistand bei Problemen in der Paar- und der Familienbeziehung, auch in Bezug auf Erziehungsprobleme, um Beratung über Verhütung, künstliche Befruchtung, Schwangerschaft, Geburtsvorbereitung, Betreuungsangebote für Kinder, Familienmediation, Information über Adoptions- und Pflegeverfahren oder auch um die Prävention von Kindesmisshandlung oder von Gewalt gegen Frauen.<sup>510</sup>

Im Dezember 2007 existierten landesweit 2186 Familienberatungsdienste, davon organisierten 553 spezielle Anlaufstellen für Jugendliche.<sup>511</sup>

509 Rossi, Servizi e interventi sociali per le famiglie e con le famiglie lungo il ciclo di vita, Beitrag für die Nationale Familienkonferenz vom 8.-10. November 2010, S. 15 f.; vgl. auch Donati (Hrsg.), Il costo dei figli, 2010.

510 Gesetz Nr. 405 vom 29.7.1975. Das Aufgabenspektrum wurde zuletzt durch Gesetz Nr. 40 vom 19.2.2004 (*Norme in materia di procreazione medicalmente assistita*) ausgeweitet.

511 Presidenza del Consiglio dei Ministri (Hrsg.), Diritti in crescita, 2009, S. 70.

## 2. Sicherstellung der Betreuung und Erziehung bei Ausfall der Eltern

### a) Familienähnliche Erziehungsformen

Zu den zentralen Themen, die sich das Nationale Observatorium für Kinder und Jugendliche schon früh vornahm, gehörten die Abschaffung der Heimerziehung durch Schließung der Kinderheime zum 31.12.2006 und der Ausbau der Platzierung von Kindern in geeigneten Pflegefamilien.<sup>512</sup> Die vorhandenen Heime sollten entweder geschlossen werden oder in kleinere Einheiten umgewandelt werden. Für Kinder unter sechs Jahren ohne Familie war ausschließlich die Unterbringung in einer familienähnlichen Gemeinschaft vorgesehen, mit Ausnahme von Eilfällen.

Zur Betreuung stark verhaltensauffälliger Kinder und Jugendlicher in einem familienähnlichen Ambiente wurde auf regionaler Ebene als Alternative zu einer kollektiven Unterbringung und Erziehung im Rahmen einer Wohngemeinschaft die Figur einer professionellen Pflegefamilie geschaffen. Es handelt sich um eine Schutzmaßnahme für Kinder und Jugendliche in besonders schwierigen Umständen, deren Aufnahme in eine Pflegefamilie erhöhte Anforderungen stellt, denen nicht professionelle Pflegefamilien, die auf freiwilliger Basis tätig sind, in der Regel nicht gewachsen sind. Die Provinz Mailand gehört zu den ersten in Italien, die diese Schutzmaßnahme auf einer experimentellen Basis ab November 2004 einführte.<sup>513</sup>

Die Zahl der Kinder in Pflegefamilien betrug Ende Dezember 2011 rund 14.400 (2010: rund 14.500), gleichwohl befanden sich zugleich immer noch knapp 15.000 (2010: 14.800) Kinder in einer heimähnlichen Einrichtung.<sup>514</sup> Die Fremdunterbringung betrifft zu einem hohen Anteil ausländische Kinder und Jugendliche, insbesondere unbegleitete Minderjährige. Entgegen der gesetzgeberischen Zielsetzung ist ein großer Teil der Kleinkinder mit Bedarf an Fremdunterbringung nicht in Familienpflege, sondern in einem Kinderheim untergebracht. Die Pflegefamilien erhalten eine Aufwandsentschädigung, die im landesweiten Durchschnitt 404 € pro Monat und Kind beträgt.<sup>515</sup>

512 Art. 2 Abs. 4 Gesetz Nr. 149/2001. Zur Platzierung in Pflegefamilien (Pflegeanvertrauung) vgl. oben A.IV.2.c., zur Entwicklung entsprechender Sozialdienste für Kinder in Risikofamilien vgl. *Bonini*, *Le politiche per i minori allontanati e le famiglie in difficoltà*, in: *Gori* (Hrsg.), *Come cambia il welfare lombardo*, S. 339 ff.

513 Hierzu *Ghezzi*, in: PSS Nr. 19/2006, S. 16 ff.

514 *Istituto degli Innocenti* (Hrsg.), *Affidamenti familiari e collocamenti in comunità al 31 dicembre 2011*, in: *Quaderni della ricerca sociale* 26/2013, 20 f. Zur Entwicklung vgl. *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2012-2013, S. 60 f.; *Belotti* (Hrsg.), *Accogliere bambini, biografie, storie e famiglie*, 2009; *Bonini*, *Le politiche per i minori allontanati e le famiglie in difficoltà*, in: *Gori* (Hrsg.), *Come cambia il welfare lombardo*, 2010, S. 339 ff.; zu den Fortschritten vgl. auch *Lenti/Long*, S. 279 f.; *Presidenza del Consiglio dei Ministri* (Hrsg.), *Diritti in crescita*, 2009, S. 76. Der Anteil der Familienpflege liegt in den Regionen Sardinien, Ligurien, Piemont und Toskana über dem nationalen Durchschnitt, in elf Regionen (v.a. in Süditalien) und in einer Autonomen Provinz dagegen darunter.

515 Vgl. *Guidi/Palmieri/Miraglia*, *Mai più un Bambino*, 2013, S. 104.

## b) Heimerziehung

Art. 3 Gesetz 184/1983 sieht die Unterbringung eines Minderjährigen in einer öffentlichen oder privaten Fürsorgeeinrichtung als subsidiäre Maßnahme vor, wenn das Kind nicht in der Herkunftsfamilie erzogen werden kann und auch keine geeignete Pflegefamilie vorhanden ist. Bis zur Reform durch Gesetz Nr. 149/2001 waren wirtschaftliche Schwierigkeiten der Herkunftsfamilie ein häufiger Grund für die Erziehung in einer Fürsorgeeinrichtung, mit großem Abstand gefolgt von Verhaltensproblemen der Eltern und Krisen in den familiären Beziehungen.<sup>516</sup> Durch Gesetz Nr. 149/2001 wurde die Ablösung der Heimerziehung durch Familienpflege oder Unterbringung in einer familienähnlichen Gemeinschaft bis Ende 2006 vorgeschrieben.<sup>517</sup> Für die Kosten der außerfamiliären Unterbringung von Kindern hat die höchstrichterliche Rechtsprechung einen Anspruch der Kommune gegenüber den Eltern anerkannt.<sup>518</sup>

Unter den Kindern, die in einer heimähnlichen Einrichtung leben, befindet sich eine wachsende Zahl ausländischer Kinder und Jugendlicher. Ihr Anteil ist 1998-2010 von 12% auf 27% gestiegen, was größtenteils mit der wachsenden Zahl unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge zusammenhängt. In einigen Regionen (Emilia Romagna, Toskana, Marken, Latium) liegt der Anteil ausländischer Kinder und Jugendlicher bei über 40%.<sup>519</sup> 17,5% der Kinder in Heimerziehung ist behindert und leidet an einer psychischen Erkrankung.<sup>520</sup>

## D. Abschließende Bemerkungen

Italien hat Familien mit heranwachsenden Kindern als Zielgruppe universeller sozialpolitischer Interventionen erst spät entdeckt. Zwar fungierte die Familie immer als wichtigster sozialer Stoßdämpfer, fehlende soziale Dienste wurden traditionell im Familienverband aufgefangen. Anstelle einer expliziten, kohärenten Familienpolitik entwickelten sich fragmentarische Maßnahmen, teils im Rahmen stratifizierter sozialer Versorgungssysteme, teils als bedürftigkeitsabhängige Leistungen mit minimalem öffentlichem Aufwand. Häufig wurden – je nach Kassenlage – kurzfristige Maßnahmen ohne strukturelle Verankerung eingeführt. Bei den Geldleistungen zeigt sich in den letzten Jahren eine Tendenz, beitragsfinanzierte Maßnahmen für Arbeitnehmerfamilien auszuweiten bzw. Leistungssysteme für Eltern mit Erziehungspflichten unabhängig vom Erwerbssta-

---

516 Misshandlung und Vernachlässigung (5,1%), sexueller Missbrauch (2,5%) und Verlassenheit (1,8%) sind weitere spezifische Gründe für die Fürsorgeerziehung.

517 Art. 2 Abs. 4 Gesetz 146/2001.

518 Corte di Cassazione, Urteile Nr. 22678/2010 und 22909/2010, vgl. *Lenti/Long*, *Diritto di famiglia e servizi sociali*, S. 283.

519 *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2012-2013, S. 64.

520 *Gruppo CRC*, 6° Rapporto 2012-2013, S. 64.