



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 8.5.2018
COM(2018) 273 final

**BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT,
DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Ausbau der Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder in Europa mit Blick auf die
Verbesserung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben, die Vereinbarkeit von
Beruf und Privatleben und ein nachhaltiges und integratives Wachstum (die
„Barcelona-Ziele“)**

Zusammenfassung

Die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit hochwertiger Betreuungseinrichtungen für Kinder ist ein Schlüsselfaktor, der es Frauen, aber auch Männern mit Betreuungspflichten ermöglicht, am Erwerbsleben teilzunehmen¹. Eine hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung ist ferner ein wichtiges Instrument, um gegen eine mögliche soziale Benachteiligung von Kindern vorzugehen²; darüber hinaus ist sie der kognitiven und sozialen Entwicklung von Kindern von frühem Alter an förderlich³.

Der Europäische Rat hat dies bereits auf seiner Tagung in Barcelona im Jahr 2002 erkannt⁴ und in Bezug auf die Verfügbarkeit hochwertiger und erschwinglicher Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter Ziele festgelegt, die zwei konkrete Vorgaben beinhalten, und zwar die Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen für 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für 33 % der Kinder unter drei Jahren.

Ziel des vorliegenden Berichts ist, im Zuge der Umsetzung der Mitteilung der Kommission zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen⁵ zu bewerten, in welchem Maße die Mitgliedstaaten seit dem letzten Bericht aus dem Jahr 2013 bei der Umsetzung der Barcelona-Ziele Fortschritte erzielt haben.

Insgesamt gesehen wurde das Barcelona-Ziel für Kinder der Altersgruppe unter drei Jahren mit 32,9 % der Kinder in der EU-28 erreicht, auch wenn zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten weiterhin erhebliche Unterschiede festzustellen sind.

Die Zielvorgabe von 33 % wurde gemäß den jüngsten Daten zum Jahr 2016 von 12 Mitgliedstaaten weitgehend erfüllt; in sieben der 12 Mitgliedstaaten haben zwischen 33 % und 49 % der Kinder Zugang zu einer Betreuungseinrichtung, in fünf dieser EU-Mitgliedstaaten sind es 50 % der Kinder oder mehr. In den übrigen 16 Mitgliedstaaten besuchen weniger als 33 % eine Betreuungseinrichtung, wobei in zehn Mitgliedstaaten sogar weniger als 25 % der Kinder der jüngsten Altersgruppe Zugang zu Betreuung haben.

Bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter wurde das Barcelona-Ziel noch nicht erreicht. Seit 2016 besuchen 86,3 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter eine formelle Betreuungseinrichtung oder eine Vorschule. Das Barcelona-Ziel wurde in 12 Mitgliedstaaten erfüllt; in den übrigen 16 Mitgliedstaaten ist dies noch nicht der Fall.

Die Verfügbarkeit und die Inanspruchnahme von Kinderbetreuung wird durch mehrere Faktoren beeinflusst, und zwar Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, Zugänglichkeit und Qualität. Auch die Anpassungsfähigkeit der Betreuungsdienste an die Bedürfnisse der Eltern wie auch die Entfernung der Kinderbetreuungseinrichtungen und auf die Erwerbstätigkeitsmuster und Bedürfnisse abgestimmte Öffnungszeiten spielen eine wesentliche Rolle.

Da Betreuungspflichten der Hauptgrund für eine geringe Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben sind, die für Europa einen wirtschaftlichen Verlust von 370 Mrd. EUR pro Jahr darstellt, sind die 2002

¹ Strategisches Engagement der Kommission für die Gleichstellung der Geschlechter 2016/-2019.

² Empfehlung der Kommission „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ (COM (2013)112 final vom 20.2.2013 und SWD(2017), 258 final).

³ Strategischer Rahmen für die allgemeine und berufliche Bildung 2020 (ET2020) (ABl. 2009/C 119/02).

⁴ Schlussfolgerungen des Vorsitzes des Europäischen Rates von Barcelona, 15.-16. März 2002.

⁵ Mitteilung der Kommission „Eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen“ (COM(2017) 252 final vom 26.4.2017).

vom Europäischen Rat angenommenen Barcelona-Ziele, auch im Jahr 2018 noch von herausragender Bedeutung.

1. Politischer Kontext

Die Unterrepräsentation von Frauen ist eines der nachhaltigsten Probleme, von dem die Arbeitsmärkte aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union betroffen sind. Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle, d. h. die Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern, liegt in der Europäischen Union insgesamt bei 11,6 Prozentpunkten bzw. – in Vollzeitäquivalenten gemessen – sogar bei 18,2 Prozentpunkten.⁶ Der dadurch entstehende wirtschaftliche Verlust beläuft sich auf 370 Mrd. EUR pro Jahr.⁷

Hauptgrund für die geringe Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben sind Betreuungsaufgaben, die von ihnen im Vergleich zu Männern in unverhältnismäßig größerem Umfang wahrgenommen werden. Frauen übernehmen in verschiedenen Abschnitten ihres Lebens Betreuungspflichten, insbesondere aber in der Zeit, in der sie Kleinkinder haben. 2016 lag die durchschnittliche Beschäftigungsquote von Frauen mit einem Kind im Alter von unter sechs Jahren neun Prozentpunkte unter der von Frauen ohne Kleinkinder; in mehreren Mitgliedstaaten beläuft sich diese Differenz sogar auf mehr als 30 Prozentpunkte. In einigen Mitgliedstaaten gehen 25 % der nicht erwerbstätigen Frauen aufgrund von Betreuungspflichten keiner Beschäftigung nach.

Dabei ist die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit qualitativ hochwertiger Betreuungseinrichtungen für Kinder ein Schlüsselfaktor, der es Frauen, aber auch Männern mit Betreuungspflichten ermöglicht, am Erwerbsleben teilzunehmen.

Bereits auf seiner Tagung in Barcelona im Jahr 2002 hat der Europäische Rat⁸ diese Situation erkannt und in Bezug auf die Verfügbarkeit hochwertiger und erschwinglicher Betreuungseinrichtungen⁹ für Kinder im Vorschulalter zwei Zielvorgaben festgelegt:

„Die Mitgliedstaaten sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010

- für 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und
- für 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.“

Der Europäische Rat hat die Mitgliedstaaten aufgefordert, diese Zielvorgaben bis 2010 zu erfüllen. In ihrem Bericht von 2013 zur Bewertung des Stands der Dinge bei der Umsetzung der Ziele kam die Europäische Kommission zu dem Schluss, dass diese Vorgabe für keine der beiden Altersgruppen,

⁶ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 2016.

⁷ Eurofound (2016), *Geschlechtsspezifische Beschäftigungsunterschiede: Herausforderungen und Lösungen*.

⁸ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, *Europäischer Rat* (Barcelona), 15.-16. März 2002, abrufbar unter: <http://www.consilium.europa.eu/media/20931/71067.pdf>.

⁹ Die Begriffe „Betreuung“, „Kinderbetreuung“ und „formelle Kinderbetreuung“ in den Barcelona-Zielen umfassen auch den Aspekt Bildung, da Kinder nicht nur in Kinderbetreuungseinrichtungen, sondern auch in Vorschulen vor dem Eintreten des Schulpflichtalters betreut werden. Zu den Betreuungseinrichtungen für Kinder unter dem Schulpflichtalter zählen daher neben Kinderkrippen und sonstigen Kindertagesstätten auch die familiäre Kinderbetreuung, die Betreuung durch zugelassene Tagesmütter/Tagesväter im Hause des Kindes oder der Tagesmutter/des Tagesvaters, die vorschulische oder vergleichbare Erziehung und Bildung, die Pflichtschulerziehung und -bildung sowie die Hortbetreuung. Die Begriffe „frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung“ und „Vorschulbildung und -erziehung“ werden in diesem Bericht gleichermaßen synonym verwendet.

d. h. weder für Kinder im Alter bis zu drei Jahren noch für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter, erreicht worden waren.¹⁰

Im Bericht der Europäischen Kommission zu den Barcelona-Zielen aus dem Jahr 2013¹¹ wurde erklärt, dass ungeachtet der seit 2002 verzeichneten Erfolge das Betreuungsangebot für Kinder noch immer nicht den Barcelona-Zielen entspricht und noch viel getan werden muss, um ein zufriedenstellendes Versorgungsniveau vor allem für Kinder unter drei Jahren zu erreichen:

- Nur sechs EU-Mitgliedstaaten hatten die Zielvorgaben für beide Altersgruppen (bis zu drei Jahren; ab drei Jahre bis zum Schulpflichtalter) im Jahr 2011 erfüllt¹²;
- drei Mitgliedstaaten haben nur die Zielvorgabe für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter erfüllt¹³;
- vier Mitgliedstaaten haben lediglich die Zielvorgabe für Kinder im Alter von bis zu drei Jahren erfüllt¹⁴.

Der Bericht der Kommission konzentrierte sich nicht nur auf die Verfügbarkeit von Betreuungsmöglichkeiten, sondern bewertete auch die Zugänglichkeit, die Erschwinglichkeit und die Qualität der verfügbaren Betreuungsplätze.

Eine vollumfängliche Teilhabe der Frauen am Erwerbsleben erfordert in der Tat, dass Kinderbetreuung Vollzeit verfügbar ist und dem Bedarf der Eltern in Bezug auf Arbeits- und Ferienzeiten gerecht wird. Noch wichtiger aber ist die Tatsache, dass Kinderbetreuung für berufstätige Frauen nur dann eine echte Option darstellt, wenn diese für sie erschwinglich ist und sie sich auf die Qualität der Betreuung verlassen können.

Aus diesem Grunde wurden die Barcelona-Ziele wie auch die damit verbundenen Zielvorgaben im Europäischen Pakt für die Gleichstellung der Geschlechter (2011-2020) erneut festgeschrieben und auch in der Strategie Europa 2020 als Vorgabe genannt.

Neben der regelmäßigen Überwachung der Umsetzung der Barcelona-Ziele wird auch die Verfügbarkeit erschwinglicher und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungsplätze als eines der wichtigsten Elemente für eine Erhöhung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben im Rahmen des Europäischen Semesters beobachtet. Das Europäische Semester bezeichnet den jährlichen Rahmen für die wirtschaftspolitische Steuerung der Europäischen Union, der darauf abzielt, problematische wirtschaftliche Entwicklungen zu überwachen, zu verhindern und zu korrigieren¹⁵.

Im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte hat die Kommission am 26. April 2017 die Initiative zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben verabschiedet, die eine Reihe von legislativen und nichtlegislativen Maßnahmen zur Modernisierung des bestehenden rechtlichen und politischen Rahmens in Bezug auf Urlaube aus familiären Gründen¹⁶, flexible Arbeitszeitregelungen und formelle Pflege- und Betreuungseinrichtungen sowie zur Beseitigung

¹⁰ Um mit der in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Barcelona verwendeten Terminologie im Einklang zu bleiben, bezeichnet der Begriff „Schulpflichtalter“ das gesetzlich vorgeschriebene Einschulalter, das in den meisten Ländern bei ca. sechs Jahren liegt.

¹¹ Europäische Kommission, Barcelona-Ziele (2013), abrufbar unter: <https://publications.europa.eu/de/publication-detail/-/publication/fb103a95-f680-4f6e-bd44-035fbb867e6a>.

¹² Belgien, Dänemark, Frankreich, Schweden, Slowenien und das Vereinigte Königreich.

¹³ Deutschland, Italien und Estland.

¹⁴ Luxemburg, die Niederlande, Spanien und Portugal.

¹⁵ 2017 wurde an sechs Länder eine länderspezifische Empfehlung gerichtet, die Probleme bei der Kinderbetreuung als Teil der Hindernisse für eine Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben anzugehen. 2018 wurde die Kinderbetreuung in 17 Länderberichten als ein Thema hervorgehoben, dem Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, und zwar mit besonderem Augenmerk auf spezifische länderrelevante Aspekte wie die Verfügbarkeit, Zugänglichkeit und Bezahlbarkeit von Kinderbetreuung und die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben.

¹⁶ Der Begriff „Urlaub aus familiären Gründen“ umfasst Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub sowie Pflegeurlaub.

wirtschaftlicher Negativanreize für Zweitverdienende vorsieht. Die Verbesserung der Qualität, der Bezahlbarkeit und der Verfügbarkeit von Kinderbetreuung ist ein wichtiger Teil dieser Initiative, der durch die regelmäßige Überwachung der Zielvorgaben, eine verbesserte Datenerhebung und die Förderung der Nutzung der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds für die Finanzierung sozialer Infrastrukturen verwirklicht werden soll.¹⁷

Bezahlbare und qualitativ hochwertige Kinderbetreuungseinrichtungen tragen nicht nur zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familienleben bei, was sich positiv auf die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt und die Gleichstellung der Geschlechter auswirkt. Sie sind ferner auch der sozio-ökonomischen Integration von Kindern und der Entwicklung ihrer Fertigkeiten von klein auf förderlich¹⁸.

Die Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2013 „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“¹⁹, die im November 2013 vom Rat angenommen wurde, ruft die Mitgliedstaaten dazu auf, mehr in politische Maßnahmen für Kinder zu investieren, um deren Rechte zu stärken, die Kinderarmut zu verringern und das Wohlergehen der Kinder zu fördern. Sie ist Teil eines wesentlich breiter angelegten „Sozialinvestitionspakets“ (SIP), das den Mitgliedstaaten politische Leitlinien für lebenslange Sozialinvestitionen an die Hand gibt. Der Empfehlung zufolge gibt es umfangreiche Belege dafür, dass benachteiligte Kinder, die Kinderbetreuungseinrichtungen besucht haben, weniger häufig die Schulausbildung abbrechen und arbeitslos werden, wodurch wiederum eine Reihe anderer sozialer Probleme vermieden wird.

Darüber hinaus hat der Rat (Bildung) 2009 im Kontext des strategischen Rahmens für die allgemeine und berufliche Bildung 2020 (ET 2020)²⁰ Benchmarks für die allgemeine und berufliche Bildung verabschiedet, darunter eine für Kinder zwischen vier Jahren und dem Schulpflichtalter²¹. Entsprechend dieser Benchmark/dieser Zielvorgabe sollten mindestens 95 % der Kinder im Alter zwischen vier Jahren und dem gesetzlichen Einschulungsalter in den Genuss einer frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung kommen²². Das Ziel von ET 2020 ist, die nationalen Bildungs- und Berufsbildungssysteme zu verbessern, um die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen.

Neben den Barcelona-Zielen wird auch die Umsetzung der im Rahmen des ET 2020 vereinbarten Ziele in Bezug auf die allgemeine und berufliche Bildung, darunter auch das Ziel für Kinder zwischen vier Jahren und dem Schulpflichtalter, von der Kommission regelmäßig überwacht.²³ 2017 stellte die Kommission fest, dass in der Europäischen Union im Durchschnitt 94,8 % der Kinder an Maßnahmen zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung teilnehmen. Daher kann das ET 2020-Ziel im Allgemeinen als erreicht betrachtet werden. Angesichts dieses Ergebnisses kündigte die Kommission in der oben genannten Mitteilung zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben eine Überarbeitung des

¹⁷ Siehe die Mitteilung der Kommission „Eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen“ (COM(2017) 252 final vom 26.4.2017).

¹⁸ Belege für die große Bedeutung hochwertiger Kinderbetreuung liefern auch mehrere Forschungsvorhaben, die über das 7. Forschungsrahmenprogramm der EU und Horizont 2020 (6. Gesellschaftliche Herausforderung „Europa in einer sich verändernden Welt: integrative, innovative und reflektierende Gesellschaften“) gefördert werden. Diese Projekte befassen sich mit der Rolle der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung im Hinblick auf Ungleichheiten und Armut sowie das Wohlergehen und die Entwicklung von Kindern wie auch mit der Wahl der verschiedenen Optionen für die Kinderbetreuung unter Berücksichtigung der jeweiligen familiären Besonderheiten (sozio-ökonomisch, kulturell) und unterschiedlicher institutioneller Kontexte.

¹⁹ Siehe SWD(2017) 258 final.

²⁰ Strategischer Rahmen für die allgemeine und berufliche Bildung 2020 (ET 2020) (ABl. 2009/C 119/02).

²¹ Im Strategischen Rahmen für die allgemeine und berufliche Bildung (ET 2020) wird das Schulpflichtalter als das gesetzliche Einschulungsalter definiert.

²² Der im strategischen Rahmen zur allgemeinen und beruflichen Bildung verwendete Begriff „Frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung“ wird in diesem Bericht synonym zum Begriff „Kinderbetreuung“ verwendet, der in den Barcelona-Zielen verwendet wird.

²³ Europäische Kommission (2017), Monitor für die allgemeine und berufliche Bildung 2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/education/sites/education/files/monitor2017_en.pdf.

bestehenden ET 2020-Ziels an. Dies hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 17. November 2017 zur Stärkung der europäischen Identität²⁴ bekräftigt, in der sie anregt, das Ziel von 95 % auf Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter auszudehnen. Dies würde bedeuten, dass das bestehende Barcelona-Ziel für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter um 5 % erhöht würde. Darüber hinaus hat sich die Kommission verpflichtet, die Qualität der Kinderbetreuungssysteme zu prüfen.

Im Mai 2018 hat die Kommission im Rahmen des Pakets für Bildungsziele (Education Targets Package²⁵) einen Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Systemen für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) vorgestellt, die von einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen begleitet wird. Ziel dieses Vorschlags ist, die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen um eine Verbesserung des Zugangs zu ihren Systemen der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung und um eine Verbesserung von deren Qualität zu ermutigen und zu unterstützen. Zugrunde liegt die Überlegung, dass die frühen Lebensjahre eines Menschen die Entwicklung von Basiskompetenzen und Lernfähigkeiten, die großen Einfluss auf den späteren Bildungsweg und die Berufsaussichten und somit auf die Lebensleistungen und die Zufriedenheit mit dem Leben im Allgemeinen haben können, am stärksten prägen.

Die europäische Säule sozialer Rechte, die von den Mitgliedstaaten am 17. November 2017 angenommen wurde, hat die Bedeutung formeller Kinderbetreuungseinrichtungen bekräftigt. Das im Rahmen der Säule eingerichtete „Sozialpolitische Scoreboard“ überwacht die Umsetzung von Grundsatz 11 (Betreuung und Unterstützung von Kindern) der Säule insbesondere in Bezug auf Kinder unter drei Jahren.

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass der Zugang zu erschwinglicher und hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung drei wichtigen Zwecken dient:

- der Verbesserung des Arbeitsmarktpotenzials von Frauen mit Kindern;
- der Entwicklung der kognitiven und sozialen Kompetenzen von Vorschulkindern;
- der Stärkung der sozialen Inklusion von Kindern aus benachteiligtem Umfeld²⁶.

Ziel des vorliegenden Berichts ist, im Zuge der Umsetzung der Mitteilung der Kommission hinsichtlich der Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen zu bewerten, inwieweit die Mitgliedstaaten seit dem letzten Bericht aus dem Jahr 2013 Fortschritte bei der Umsetzung der Barcelona-Ziele verzeichnet haben. Diese Bewertung sowie das Ergebnis, dass das Bildungsziel ET 2020 im Allgemeinen erreicht wurde, lassen darauf schließen, dass es möglicherweise an der Zeit ist, eine generelle, kohärente Überarbeitung aller Ziele zu erwägen, die für Kinder von ihrer Geburt an bis zum schulpflichtigen Alter festgelegt wurden.

²⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur“ – Beitrag der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017, COM (2017) 673 final.

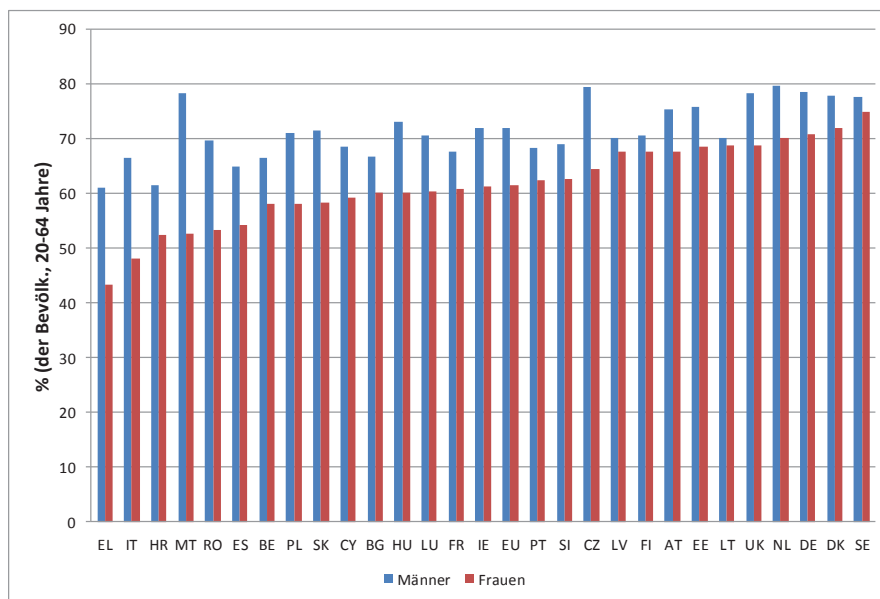
²⁵ Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu Systemen für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung.

²⁶ „Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage“, SWD (2017) 258 final.

2. Die Bedeutung der Kinderbetreuung für die Erhöhung der Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben

Obwohl sich die Teilnahme von Frauen am Arbeitsmarkt erhöht hat, ist in allen EU-Mitgliedstaaten noch immer ein Gefälle zwischen der Teilnahme von Frauen und Männern am Erwerbsleben festzustellen. Für die EU-28 beträgt das Gefälle derzeit 11,6 Prozentpunkte und – in Vollzeitäquivalenten gemessen – 18,2 Prozentpunkte. In Litauen ist das geringste (2 %) und in Malta das größte Gefälle (27 %) zu verzeichnen.

[Abbildung 1: Beschäftigungsquote von Frauen und Männern im Alter von 15-64 Jahren, 2016, in %]



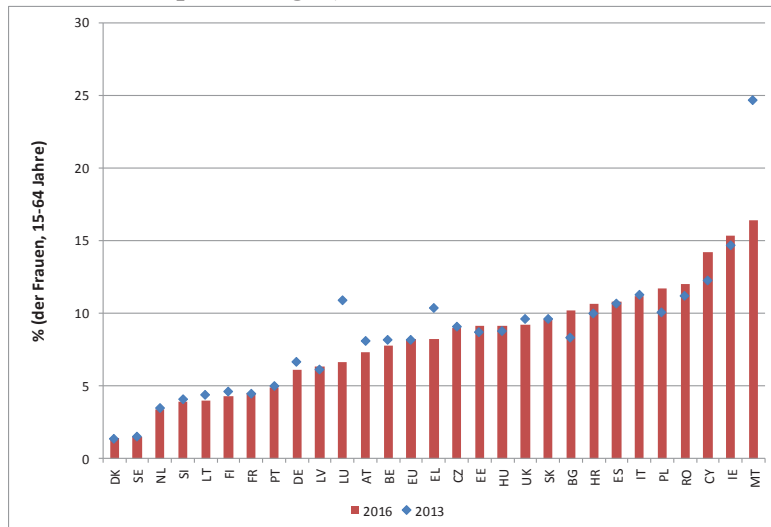
Quelle: AKE 2016

Das geschlechtsspezifische Beschäftigungsgefälle steht in hohem Maße mit Betreuungspflichten im Zusammenhang.

Obwohl in den meisten Mitgliedstaaten das Modell des männlichen Ernährers durch das Doppelverdienermodell (beide Partner sind vollzeitbeschäftigt) oder das modifizierte Ernährermodell, auch Zuverdienermodell genannt (ein Partner geht einer Teilzeitarbeit nach; der andere ist vollzeitbeschäftigt), ersetzt wurde, ist im Hinblick auf Nichterwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit weiterhin ein erheblicher geschlechtsspezifischer Unterschied festzustellen: 31 % der Frauen im Vergleich zu 8 % der Männer gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach. Die Niederlande haben mit 76,4 % der Frauen und 26,2 % der Männer die höchste Quote von Teilzeitbeschäftigten.

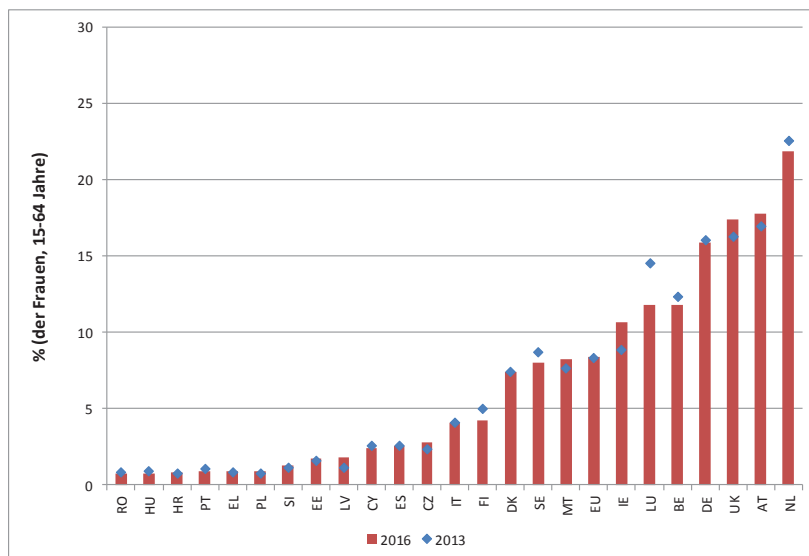
Bei den Gründen, warum Frauen aus dem Erwerbsleben ausscheiden bzw. teilzeitbeschäftigt sind, sind die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten besonders ausgeprägt (Abbildungen 1 und 2). So sind mehr als 10 % der Frauen in Malta, Irland, Zypern, Rumänien, Polen, Italien, Spanien, Kroatien und Bulgarien aufgrund ihrer persönlichen oder familiären Verpflichtungen, die zumeist in der Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen bestehen, nicht erwerbstätig (Abbildung 2 unten). Darüber hinaus gehen 10 % der Frauen in den Niederlanden, Österreich, dem Vereinigten Königreich, Deutschland, Belgien, Luxemburg und Irland aufgrund ihrer Betreuungspflichten einer Teilzeitbeschäftigung nach (Abbildung 3 unten).

[Abbildung 2: Nichterwerbstätigkeit wegen persönlicher und familiärer Verpflichtungen (Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen sowie andere persönliche und familiäre Verpflichtungen), Frauen, in %]



Quelle: AKE 2006-2013

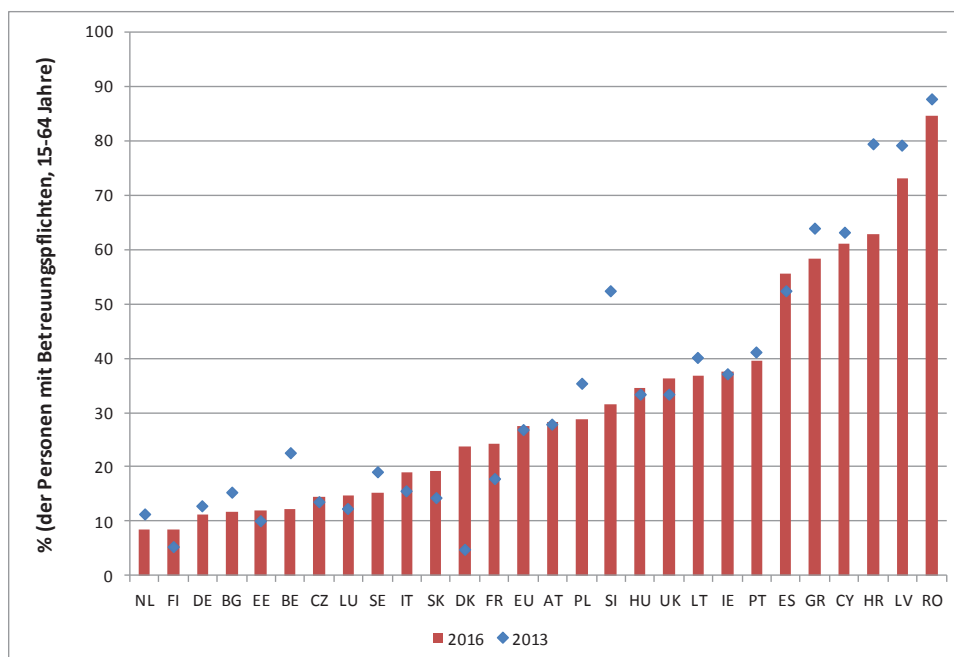
[Abbildung 3: Teilzeitarbeit wegen persönlicher und familiärer Verpflichtungen (Betreuung von Kindern oder pflegebedürftigen Erwachsenen sowie andere persönliche und familiäre Verpflichtungen), Frauen, in %]



Quelle: AKE 2006-2013

Eine genauere Betrachtung der Gründe für Nichterwerbstätigkeit und Teilzeitarbeit zeigt, dass rund 20 % der Personen mit Betreuungspflichten nicht berufstätig sind oder in Teilzeit arbeiten, weil es an einer entsprechenden Betreuungsinfrastruktur fehlt. Dieser Anteil reicht von mehr als 80 % der Nichterwerbstätigen oder Teilzeitbeschäftigten in Rumänien und Lettland, über mehr als 30 % in Kroatien, Zypern, Griechenland, Spanien, Irland, Portugal, Litauen, Ungarn, Slowenien und Polen bis hin zu weniger als 10 % in den Niederlanden, Finnland und Schweden.

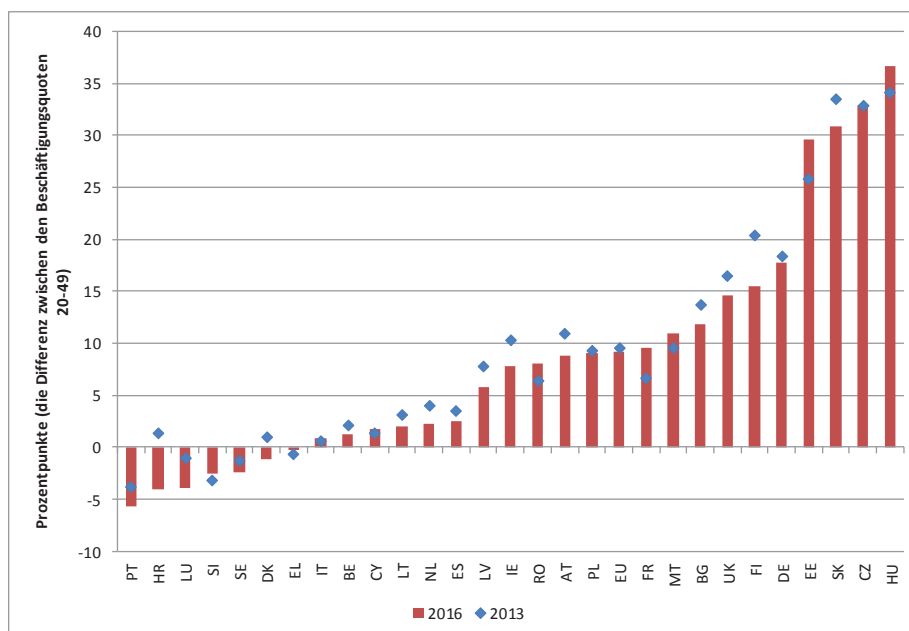
[Abbildung 4: Anteil der aufgrund von Betreuungspflichten nicht erwerbstätigen oder teilszeitbeschäftigten Frauen, die als Grund fehlende geeignete Betreuungsdienste angeben, in %]



Quelle: AKE 2006-2013

Eine unzureichende Kinderbetreuungsinfrastruktur wirkt sich negativ auf die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben aus. Dabei wurde festgestellt, dass die negativen Folgen der Elternschaft auf die Beschäftigung von Frauen in Ungarn, in der Tschechischen Republik, der Slowakei, Estland, Deutschland, Finnland und dem Vereinigten Königreich eine erhebliche Herausforderung darstellen²⁷.

[Abbildung 5: Auswirkungen der Mutterschaft auf die Erwerbstätigkeit von Frauen, in %]

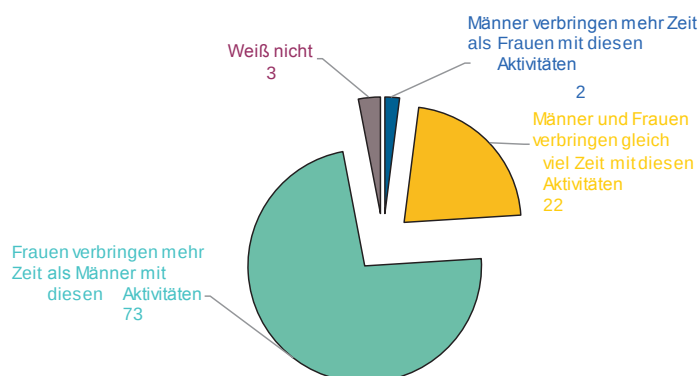


Quelle: AKE 2006-2013

²⁷ Siehe die einschlägigen Länderberichte 2017 im Rahmen des Europäischen Semesters, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en.

Die geringere Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und das Fehlen formeller Kinderbetreuungsangebote stehen auch mit einer traditionellen Wahrnehmung der Rolle der Frau in der Gesellschaft im Zusammenhang. Nahezu drei Viertel der europäischen Bürgerinnen und Bürger bestätigen, dass Frauen mehr Zeit mit Haushalts- und Betreuungsarbeiten verbringen als Männer. Dies ist häufig die Folge gesellschaftlicher Normen, nach denen Frauen die Hauptverantwortung für Kinder und Familienhaushalt zukommt. Einer neuen Eurobarometer-Umfrage zufolge denken mehr als 4 von 10 Europäerinnen bzw. Europäern (44 %), dass die wichtigste Aufgabe einer Frau darin besteht, sich um Haushalt und Familie zu kümmern. In einem Drittel der EU-Mitgliedstaaten liegt dieser Prozentsatz sogar bei 70 % oder mehr²⁸. Nahezu drei Viertel der europäischen Bürgerinnen und Bürger bestätigen, dass Frauen mehr Zeit mit Haushalts- und Betreuungsarbeiten verbringen als Männer. 22 % glauben, dass Männer und Frauen gleich viel Zeit für diese Tätigkeiten aufwenden. Allerdings ist hier zwischen den Generationen ein leichter Wandel festzustellen. Bei der jüngsten Gruppe der Befragten ist die Wahrscheinlichkeit der Antwort, dass Männer und Frauen gleich viel Zeit mit Hausarbeit und Betreuungstätigkeiten verbringen, etwas größer: Dies ist bei 26 % der Befragten zwischen 15 und 24 Jahren gegenüber 21 % der Befragten ab 40 Jahren der Fall.

[Abbildung 6: Welche der folgenden Aussagen zur Aufteilung von Hausarbeit und Betreuungsaufgaben in den Haushalten halten Sie heutzutage für am zutreffendsten? (in % - EU)]



Quelle: Spezial-Eurobarometer 465 (2017)

Diese Erhebung zeigt, dass in allen Mitgliedstaaten noch viel getan werden muss. Der vom Gleichstellungsinstitut der Europäischen Union (European Institute for Gender Equality – EIGE) veröffentlichte Gender Equality Index 2017 macht deutlich, dass bei der Frage, wie die Zeit, die für Betreuungs- und Hausarbeiten bzw. soziale Aktivitäten aufgebracht wird, zwischen den Geschlechtern verteilt ist, im Vergleich zu vor zehn Jahren in 12 Ländern sogar Rückschritte festzustellen sind. Nur jeder dritte Mann verbringt täglich Zeit mit Kochen und Hausarbeiten, während die meisten Frauen dies täglich tun (79 %). Mit einer Durchschnittspunktzahl von 66,2 für die Gleichstellung der Geschlechter ist die EU noch weit von dem Ziel einer auf Geschlechtergleichstellung beruhenden Gesellschaft entfernt.²⁹

²⁸ Spezial-Eurobarometer 465 (2017), Gleichstellung von Männern und Frauen 2017, [EBS 465], abrufbar unter:

<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2154>.

²⁹ In den letzten zehn Jahren hat sich diese Zahl um nur vier Punkte erhöht. Bericht des Europäischen Instituts für Gleichstellungsfragen (EIGE) (2017), Gender Equality Index 2017 – Measuring gender equality in the European Union 2005-2015 Report, abrufbar unter: <http://eige.europa.eu/rdc/eige-publications/gender-equality-index-2017-measuring-gender-equality-european-union-2005-2015-report>.

Auch die Betreuungspflichten sind zwischen Frauen und Männern, die einer bezahlten Beschäftigung nachgehen, ungleich verteilt. Aus der europäischen Erhebung über die Arbeitsbedingungen 2015 geht hervor, dass in Haushalten, in denen das jüngste Kind unter sieben Jahre alt ist, Frauen durchschnittlich 32 Stunden pro Woche einer bezahlten Arbeit nachgehen und 39 Stunden unbezahlte Arbeit leisten; Männer dagegen gehen 41 Stunden pro Woche einer bezahlten Arbeit nach und leisten 19 Stunden pro Woche unbezahlte Arbeit.³⁰ Auch wenn sich bei Männern und Frauen die Zahl der Stunden unbezahlter Arbeit gleichermaßen erhöht, wenn sie Kinder bekommen, ist der Anteil der geleisteten Haushalts- und Betreuungsarbeiten bei weitem nicht gleich. Dies bleibt im Verlauf des gesamten Lebens so, auch gegen Ende des Erwerbslebens. Daher ist es wahrscheinlicher, dass das Arbeitsleben von Frauen durch solche Pflichten beeinträchtigt wird.

Der ungleiche Anteil von Frauen bei der Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben wird durch eine unzureichende Bereitstellung von zugänglichen, bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Betreuungsdiensten für Kinder unter drei Jahren noch verstärkt. Der Dachverband der europäischen Familienorganisationen, die NRO COFACE³¹, weist auf die Bedeutung dieses Umstands hin und schlägt drei mögliche Wege vor, Frauen bei der Vereinbarung von Beruf und Familienleben zu helfen: 1.) finanzielle Mittel, um Eltern auf verschiedene Weise zu unterstützen; 2.) familienfreundliche Formen der Arbeitsorganisation; 3.) zugängliche, qualitativ hochwertige und erschwingliche Betreuungsdienste.

Fehlende Betreuungseinrichtungen für Kinder sind in hohem Maße ausschlaggebend dafür, ob Frauen mit Kindern ihre Berufstätigkeit weiter fortsetzen können³². Eine aus jüngster Zeit stammende Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bestätigt den wichtigen Zusammenhang zwischen Kinderbetreuung und der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben:

*„Eine erschwingliche und qualitativ hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, die in einer angemessenen Stundenzahl pro Woche bereitgestellt wird, kann zu einer stärkeren Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben beitragen. Bei berufstätigen Eltern, vor allem bei Müttern, besteht die erhöhte Gefahr, aus dem Erwerbsleben auszusteigen oder weniger Stunden zu arbeiten, um Betreuungspflichten nachzukommen, vor allem wenn die Kinder noch klein sind. Aus diesem Grunde brauchen Frauen qualitativ hochwertige und erschwingliche frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, um im Vertrauen, dass ihre Kinder gut versorgt sind, ins Erwerbsleben zurückkehren zu können und um eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben zu erlangen.“*³³

Daher kommt Dienstleistungen, die Eltern eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben ermöglichen, – neben anderen wichtigen Maßnahmen wie attraktiven Regelungen in Bezug auf Urlaub aus familiären Gründen, familienfreundliche Formen der Arbeitsorganisation, die an die private Situation der Erwerbstätigen angepasst sind, sowie Steuer- und Leistungssystemen, die keine

³⁰ Eurofound (2016), Sechste Europäische Erhebung über die Arbeitsbedingungen, abrufbar unter:

<https://www.eurofound.europa.eu/surveys/european-working-conditions-surveys/sixth-european-working-conditions-survey-2015>.

³¹ COFACE (2017), *Who cares? A study on the challenges and needs of family carers in Europe*.

³² Esping-Andersen hat bereits 2009 dargelegt, dass das Fehlen von Diensten, die Frauen die Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben erleichtern, entweder zur Situation „kinderlos/niedrige Geburtenrate“ („childless low fertility equilibrium“) oder zur Situation „geringes Einkommen/geringfügige Beschäftigung“ („low income-low employment equilibrium“) führen dürfte. De Heneu, Meulders und O'Dorchai (2010), die in 15 EU-Mitgliedstaaten die Auswirkungen verschiedener politischer Maßnahmen zugunsten von Doppelverdienerepaaren mit Kindern, darunter Kinderbetreuungseinrichtungen, Elternurlaub und Steuervergünstigungen/Geldleistungen, untersucht haben, kamen zu dem Schluss, dass die Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuungsleistungen den stärksten Einfluss auf die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben hat. 2013 haben Ehrel und Guergoat-Larivière die Auswirkungen individueller und institutioneller Faktoren auf die Beschäftigungsquote von Frauen in 22 Mitgliedstaaten untersucht und herausgefunden, dass formelle Kinderbetreuungsdienste (Tagesmutter oder öffentliche Kinderbetreuung) und Teilzeitarbeit sich positiv auf die Beschäftigung von Frauen auswirken.

³³ OECD (2017), *Starting Strong*, abrufbar unter: <http://www.oecd.org/education/starting-strong-2017-9789264276116-en.htm>

demotivierende Wirkung auf Zweitverdiener haben – eine entscheidende Bedeutung zu. Die Barcelona-Ziele wollen diese Negativspirale durchbrechen, die Frauen von einer mit den Männern gleichberechtigten Teilhabe am Arbeitsmarkt abhält. Darüber hinaus könnten familienfreundliche politische Maßnahmen unter Umständen einen positiven Einfluss auf die Umkehr des rückläufigen Trends bei den Geburtenzahlen in der Union haben.

3. Erfüllung des Barcelona-Ziels für Kinder im Alter von bis zu drei Jahren

Erstmals seit die EU damit begonnen hat, die Erfüllung der Kinderbetreuungsziele zu beobachten, wurde das Ziel in Bezug auf Kleinkinder im Alter von bis zu drei Jahren im Durchschnitt der EU-28 erreicht. Die erzielte Gesamtquote lag 2016 bei 32,9 %.

Wie die unten stehende Tabelle zur Bereitstellung von Betreuungseinrichtungen für Kinder bis zu drei Jahren in der EU zeigt, sind zwischen den Mitgliedstaaten allerdings enorme Unterschiede festzustellen.

Das Ziel von 33 % wurde 2016 in 12 Mitgliedstaaten weitgehend erreicht: Dänemark, den Niederlanden, Schweden, Luxemburg, Portugal, Frankreich, Belgien, Slowenien, Spanien, Italien, Deutschland und Finnland. In sieben EU-Mitgliedstaaten (Deutschland, Finnland, Italien, Spanien, Slowenien, Belgien und Frankreich) haben zwischen 33 % und 49 % der Kinder Zugang zu einer Betreuungseinrichtung (siehe die grünen Zellen). In fünf EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, die Niederlande, Schweden, Luxemburg und Portugal) haben 50 % der Kinder oder mehr Zugang zu einer Betreuungseinrichtung (siehe die dunkelblauen Zellen). Absoluter Spitzenreiter ist Dänemark mit mehr als dem Doppelten des festgelegten Ziels (70 %).

In den übrigen 16 Mitgliedstaaten ist das Bild weniger positiv. Die orangefarbenen Zellen zeigen, dass in sechs EU-Mitgliedstaaten (Malta, Estland, Irland, Vereinigtes Königreich, Lettland und Zypern) zwischen 25 % und 33 % der Kinder im Alter von bis zu drei Jahren Zugang zu Betreuungseinrichtungen haben. In zehn Mitgliedstaaten besuchen weniger als 25 % der Kinder der jüngsten Altersgruppe eine Betreuungseinrichtung (siehe die roten Zellen). Zu diesen Ländern gehören Griechenland, Polen, die Tschechische Republik und die Slowakei mit einer Betreuungsquote von weniger als 10 %.

Demnach wurde das Barcelona-Ziel für die Betreuung von Kindern im Alter von bis zu drei Jahren in der EU im Allgemeinen erreicht. Dies ist vor allem auf die hohen Betreuungsquoten der Mitgliedstaaten zurückzuführen, die das Ziel erfüllt haben.

[Tabelle 1: Kinder im Alter von bis zu drei Jahren, die formelle Kinderbetreuungseinrichtungen besuchen, in %]

GEO/TIME	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Europäische Union(EU-28)	29	27	27	28,4	30,3	32,9
Dänemark	74	67	65	69,6	77,3	70,0
Niederlande	52	46	46	44,6	46,4	53,0
Schweden	51	52	55	56,8	64,0	51,0
Luxemburg	44	48	47	49,0	51,8	50,9
Spanien	35	34	38	45,0	47,2	49,9
Frankreich	44	40	39	39,5	41,7	48,9
Belgien	39	48	46	48,8	50,1	43,8
Slowenien	37	38	39	37,4	37,4	39,6
Spanien	39	36	35	36,9	39,7	39,3
Italien	25	21	22	22,9	27,3	34,4
Finnland	26	29	28	33,2	32,5	32,7
Deutschland	24	24	28	27,5	25,9	32,6
Malta	11	17	20	18,2	17,9	31,3
Estland	19	18	21	19,4	21,4	30,2
Irland	21	31	29	27,4	30,6	28,6
Vereinigtes Königreich	34	27	30	28,9	30,4	28,4
Lettland	16	23	23	21,6	22,9	28,3
Zypern	25	26	25	25,5	20,8	24,8
Österreich	14	14	17	16,0	22,3	20,6
Rumänien	2	15	6	2,6	9,4	17,4
Kroatien	13	11	11	17,1	11,8	15,7
Ungarn	8	8	10	14,4	15,4	15,6
Litauen	9	8	10	22,9	9,7	15,2
Bulgarien	7	8	11	11,2	8,9	12,5
Griechenland	19	20	14	12,8	11,4	8,9
Polen	3	6	5	5,5	5,3	7,9
Tschechische Republik	5	3	2	4,4	2,9	4,7
Slowakei	4	5	4	6,5	1,1	0,5

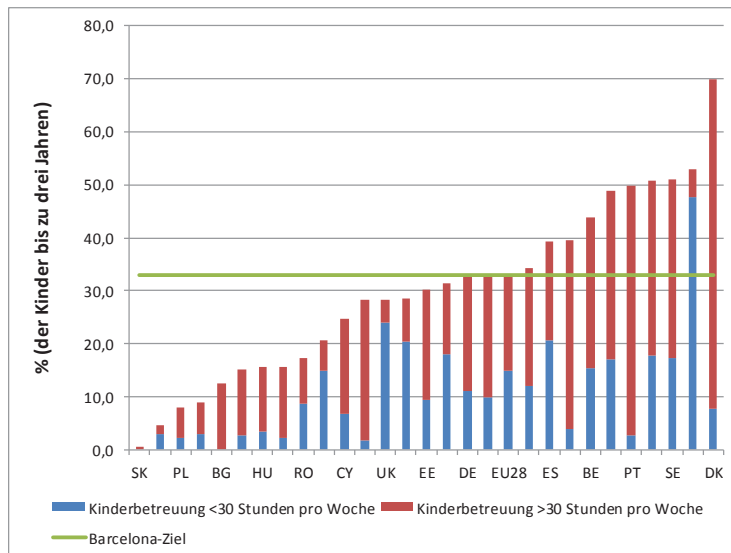
Quelle: EU-SILC 2016

In einer Reihe von Ländern ist seit 2011 ein erheblicher Anstieg der Betreuungsquote für Kinder unter drei Jahren festzustellen. Am auffälligsten ist dies in Malta (Anstieg um 20 Prozentpunkte, von 11 % auf 31 %), Rumänien (15 Prozentpunkte, von 2 % auf 17 %), Estland (11 Prozentpunkte, von 19 % auf 30 %), Italien (9 Prozentpunkte, von 25 % auf 34 %), Deutschland (9 Prozentpunkte, von 24 % auf 33 %) und Irland (8 Prozentpunkte, von 21 % auf 29 %). Dagegen ist in Griechenland (10 Prozentpunkte, von 19 % auf 9 %) und in der Slowakei (3 Prozentpunkte, von 4 % auf weniger als 0,5 %) bei der Betreuungsquote für diese Altersgruppe ein signifikanter Rückgang zu verzeichnen.

Auch bei der Zahl der Stunden, die die Kinder in der Regel in den Betreuungseinrichtungen verbringen, bestehen zwischen den Mitgliedstaaten Unterschiede: in der Hälfte der in die Untersuchung einbezogenen Länder besuchen Kinder im Alter von bis zu drei Jahren die Betreuungseinrichtungen vornehmlich in Teilzeit (weniger als 30 Stunden pro Woche). Dies ist der Fall in den Niederlanden (wo drei von vier Frauen teilzeitbeschäftigt sind), im Vereinigten Königreich, in Irland und in Österreich. Eine Vollzeitbetreuung der Kinder (30 Stunden pro Woche

oder mehr) wird dagegen am häufigsten in Bulgarien, Litauen, Ungarn, Lettland, Dänemark, Portugal, Slowenien, Schweden, Luxemburg, Belgien, Polen und Griechenland in Anspruch genommen.

[Abbildung 7: Kinder der Altersgruppe bis zu drei Jahren in formellen Betreuungs- oder Bildungseinrichtungen, in Prozent und nach der in der Einrichtung verbrachten Zeit]



Quelle: EU-SILC 2016

4. Erfüllung der Barcelona-Ziele für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter

2016 besuchten 86,3 % der Kinder im Alter zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter eine formelle Betreuungseinrichtung oder Vorschule, was bedeutet, dass das Barcelona-Ziel trotz einiger Fortschritte, die seit 2011 zu verzeichnen sind, noch nicht erreicht wurde.

Das Barcelona-Ziel wurde in 12 Mitgliedstaaten erreicht: Belgien, Schweden, Dänemark, Spanien, Frankreich, den Niederlanden, Irland, Estland, Italien, Portugal, Deutschland und Slowenien (siehe die grünen und blauen Zellen in Tabelle 2). In Belgien, Schweden, Dänemark und Spanien wurde das Ziel mit einer Quote von über 95 % sogar überschritten (siehe die dunkelblauen Zellen). In acht Mitgliedstaaten (Frankreich, den Niederlanden, Irland, Estland, Italien, Portugal, Deutschland und Slowenien) besuchen zwischen 90 % und 95 % der Kinder eine Betreuungseinrichtung oder Vorschule (siehe die grünen Zellen in Tabelle 2).

16 Mitgliedstaaten haben dagegen das Ziel noch nicht erreicht. In Österreich, Malta, Luxemburg und Ungarn besuchen mehr als 85 % der Kinder eine Betreuungseinrichtung oder Vorschule (siehe die orangefarbenen Zellen in Tabelle 2). In Finnland, Lettland, der Tschechischen Republik, Zypern, Litauen, der Slowakei, Bulgarien, dem Vereinigten Königreich, Polen, Rumänien, Griechenland und Kroatien sind es weniger als 85 % der Kinder (siehe die roten Zellen in Tabelle 2). Weniger als 65 % der Kinder in Kroatien, Griechenland, Rumänien und Polen besuchen eine Kinderbetreuungseinrichtung oder Vorschule.

[Tabelle 2: Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter, die in formellen Betreuungseinrichtungen betreut werden, in Prozent und im Zeitverlauf]

GEO/TIME	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Europäische Union(EU-28)	83	83	82	83,1	83,3	86,3
Belgien	98	100	98	97,8	98,8	98,6
Schweden	95	96	96	94,8	96,2	96,6
Dänemark	98	94	99	95,2	97,2	95,9
Spanien	85	92	90	93,2	92,0	95,2
Frankreich	95	95	92	95,8	93,6	93,9
Niederlande	89	89	86	87,2	90,7	93,5
Irland	82	89	89	89,3	92,0	92,9
Estland	92	93	91	94,0	92,9	92,8
Italien	95	91	90	90,6	85,9	92,6
Spanien	81	86	85	88,7	89,9	92,0
Deutschland	90	91	89	88,7	89,6	91,8
Slowenien	92	92	91	90,3	90,9	89,9
Österreich	84	80	79	85,7	85,3	88,7
Malta	73	91	92	99,4	88,4	88,1
Luxemburg	73	80	73	73,9	81,9	87,2
Ungarn	75	75	85	86,3	89,1	86,8
Finnland	77	77	79	80,6	82,8	83,9
Lettland	72	79	79	79,2	82,3	81,9
Tschechische Republik	74	75	76	75,7	77,5	81,0
Zypern	73	74	80	79,6	81,4	78,5
Litauen	70	74	74	80,1	73,8	78,4
Slowakei	75	71	74	74,7	67,6	77,3
Bulgarien	62	89	78	71,6	71,5	74,7
Vereinigtes Königreich	93	72	71	70,0	72,8	73,4
Polen	43	36	38	42,5	43,0	61,0
Rumänien	41	59	51	55,8	58,2	60,8
Griechenland	75	76	69	56,5	67,1	55,6
Kroatien	51	40	47	40,2	52,9	51,3

Quelle: EU-SILC 2016

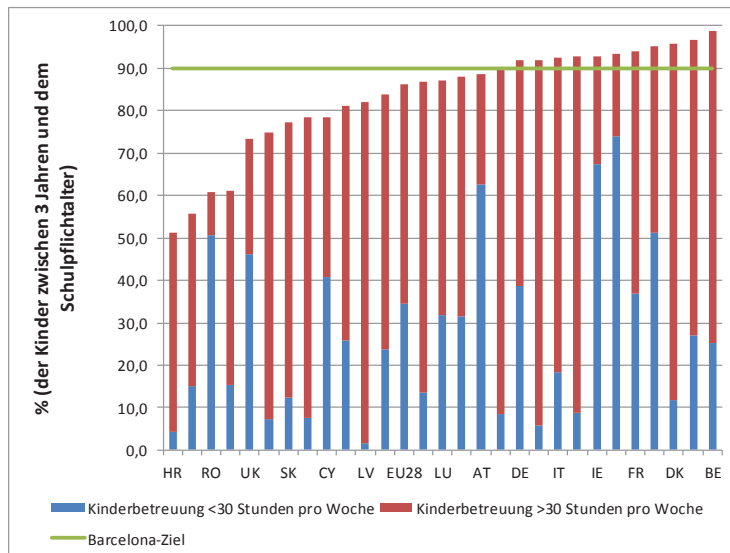
Die Betreuungsquote ist seit 2011 insgesamt nur leicht gestiegen, doch ist in einer Reihe von Mitgliedstaaten bei der Betreuungsquote für Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen. Am stärksten ausgeprägt ist dies in Rumänien (Anstieg um 20 Prozentpunkte von 41 % auf 61%), Polen (18 Prozentpunkte, von 43 % auf 61%), Malta (15 Prozentpunkte, von 73 % auf 88 %), Ungarn (15 Prozentpunkte, von 73 % auf 87%), Luxemburg (14 Prozentpunkte, von 73 % auf 88%), Irland (11 Prozentpunkte, von 82 % auf 93 %), Portugal (11 Prozentpunkte, von 81 % auf 92%), Spanien (10 Prozentpunkte, von 85 % auf 95 %), Lettland (10 Prozentpunkte, von 72 % auf 82%) und Litauen (8 Prozentpunkte, von 70 % auf 78%).

Dagegen ist in einigen EU-Mitgliedstaaten ein deutlicher Rückgang bei der Betreuungsquote für diese Altersgruppe festzustellen; so beispielsweise im Vereinigten Königreich (20 Prozentpunkte, von 93 % auf 73 %) und in Griechenland (19 Prozentpunkte, von 75 % auf 56 %).

In der Mehrzahl der Mitgliedstaaten verbringen 52 % der Kinder dieser Altersgruppe 30 Stunden pro Woche oder mehr in einer Betreuungseinrichtung oder Vorschule, während 34 % der Kinder dieser Altersgruppe, insbesondere die Mehrheit der Kinder in Rumänien, dem Vereinigten Königreich, Österreich, Irland und den Niederlanden, weniger als 30 Stunden pro Woche eine

Kinderbetreuungseinrichtung oder Vorschule besuchen.

[Abbildung 8: Kinder der Altersgruppe zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter in Betreuungs- oder Bildungseinrichtungen, in Prozent und nach der in der Betreuungs- oder Bildungseinrichtung verbrachten Zeit]



Quelle: EU-SILC 2016

Da das 2009 vom Rat festgelegte Bildungsziel erreicht wurde (95 % der Kinder zwischen vier Jahren und dem Schulpflichtalter besuchen eine formelle Betreuungseinrichtung) bedeutet das, dass in der entsprechenden Barcelona-Zielgruppe die größte Herausforderung bei den Drei- bis Vierjährigen besteht. Folglich hat die Kommission in ihrer Mitteilung zur europäischen Identität vom November 2017 vorgeschlagen, das Bildungsziel von 95 % auf alle Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter auszudehnen.³⁴

5. Faktoren, die die Erfüllung der Barcelona-Ziele beeinflussen

5.1 Ausgaben für die Kinderbetreuung

Die öffentlichen Ausgaben können im Hinblick auf die Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit, Zugänglichkeit und Qualität der Kinderbetreuung eine große Rolle spielen. Der prozentuale Anteil des BIP, der in der EU für die Kinderbetreuung ausgegeben wird, ist sehr unterschiedlich. In Schweden, Dänemark, Frankreich und Bulgarien ist dieser Anteil am höchsten. Auch was die Verteilung der Ausgaben auf die verschiedenen Altersgruppen betrifft, werden in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. In einigen Ländern entfällt der größte Teil der Ausgaben auf die Betreuung von Kindern zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter.

³⁴ Siehe die Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Stärkung der europäischen Identität durch Bildung und Kultur“ – Beitrag der Europäischen Kommission zum Gipfeltreffen in Göteborg am 17. November 2017, COM (2017) 673 final, sowie den Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Systemen für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE).

[Tabelle 3: Öffentliche Ausgaben für Kinderbetreuung und Vorschulerziehung sowie öffentliche Gesamtausgaben für frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung, in % des BIP, 2013]

	Insgesamt	Öffentliche Ausgaben, bis zu 3 Jahren	Öffentliche Ausgaben, zwischen 3 Jahren und Schulpflichtalter
Schweden	1,6	1,1	0,5
Dänemark	1,4		
Frankreich	1,3	0,6	0,7
Bulgarien	1,2	0,1	1,1
Finnland	1,1	0,6	0,5
Belgien	0,8	0,1	0,7
Luxemburg	0,8		
Vereinigtes Königreich	0,8	0,1	0,7
Litauen (c)	0,7	0,1	0,6
Durchschnitt EU-28	0,7		
Niederlande	0,7	0,3	0,4
Rumänien	0,6	0,3	0,3
Ungarn	0,6	0,1	0,5
Deutschland	0,6	0,2	0,4
Italien	0,5	0,1	0,4
Slowenien	0,5		
Spanien	0,5	0,1	0,4
Irland	0,5		
Österreich	0,5		
Slowakische Republik	0,5	0,1	0,4
Malta	0,5	0,0	0,5
Polen	0,5		
Tschechische Republik	0,5		
Zypern	0,4	0,0	0,4
Estland	0,4		
Spanien	0,4		
Lettland		0,1	
Kroatien		0,2	
Griechenland			

Quelle: OECD Family database

Einige Länder haben sich entschieden, in ein umfassendes System der Kinderbetreuung zu investieren.

Das **dänische** Kinderbetreuungssystem beispielsweise ist relativ umfassend. Die Kommunen stellen für alle Eltern, unabhängig von deren Beschäftigungsstatus, einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem Alter von 26 Wochen bis zum Schulpflichtalter bereit. Das Kinderbetreuungssystem besteht aus Krippen (für Kinder bis zu zwei Jahren) und Kindergärten (Kinder zwischen drei und sechs Jahren); es umfasst aber auch private Tagesmütter/Tagesväter, die die Kinder in der Regel im Haushalt der Tagesmütter/Tagesväter betreuen. Die Kommune beaufsichtigt die Einrichtungen in privater Trägerschaft bzw. die privaten Tagesmütter/Tagesväter. Die Kinderbetreuung wird als ein wichtiger Faktor zur Gewährleistung des Wohlergehens, der Gesundheit und des Lernens der Kinder sowie auch für deren soziale Inklusion betrachtet. Für die Kinderbetreuung gelten hohe Qualitätsstandards. Der Großteil der Kosten wird aus öffentlichen Mitteln finanziert. Die Eltern zahlen lediglich eine Gebühr, die von ihrem Einkommen und der Anzahl der Kinder abhängig ist. Die Öffnungszeiten können dem jeweiligen örtlichen Bedarf entsprechend angepasst werden. Gemessen am BIP zählt Dänemark zu den Ländern mit den höchsten Ausgaben für die Kinderbetreuung; diese Entscheidung wurde bewusst getroffen, um allen Kinder zu einem möglichst frühen Zeitpunkt in ihrem Leben gleiche Chancen zu bieten.

Belgien verfügt über ein vergleichbares Krippensystem; ferner gibt es private Tagesmütter/Tagesväter für Kinder der jüngsten Altersgruppe (bis zu zweieinhalb Jahren) und Kindergärten für Kinder zwischen zweieinhalb Jahren und dem Schulpflichtalter. Zur Gewährleistung der Bezahlbarkeit der Betreuung für die jüngere Altersgruppe sind die zu entrichtenden Gebühren für Kinder unter zweieinhalb Jahren steuerlich absetzbar und einkommensabhängig; darüber hinaus sind sie für

betreute Kinder unter zweieinhalb Jahren auf einen bestimmten Betrag begrenzt. Der Besuch von Kindergärten, die sich in der Regel auf dem Gelände von Grundschulen befinden, ist während der Schulunterrichtszeiten kostenlos. Außerhalb dieser Zeiten kann die Kinderbetreuung für berufstätige Eltern unter Umständen zu einem Problem werden. Es gibt ein System zur Überwachung der Qualität aller formellen Kinderbetreuungsdienste, das vergleichsweise umfassend ist und sowohl öffentliche als auch private Dienste überwacht. Bestimmten benachteiligten Gruppen kann vorrangig Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen gewährt werden, so zum Beispiel Arbeitssuchenden in der Region Brüssel-Hauptstadt.

Kinderbetreuung im Rahmen des Europäischen Semesters und EU-Finanzhilfen

Die Kinderbetreuung wird im Rahmen des Europäischen Semesters als ein wichtiger Faktor für die Ermöglichung der Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt betrachtet. Mitgliedstaaten, in denen der Mangel an Kinderbetreuungsplätzen ein Hemmnis für die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben darstellt, erhalten einschlägige Empfehlungen.

2017 wurde in 12 Länderberichten auf fehlende bezahlbare und hochwertige Betreuungsplätze verwiesen; an sechs Mitgliedstaaten wurde eine länderspezifische Empfehlung gerichtet, in der auf den vorstehenden Aspekt oder auf die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben im Allgemeinen Bezug genommen wurde.³⁵ 2018 wurde die Kinderbetreuung in 17 Länderberichten angesprochen; in zwei Berichten (Frankreich und Belgien) wird das Thema positiv, in den anderen als ein Punkt erwähnt, der Anlass zur Sorge gibt.³⁶

Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, dem Bereich Kinderbetreuung vorrangig Finanzmittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESIF) wie dem Europäischen Sozialfonds und dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung sowie dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zuzuweisen. Aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) wurden für den Zeitraum 2014-2020 Finanzmittel in Höhe von rund 1,2 Mrd. EUR für die Infrastruktur im Bereich frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung bereitgestellt, um die nationalen oder regionalen Kapazitätsprobleme anzugehen und die Qualität von Gebäuden und Ausstattungen für Dienste zur frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung zu gewährleisten. Der Europäische Sozialfonds (ESF) fördert den gleichberechtigten Zugang zu qualitativ hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung.³⁷ Diese Investitionen haben erfolgreich zur Schaffung von Arbeitsplätzen für Frauen sowie zur Wiedereingliederung von Müttern mit Kindern in den Arbeitsmarkt und zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern beigetragen; dies wird beispielsweise durch die ESF-Projekte in **Estland** (wo 1 200 Betreuungsplätze für Kinder entstehen werden) und in der **Tschechischen Republik** (wo 20 000 Betreuungsplätze für Kinder entstehen werden) belegt. Die Tschechische Republik hat in Reaktion auf eine einschlägige länderspezifische Empfehlung Finanzmittel umgewidmet, wodurch bisher 9 000 Krippen- und Kindergartenplätze entstanden sind. Der beobachtete ständige Anstieg bei der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen zeigt, dass diese Maßnahme eine starke Wirkung auf die (Wieder-)Eingliederung von Eltern mit Kleinkindern in den Arbeitsmarkt hat. Ferner können über den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) im Rahmen der LEADER-Initiative Finanzhilfen für die Bereitstellung von Kinderbetreuungseinrichtungen in ländlichen Gebieten als Teil der lokalen Entwicklungsstrategie zugewiesen werden.

³⁵ Länderberichte 2017, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/2017-european-semester-country-reports_en.

³⁶ Länderberichte 2018, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/publications/2018-european-semester-country-reports_en.

³⁷ Dabei handelt es sich um eine der Investitionsprioritäten im Rahmen des thematischen Ziels „Investitionen in Bildung, Ausbildung, und Berufsbildung für Kompetenzen und lebenslanges Lernen“.

Darüber hinaus können FBBE-Vorhaben (private und öffentliche Investitionen) auch über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSI) finanziert werden. Allerdings sind bislang keine diesbezüglichen Anträge für FBBE-Vorhaben eingegangen.

5.2 Familiäre Erwerbstätigkeitsmuster und Familienmodelle

In der Europäischen Union gibt es verschiedene Modelle für die Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben, was die unterschiedlichen Familienmodelle und die verschiedenartigen Praktiken der Kindererziehung widerspiegelt. Die Familienmodelle haben einen großen Einfluss auf den Umfang der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben. Auch wenn das traditionelle Modell des männlichen Ernährers in den meisten Ländern durch das Doppelverdienermodell oder das Zuverdienermodell (d. h. ein Partner ist vollzeitbeschäftigt, während der andere Partner einer Teilzeitarbeit nachgeht) verdrängt wurde, sind nach der Geburt eines Kindes bei den Erwerbstätigkeitsmustern in Bezug auf Urlaub aus familiären Gründen und die Beteiligung von Müttern am Erwerbsleben nach dem Mutterschaftsurlaub stärker ausgeprägte Unterschiede festzustellen. Besonders zu diesem Zeitpunkt im Leben der Frauen, an dem ihre Beteiligung am Erwerbsleben am stärksten gefährdet ist, ist die Verfügbarkeit von hochwertiger Kinderbetreuung für die Förderung der Erwerbstätigkeit von Frauen von entscheidender Bedeutung.

Für die Stärkung der Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt ist neben der Kinderbetreuung eine gut konzipierte Politik zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben durch entsprechende Urlaubsregelungen und flexible Formen der Arbeitsorganisation von essentieller Bedeutung. In diesem Zusammenhang hat die Kommission am 26. April 2017 einen Vorschlag für eine Richtlinie³⁸ vorgestellt, die Vätern durch zweckgebundene, nicht zwischen den Elternteilen übertragbare Elternurlaubszeiten, die mit einer angemessenen finanziellen Entschädigung verbunden sind, einen Anreiz geben soll, Vaterschaftsurlaub in Anspruch zu nehmen. Dabei hat sich erwiesen, dass eine geteilte Inanspruchnahme der Elternzeit die Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben begünstigt. Auch flexible Formen der Arbeitsorganisation können Erwerbstätigen helfen, ihren Beruf mit den Anforderungen ihres Privatlebens zu vereinbaren.

5.3 Informelle/privat organisierte Betreuung

Eine informelle Kinderbetreuung kann das formelle Betreuungsangebot ergänzen oder ersetzen. Informelle Kinderbetreuung wird von anderen Personen als den Eltern der Kinder geleistet, im Allgemeinen von Verwandten wie den Großeltern, aber auch von Freunden, nicht registrierten Tagesmüttern/-vätern, Kindermädchen und Au-pair-Kräften. Ferner kann hierzu auch die privat organisierte Betreuung durch eine professionelle, direkt von den Eltern beschäftigte Tagespflegekraft zählen, die das Kind häufig in seinem Elternhaus betreut und von den Behörden nicht registriert und überwacht wird. Eurostat³⁹ zufolge wurden 2016 30,2 % der Kinder unter drei Jahren und 28,7 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter informell betreut. Informelle und private Betreuungsdienste werden in hohem Maße in Anspruch genommen, doch erfolgt dies in der Regel in

³⁸ COM(2017) 252 final, „Eine Initiative zur Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben von berufstätigen Eltern und pflegenden Angehörigen“; abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1311&langId=de>. Siehe auch den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben für Eltern und pflegende Angehörige und zur Aufhebung der Richtlinie 2010/18/EU des Rates, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0202&from=EN>.

³⁹ Die Variable der EU-SILC Erhebung von Eurostat (2016) „Sonstige Arten der Betreuung“ bezieht sich auf direkte Vereinbarungen zwischen Betreuer und Eltern (d. h. die Eltern sind häufig Arbeitgeber, die die betreuende Person direkt bezahlen) und unbezahlte Betreuung (kostenlose Betreuung oder informelle Vereinbarungen wie beispielsweise die Erbringung von Gegenleistungen). Betreuungsleistungen von Tagesmüttern/Tagesvätern ohne eine organisierte Struktur zwischen der betreuenden Person und den Eltern (direkte Vereinbarungen) wurden von der Definition der „formellen Betreuung“ ausgenommen, um nur Kinderbetreuung zu berücksichtigen, die anerkanntermaßen bestimmte Qualitätsvorgaben erfüllt.

Teilzeit, was darauf hindeuten könnte, dass diese Form der Betreuung zumeist ergänzend genutzt wird. Die Inanspruchnahme informeller Betreuungsdienste ist mit rund 60 % der Kinder in beiden Altersgruppen (wobei in der Tat alle Leistungen in Teilzeit erbracht werden) in den Niederlanden am höchsten, gefolgt von Rumänien, Griechenland, Slowenien, der Slowakei, Polen, Zypern und Portugal, wo mehr als 40 % der Kinder informell oder privat betreut werden. Dabei handelt es sich bei der jüngeren Altersgruppe in den meisten dieser Länder um eine Kombination aus Vollzeit- und Teilzeitbetreuung; Zypern, wo mehr als die Hälfte der informellen und privaten Betreuung von Kindern unter drei Jahren auf Vollzeitbasis erfolgt, bildet hier eine Ausnahme. Bei Kindern der älteren Altersgruppe erfolgt die Betreuung vornehmlich in Teilzeit. In den nordischen Ländern werden informelle Betreuungsdienste fast überhaupt nicht in Anspruch genommen.

Auch wenn Eltern unter Umständen keinen großen Bedarf für öffentliche Kinderbetreuungsdienste sehen, wenn genügend informelle und private Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, deuten die oben angeführten Zahlen doch darauf hin, dass Eltern fehlende öffentliche Betreuungsplätze durch informelle und private Betreuungsleistungen kompensieren und dass unter Umständen doch eine große Nachfrage nach mehr formellen Betreuungsdiensten besteht⁴⁰.

5.4 Rechtsrahmen für das Betreuungsangebot

Eine Möglichkeit, eine angemessene Bereitstellung von zugänglichen, bezahlbaren und qualitativ hochwertigen Betreuungsplätzen sicherzustellen, ist die Einführung eines Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung. In den meisten Ländern besteht ab einem bestimmten Alter der Kinder ein solcher Rechtsanspruch. Allerdings gibt es bei dem Alter, ab dem dieser Anspruch gilt, in Europa enorme Unterschiede. Dabei stellt die zeitliche Lücke zwischen dem Ende des Urlaubs aus familiären Gründen⁴¹ und dem Beginn des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz, manchmal auch als „Betreuungslücke bezeichnet, in der Regel ein Problem⁴² dar.

Einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für sehr kleine Kinder gibt es in Malta (ab dem dritten Monat; die Betreuung ist für berufstätige Eltern und Studenten kostenlos), Dänemark und Ungarn (ab sechs Monate), Deutschland (jedoch mit einer begrenzten Zahl von Stunden für Eltern, die nicht vollzeitbeschäftigt sind), Schweden und Slowenien (ab dem zwölften Monat) und Estland (ab dem achtzehnten Monat). Dieses Kinderbetreuungsangebot könnte als ein umfassender Rechtsanspruch von frühem Alter an bezeichnet werden.

In einer zweiten Gruppe von Ländern beginnt der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung erst zu Beginn des Vorschulalters. In der Praxis heißt das ab dem Alter von zweieinhalb Jahren in Belgien, ab dem Alter von drei Jahren in Finnland (in Teilzeit, sofern die Eltern nicht vollzeitbeschäftigt sind), Frankreich, Irland, Italien, Luxemburg (in Teilzeit), Spanien, in der Slowakei und im Vereinigten Königreich (in Teilzeit, ab dem Alter von zwei Jahren bei Kindern aus benachteiligtem Umfeld) und ab dem Alter von vier Jahren in den Niederlanden.

In einer dritten Gruppe haben Kinder ab dem Alter von fünf Jahren einen Anspruch auf einen Betreuungsplatz, d. h. in der Regel ein Jahr vor dem Schulpflichtalter. Dies ist der Fall in Österreich (nur in Teilzeit), in Bulgarien, in der Tschechischen Republik sowie in Griechenland und Portugal. In

⁴⁰ Heejung Chung und Bart Meuleman 2017, European Parent's attitudes towards public childcare provision – the role of current provisions, interests and ideologies, in: European Societies, 19:1, 49-68, DOI: 10.1080/14616696.2016.1235218.

⁴¹ Der Begriff „Urlaub aus familiären Gründen“ umfasst Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub. Andere Formen des Urlaubs aus familiären Gründen, beispielsweise Pflegeurlaub, sind hier nicht eingeschlossen.

⁴² LEAVE network (April 2017), „Relationship between Leave and ECEC entitlements“, abrufbar unter: http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews_2017/Relationship_between_Leave_and_ECEC_-_Final.pdf.

Polen beginnt der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung (Vorschule) im Alter von sechs Jahren. Dies könnte als Rechtsanspruch kurz vor dem Schulpflichtalter klassifiziert werden.

In einer vierten Gruppe von Mitgliedstaaten – Litauen, Lettland und Rumänien – gibt es keinen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung.

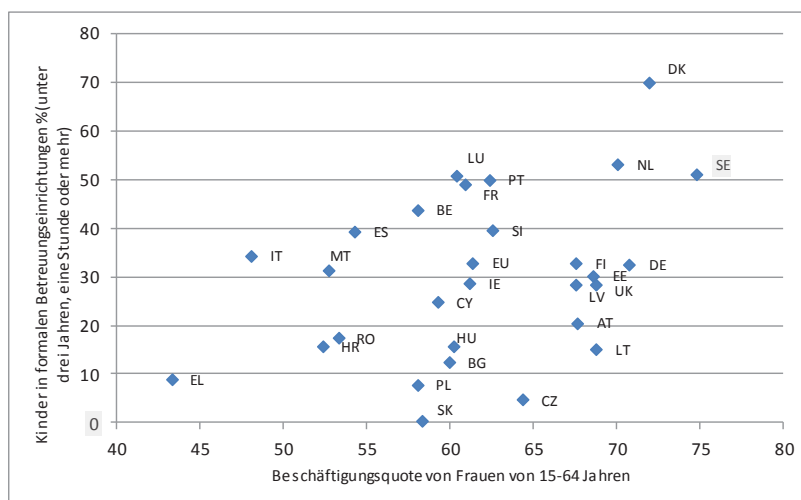
Betrachtet man die oben angeführten Angaben in Verbindung mit der Höhe der Ausgleichsleistungen für Urlaub aus familiären Gründen, so ergibt sich, dass es nur in einer kleinen Gruppe von Mitgliedstaaten keine Lücke zwischen dem Ende des gut bezahlten Urlaubs aus familiären Gründen und dem Anspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz gibt (Dänemark, Finnland, Deutschland, Malta, Slowenien und Schweden). In einer anderen Gruppe von Mitgliedstaaten gibt es eine zeitliche Lücke zwischen dem (in der Regel unbezahlten oder sehr schlecht bezahlten) verlängerten Urlaub aus familiären Gründen und der bereitgestellten Kinderbetreuung (Tschechische Republik, Estland, Frankreich, Ungarn und Spanien). In den übrigen Mitgliedstaaten besteht eine zeitliche Lücke zwischen dem Urlaub aus familiären Gründen und dem Beginn des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz.

Ein Rechtsanspruch allein garantiert jedoch nicht zwangsläufig einen Platz in einer Kinderbetreuungseinrichtung. Dies erklärt, warum selbst in Mitgliedstaaten, in denen es einen Rechtsanspruch gibt, die Teilnahme von Frauen am Erwerbsleben unter Umständen gering bleibt und/oder informelle und private Betreuungsdienste weiter in hohem Maße in Anspruch genommen werden.

5.5 Beschäftigungsquote und Betreuungsangebot

Es besteht ein Zusammenhang zwischen der Teilnahme am Erwerbsleben und den Betreuungsquoten, auch wenn nicht immer klar ist, in welchem Maße dieser durch einen Mangel von Nachfrage bzw. Angebot zu erklären ist. Ob ein Kind eine Betreuungseinrichtung besucht, wird durch viele Gründe beeinflusst. Es gibt allerdings eine Reihe von Ländern, in denen die Beschäftigungsquoten von Frauen und die Betreuungsquoten für Kinder unter drei Jahren extrem niedrig sind, wie beispielsweise in Griechenland, Kroatien, Rumänien, Malta und Italien.

[Abbildung 9: Beschäftigungsquote und Betreuungsquote für Kinder bis zum Alter von drei Jahren, in %]



Quelle: AKE 2016 und EU-SILC 2016

5.6. Verfügbarkeit, Kosten, Zugänglichkeit und Qualität der Kinderbetreuung

5.6.1 Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsplätzen

Die Nutzung formeller Kinderbetreuungsdienste wird in unterschiedlichen lokalen Kontexten durch eine Vielzahl von Faktoren beeinflusst. Die von Eurostat vorgelegten Statistiken vermitteln einen ersten Eindruck davon, ob die derzeit vorhandenen Betreuungseinrichtungen für Kinder dem Bedarf entsprechen, und was verbessert werden muss.

Eurostat zufolge wurde 2016 in Lettland, Finnland, Frankreich, Estland, Griechenland, Slowenien, Polen und der Tschechischen Republik der Mangel an verfügbaren Plätzen als ein Hauptgrund für die Nichtinanspruchnahme von Kinderbetreuung genannt.

[Tabelle 4: Gründe für die Nichtnutzung des formellen Betreuungsangebots für Kinder unter dem Schulpflichtalter]

GEO/ GRUND	Finanzielle Gründe	Entfernung	Keine Notwendigkeit	Keine freien Plätze	Öffnungszeiten nicht geeignet	Qualität nicht zufriedenstellend	Sonstige
Europäische Union (EU-28)	16,2	1,5	67,8	3,9	2,5	0,7	7,4
Belgien	7,9	0,0	81,6	2,1	1,1	0,4	6,9
Bulgarien	6,3	0,3	89,3	2,3	0,3	0,3	1,2
Tschechische Republik	6,3	0,5	80,7	4,6	1,1	0,4	6,5
Dänemark	0,7	0,4	93,9	0,4	1,6	0,2	2,9
Deutschland	4,9	0,2	85,8	3,2	2,5	1,1	2,3
Estland	20,4	2,1	47,9	7,4	0,3	1,2	20,7
Irland	37,6	2,1	53,0	1,4	0,2	0,1	5,6
Griechenland	23,7	2,4	61,3	6,8	3,7	1,9	0,1
Spanien	51,8	1,3	12,3	2,1	3,9	0,2	28,4
Frankreich	13,6	2,0	61,4	8,7	5,3	0,6	8,5
Kroatien	4,4	0,0	92,3	1,7	0,0	0,0	1,6
Italien	22,8	4,4	48,4	3,4	4,2	1,9	14,9
Zypern	39,9	2,4	53,1	0,7	0,8	2,0	1,1
Lettland	24,8	5,4	39,4	15,6	2,9	2,9	9,0
Litauen	29,6	9,0	45,1	2,3	0,9	0,4	12,6
Luxemburg	9,1	1,7	77,7	4,7	1,7	0,9	4,3
Ungarn	18,7	1,4	68,3	1,7	2,0	0,7	7,1
Malta	10,6	0,4	45,9	3,5	2,2	0,7	36,6
Niederlande	18,5	0,0	69,4	0,7	1,6	0,5	9,2
Österreich	11,7	0,5	75,6	3,9	1,1	1,1	6,1
Polen	4,6	4,2	73,8	4,7	2,5	1,1	9,1
Spanien	14,2	1,8	75,8	2,5	1,9	0,4	3,4
Rumänien	30,9	6,7	51,7	2,6	0,3	0,0	7,8
Slowenien	7,7	1,8	77,3	4,7	1,3	0,3	6,8
Slowakei	29,5	6,2	41,1	3,7	3,4	1,3	14,8
Finnland	6,6	2,1	69,4	8,6	4,3	0,2	8,8
Schweden	0,7	0,3	89,1	1,2	1,8	0,1	6,8
Vereinigtes Königreich	25,9	0,6	63,5	2,6	1,3	0,4	5,7
Island	4,2	0,2	87,6	3,5	1,3	0,3	2,8
Norwegen	3,3	1,0	84,3	1,5	0,2	0,1	9,6
Schweiz	10,3	2,4	71,1	4,5	1,4	1,4	8,9
Serbien	38,9	4,6	24,9	13,6	0,2	0,5	17,3

Quelle: EU-SILC – Ad-hoc-Modul 2016 „Zugang zu Dienstleistungen“

5.6.2 Kosten der Kinderbetreuung

Insgesamt zahlt die Mehrheit der Eltern in der EU-28 die Kosten für die Betreuung von Kindern bis zu drei Jahren in voller Höhe oder aber einen ermäßigten Gebührensatz⁴³. In einigen Ländern gilt dies sogar auch für die Betreuung von Kindern bis zum Schulpflichtalter, und zwar insbesondere dann, wenn kein Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung besteht.

⁴³ EU-SILC Erhebung 2016, abrufbar unter: <https://data.europa.eu/euodp/data/dataset/Zktkst5yjl0Yav1iKET7w>.

Der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) zufolge liegen die Durchschnittskosten für die Kinderbetreuung in den OECD-Ländern bei 15 % des Nettofamilieneinkommens. Der Anteil der selbst zu tragenden Kosten beträgt für eine durchschnittliche Doppelverdienerfamilie zwischen 2,7% in Österreich und 33,7 % im Vereinigten Königreich und für Alleinerziehende zwischen 2,9 % in Dänemark und 41,6 % in Irland⁴⁴.

Wie von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung dargelegt, hat der sozioökonomische Status Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind unter drei Jahren eine formelle Kinderbetreuungseinrichtung besucht⁴⁵. In Frankreich und Irland ist diese Ungleichheit besonders ausgeprägt, da die Betreuungsquoten von Kindern aus Familien mit niedrigem Einkommen bei 18 % bzw. 12 % liegen, d. h. bei weniger als einem Viertel der Kinder aus Familien mit hohem Einkommen (81 % bzw. 57 %).

Hohe Kosten stellen ein Hindernis für die Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen dar und halten die Eltern, insbesondere die Mütter, davon ab, eine Arbeit aufzunehmen. Dies wurde kürzlich durch die Eurostat-Daten für das Jahr 2016 (Tabelle 4 oben) bestätigt, die aufzeigen, dass der Kostenfaktor bei der Entscheidung, keine formellen Betreuungsdienste für Kinder in Anspruch zu nehmen, in vielen Ländern, insbesondere in Estland, Irland, Griechenland, Spanien, Italien, Zypern, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Rumänien, der Slowakei und dem Vereinigten Königreich, eine wesentliche Rolle spielt.

4 % der Eltern in der EU haben große Schwierigkeiten, eine formelle Kinderbetreuung zu finanzieren. Dies ist vor allem in Ungarn, Zypern, Rumänien und Griechenland der Fall, wo die überwiegende Mehrheit Schwierigkeiten hat, die Kosten aufzubringen, und mindestens 20 % der Eltern dabei sogar vor großen Schwierigkeiten stehen. Außerdem haben in der EU 8 % der Eltern erhebliche Schwierigkeiten und 19 % haben einige Schwierigkeiten, die Kosten für die Kinderbetreuung zu tragen.

⁴⁴ OECD (2016), Gesellschaft auf einen Blick, OECD-Sozialindikatoren.

⁴⁵ OECD (2016), Who uses childcare? Background brief on inequalities in the use of formal early childhood education and care among young children.

[Tabelle 5: Umfang der Schwierigkeit, formelle Betreuungsdienste für Kinder unter dem Schulpflichtalter bezahlen zu können, in %]

GEO/Schwierigkeiten	Große	Erhebliche	Einige	Relativ geringe	Keine nennenswerten	Keine
Ungarn	21,6	18,4	30,2	23,0	5,9	0,9
Zypern	21,2	32,0	26,5	14,5	5,6	0,3
Rumänien	19,5	19,8	43,8	8,8	4,2	3,9
Irland	12,5	15,0	28,7	19,9	17,7	6,1
Malta	10,4	12,1	24,5	39,9	7,2	6,0
Griechenland	8,7	15,6	70,2	2,7	2,6	0,3
Spanien	8,1	15,7	36,0	27,4	12,2	0,8
Vereinigtes Königreich	8,0	8,7	25,7	32,5	13,3	11,8
Slowakei	6,4	11,7	31,6	38,1	8,9	3,1
Spanien	6,1	16,2	22,0	32,2	21,5	2,0
Italien	6,1	8,9	32,4	35,9	16,3	0,3
Kroatien	5,7	6,8	36,5	25,0	24,6	1,4
Österreich	5,1	6,2	18,3	27,1	23,7	19,7
Belgien	4,4	9,9	13,7	20,3	34,0	17,7
Europäische Union (EU-28)	4,2	7,8	19,0	32,7	23,3	13,1
Schweden	3,9	2,3	7,3	26,5	27,1	32,8
Niederlande	3,7	7,2	11,7	21,4	46,8	9,1
Frankreich	2,9	10,0	19,8	44,4	18,7	4,4
Slowenien	2,5	8,8	25,0	27,9	25,0	10,8
Tschechische Republik	2,1	10,5	24,8	33,2	19,7	9,8
Litauen	2,0	18,8	52,5	22,3	3,3	1,2
Polen	1,5	8,9	30,4	38,0	18,3	2,9
Deutschland	1,4	2,5	6,5	33,7	32,0	23,8
Finnland	1,4	2,9	13,4	30,2	28,4	23,7
Luxemburg	1,3	7,4	14,5	35,9	29,5	11,4
Bulgarien	1,2	7,8	42,8	32,8	15,0	0,4
Dänemark	0,2	3,6	9,5	27,3	32,6	26,8
Estland	0,0	28,9	15,4	55,7	0,0	0,0
Lettland	0,0	4,8	34,5	33,6	21,4	5,7
Island	1,9	6,8	18,4	39,6	18,1	15,2
Norwegen	0,9	2,6	6,1	29,3	42,4	18,6
Schweiz	3,5	9,1	17,0	32,3	27,2	10,8
Serbien	20,2	27,1	35,5	7,1	3,2	6,9

Quelle: EU-SILC – Ad-hoc-Modul 2016 „Zugang zu Betreuungseinrichtungen“

In den EU-Mitgliedstaaten gibt es unterschiedliche Konzepte zur Bewältigung des Problems der Aufbringung der Kosten für die Kinderbetreuung. Einige Mitgliedstaaten bieten ein **Mindestniveau kostenloser Kinderbetreuung** an, und zwar entweder für beide Altersgruppen (z. B. Malta) oder für die Altersgruppe zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter (z. B. Deutschland, Vereinigtes Königreich). Seit 2017 ist in **Malta** die Betreuung von Kindern, deren Eltern berufstätig oder in der Ausbildung sind, kostenlos. Die Kosten werden am Ende eines jeden Monats vom Staat beglichen. Die Eltern dürfen ihre Kinder in eine Betreuungsstätte ihrer Wahl schicken und kommen in den Genuss kostenloser Kinderbetreuung „entsprechend der Stundenzahl, während der der Elternteil mit der geringeren Arbeitslast beschäftigt ist, plus einer Stunde zusätzlich für Pendelzeiten“. Diese Maßnahme zielt darauf ab, Müttern einen Anreiz zu geben, in ihren Beruf zurückzukehren oder formell beschäftigt zu bleiben. Neueste Beschäftigungsstatistiken deuten bereits darauf hin, dass die Bereitstellung kostenloser Kinderbetreuung die Beteiligung von Müttern am Erwerbsleben erhöht. Geplant ist, den Zugang zu Kinderbetreuung auf alle Familien auszudehnen.

In **Irland**, wo festgestellt wurde, dass die Kosten ein erhebliches Hindernis darstellen, wurde 2010 ein neues Programm, das sogenannte „Early Childhood Care and Education scheme“ (ECCE), eingeführt, das eine begrenzte Zahl von kostenlosen Betreuungsplätzen in Teilzeit (15 Stunden insgesamt, d. h. fünf mal drei Stunden pro Woche) in privaten Betreuungszentren für Kinder ab drei Jahren und zwei Monaten bereitstellt. 2016 wurde das Angebot auf Kinder ab dem Alter von zwei Jahren und acht

Monaten ausgedehnt. Eltern, die dieses Programm nutzen, können die Anzahl der Stunden gegen eine zusätzliche Gebühr erhöhen. Obwohl dies ein Fortschritt war, ist es nicht allen Familien möglich, die zusätzlichen Kosten aufzubringen; dies schränkt insbesondere die Möglichkeiten von Familien mit geringem Einkommen, das Angebot zu nutzen, ein.

Zuschüsse für Personen, die gerade Eltern geworden sind (z. B. in Belgien, in den Niederlanden, im Vereinigten Königreich), und **Steuererleichterungen für Familien** (z. B. in Belgien, der Tschechischen Republik, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden) stellen zusätzliche Maßnahmen dar, um das Problem der Kosten für die Kinderbetreuung anzugehen. In **Deutschland** sind die Gebühren je nach Anbieter unterschiedlich, aber einkommensbezogen. Familien mit geringerem Einkommen können eine Ermäßigung beantragen und Anspruch auf eine kostenlose Kinderbetreuung haben. Alle Familien können in den Genuss von Steuervergünstigungen in Form von Steuerermäßigungen oder -befreiungen für einen bestimmten Betrag der Betreuungskosten kommen.

In Belgien, Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, in Schweden und in der Slowakei wird zum Beispiel durch ein kombiniertes Konzept eines **bedürftigkeitsorientierten Gebührensystems für die Kinderbetreuung sichergestellt, dass Familien mit niedrigem Einkommen** sehr wenig für die Inanspruchnahme von Betreuungsleistungen zahlen müssen, wobei die Kosten auch für alle anderen Familien „gedeckt“ sind. In mehreren EU-Mitgliedstaaten werden auch private Kinderbetreuungseinrichtungen öffentlich subventioniert. In **Schweden** beispielsweise schreibt das Bildungsgesetz vor, dass die Gebühren für die Kinderbetreuung „angemessen“ sein sollten. Jedes Kind ab dem Alter von drei Jahren hat Anspruch auf 525 Stunden kostenloser Betreuung. Alle Kommunen sehen ferner Höchstgebühren sowie eine Obergrenze pro Familie vor. Die Kinderbetreuungseinrichtungen haben Anspruch auf einen staatlichen Zuschuss zum Ausgleich der entgangenen Einnahmen und zur Gewährleistung qualitativ hochwertiger Betreuungsdienste.

Eine weiteres Maßnahmenpaket ist schwerpunktmäßig auf die spezifischen Bedürfnisse von Kindern aus einkommensschwachen Haushalten oder Großfamilien ausgerichtet; so werden beispielsweise in **Ungarn** kostenlose oder vergünstigte Mahlzeiten in Krippen und Kindergärten bereitgestellt oder in **Belgien** gesunde Mahlzeiten für arme Kinder finanziert.

Einige Mitgliedstaaten, wie beispielsweise die Tschechische Republik, Deutschland, Frankreich, Portugal und die Slowakei, haben gezielte Programme erarbeitet, um sozial benachteiligten Gruppen den Zugang zu Betreuungsdiensten zu ermöglichen. In der **Slowakei** konzentrieren sich die Maßnahmen auf Kinder aus einkommensschwachen Familien, die von den Gebührenzahlungen befreit sind; darüber hinaus arbeiten die Betreuungseinrichtungen mit Gemeinschaftszentren zusammen, um spezifische Sozialunterstützungsprogramme („Outreach-Programme“) für marginalisierte Bevölkerungsgruppen zu erarbeiten.

In anderen Mitgliedstaaten, wie z. B. in Belgien, Finnland, Schweden und Dänemark, liegt der Fokus auf einem universellen Zugang zu Betreuung. In **Finnland** besteht beispielsweise ein Universalitätsgrundsatz für bezuschusste Dienstleistungen, demzufolge die Kommunen für alle Kinder im Vorschulalter einen Betreuungsplatz bereitstellen müssen, und zwar unabhängig davon, ob die Eltern berufstätig sind oder nicht. Mit diesem Dienstleistungsangebot soll auch atypischen Arbeitsverhältnissen von Eltern Rechnung getragen werden. Ein durch den Europäischen Sozialfonds kofinanziertes Projekt in Finnland ist speziell auf ein Betreuungsangebot für Kinder ausgerichtet, deren Eltern in Nachtschicht tätig sind.

Die Empfehlung der Kommission aus dem Jahr 2013 „Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen“ zeigt auf, dass die Bereitstellung erschwinglicher, qualitativ hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen als ein gutes Beispiel für eine Win-Win-Strategie für

Sozialinvestitionen angesehen werden kann, da zum einen die Entwicklung der Kinder gefördert wird und zum anderen die Eltern in die Lage versetzt werden, einer bezahlten Tätigkeit nachzugehen. In den meisten Fällen reichen die zusätzlichen Steuereinnahmen (im Lebensverlauf), die durch die erhöhte Teilnahme von Eltern am Erwerbsleben generiert werden, aus, um die Kosten für die Kinderbetreuung zu decken. Steht keine erschwingliche, hochwertige Kinderbetreuung zur Verfügung, können sich die Kosten für eine formelle Betreuung von zwei Kindern (in einigen Ländern) auf mehr als ein Fünftel des verfügbaren Einkommens eines Paares mit geringem Einkommen belaufen. Im April 2017 hat die Kommission⁴⁶ im Rahmen des Pakets zur Säule sozialer Rechte erneut unterstrichen, wie wichtig es ist, sich weiter mit diesem Thema zu beschäftigen.

Oftmals werden lokale Initiativen ins Leben gerufen, um bestimmten sozial benachteiligten Gruppen zu helfen. So hat eine Reihe von Städten eine Strategie entwickelt, um deren besonderen Bedürfnissen Rechnung zu tragen. Die Nichtregierungsorganisation Eurocities hat Beispiele bewährter Verfahren zusammengetragen, die als Anregung dienen können. Eines dieser Beispiele ist die Stadt **Nantes** in **Frankreich**, die ein Konzept für die Bereitstellung integrierter Kinderbetreuungsdienste insbesondere mit dem Ziel eingeführt hat, den Kreislauf der Benachteiligung zu durchbrechen. In ärmeren Teilen der Stadt wurden Mehrzweck-Betreuungsdienste eingerichtet, die eine Reihe von Kinderbetreuungsdiensten anbieten. Neben dem regulären oder flexiblen Betreuungsangebot wurde für Eltern auch ein Betreuungsdienst für „Notfälle“ eingerichtet, beispielsweise für den Fall, dass sie an einem Vorstellungsgespräch teilnehmen müssen.

Einige Mitgliedstaaten haben steuerliche Anreize für Unternehmen eingeführt, die an die Bereitstellung von Kinderbetreuungsdiensten für ihre Beschäftigten geknüpft sind. **Österreich** gewährt Unternehmen einen Abzug von den zu versteuernden Einnahmen, wenn diese eine betriebsinterne Betreuung bereitstellen oder den Beschäftigten Leistungen in Form von Kinderbetreuungsdiensten bieten⁴⁷; **Frankreich**, **Deutschland** und **Polen** verfolgen einen vergleichbaren Ansatz. Italien hat kürzlich (2017) die Besteuerung von Produktivitätszulagen geändert, die Unternehmen ihren Beschäftigten nun in Form von Sozialmaßnahmen gewähren können⁴⁸. In **Frankreich** und dem **Vereinigten Königreich** können Arbeitgeber ihren Beschäftigten je nach Bedarf Dienstleistungsschecks (CESU – *chèque emploi-service universel*) oder Kinderbetreuungsgutscheine aushändigen, die als Bezahlung für häusliche Kinderbetreuungsleistungen verwendet werden können⁴⁹. In **Finnland** gibt es Anreize zum Ausgleich der den Arbeitgebern im Zusammenhang mit der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben entstehenden Kosten, die auf dem Sozialversicherungssystem beruhen; darüber hinaus wird der Zuschuss, den ein Beschäftigter erhält, wenn der Arbeitgeber die vorübergehende Betreuung eines erkrankten Kindes des Beschäftigten organisiert, nicht als zu versteuerndes Einkommen angerechnet (der Höchstzeitraum für steuerfreie Kinderbetreuungszuschüsse beträgt vier Tage je Krankheitsfall).

5.6.3 Zugänglichkeit der Kinderbetreuung

Der Zugang zu Kinderbetreuungsdiensten wird nicht nur durch das Vorhandensein formeller Strukturen, sondern auch durch die spezifischen Merkmale der Dienste wie die Öffnungszeiten, den Standort, die in der Einrichtung gesprochenen Sprachen sowie die Verkehrsanbindung bestimmt.

⁴⁶ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. „Taking stock of the 2013 Recommendation on Investing in Children: Breaking the Cycle of Disadvantage“, SWD (2017) 258 final.

⁴⁷ Für die Beschäftigten sind Zuschüsse für Kinderbetreuung in Höhe von bis zu 1 000 EUR je Kind und Jahr von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen befreit.

⁴⁸ In diesem Fall ist die Höhe der bezuschussten Investition begrenzt (da diese an die Produktivitätszulage gekoppelt ist).

⁴⁹ Im Vereinigten Königreich bietet das Gutscheinsystem für die Kinderbetreuung („Childcare Voucher scheme“) einem Arbeitgeber die Möglichkeit, Betreuungsschecks auszugeben (auch gegen eine Kürzung der Bezahlung der Beschäftigten, was auch als „Lohnopfer“ bezeichnet wird). Dies kann unter Umständen einen Einfluss auf die Höhe der Steuergutschrift des Beschäftigten haben.

Tabelle 4 ist zu entnehmen, dass die **Entfernung** zur Betreuungseinrichtung und die **Öffnungszeiten** weniger wichtige Gründe für die Nichtnutzung des Angebots formeller Kinderbetreuungsdienste sind als die Kosten und die allgemeine Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen. Was den Grund „Entfernung zur Kinderbetreuungseinrichtung“ betrifft, liegen 15 Länder über dem EU-Durchschnitt von 1,5 %; dabei ist der prozentuale Anteil in Litauen (9 %), Rumänien (6,7 %) und der Slowakei (6,2 %) am höchsten. In **Portugal** haben die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds in den letzten 15 Jahren einen Beitrag zum Ausbau einer besseren Kinderbetreuungsinfrastruktur in ländlichen Gebieten geleistet, was jedoch zur Folge hat, dass – wie in vielen Ländern – ein Mangel an Betreuungsplätzen in den städtischen Gebieten besteht.

Auch die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen für Kinder entsprechen nicht in vollem Umfang dem Betreuungsbedarf. In sieben Ländern liegt dieser Grund über dem EU-Durchschnitt von 2,5 %; dabei ist der prozentuale Anteil in Frankreich (5,3 %), Finnland (4,3 %), Italien (4,2 %) und Spanien (3,9 %) besonders hoch.

Der Bericht „Frühkindliche Betreuung: Zugangsmöglichkeiten und Qualität der Angebote“⁵⁰ von Eurofound zeigt, dass verschiedene Initiativen helfen können, **Kinder mit besonderen Bedürfnissen** in Kinderbetreuungseinrichtungen zu integrieren. Die Qualität der Kinderbetreuung hängt in ebenso hohem Maße von der politischen Wahrnehmung und einer nachhaltigen und ausreichenden Finanzierung von Inklusionsmaßnahmen ab wie von der Eigenverantwortung und dem Engagement der Betreuer, von der administrativen Unterstützung und der Bereitschaft der Betreuungskräfte, sich im Bereich Inklusionsmethoden ständig weiterzubilden. Ein inklusiver Unterricht und ein inklusives Umfeld hängen auch von der Kommunikation und der Zusammenarbeit zwischen den lokalen Behörden und den Kinderbetreuungseinrichtungen sowie zwischen den Erziehern und den Eltern ab. Neben der einzelstaatlichen Finanzierung stellt auch der Europäische Sozialfonds (ESF) Finanzmittel für Inklusionsprojekte in Betreuungseinrichtungen für Kinder bereit. In **Polen** wurde eine vom ESF kofinanzierte Maßnahme für Kleinkinder namens „Kleinkind“ ins Leben gerufen, um formelle Betreuungsdienste für Kinder unter drei Jahren zu schaffen. Das Projekt berücksichtigt die spezifischen Bedürfnisse von behinderten Kindern.

5.6.4 Maßnahmen zur Qualitätsverbesserung

Eine mangelhafte Qualität der Betreuungsdienste kann eine abschreckende Wirkung auf Eltern haben und die Inanspruchnahme dieser Dienste beeinträchtigen. Die Qualität des Betreuungsangebots hängt von der Zahl der in den Einrichtungen betreuten Kinder, von der Professionalität der Erzieher, vom Lehrprogramm und von den Qualitätsstandards der Lokalität (z. B. physische Umgebung und Hygiene) ab. Ein wohl konzipierter Qualitätsrahmen könnte Maßnahmen umfassen wie den Einsatz eines Erfassungs- und Inspektionssystems für alle registrierten Anbieter von Betreuungsdiensten, Maßnahmen zur Verbesserung der Professionalisierung und des lebenslangen Lernens des Personals, Maßnahmen zur Erhöhung der Attraktivität der Tätigkeit im Betreuungssektor, beispielsweise durch gute Arbeitsbedingungen.

Im Mai 2018 hat die Kommission in ihrem Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Systemen für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung einen umfassenden Qualitätsrahmen für Systeme der frühkindlichen Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE)⁵¹ vorgestellt, der auf fünf Grundsätzen beruht: Zugang und Erreichbarkeit für alle Familien; Qualifikation und fortlaufende

⁵⁰ Eurofound (2015), Frühkindliche Betreuung: Zugangsmöglichkeiten und Qualität der Angebote, abrufbar unter: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2015/social-policies/early-childhood-care-accessibility-and-quality-of-services>.

⁵¹ Ein Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu Systemen für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung (FBBE) und die begleitende Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

Weiterbildung der Fachkräfte; Entwicklung von Bildungs- und Schulungsprogrammen, die auf einer ganzheitlichen Pädagogik beruhen und auf partizipative Weise Kinder und Eltern einbeziehen; Monitoring und Evaluation der FBBE-Dienste und -Einrichtungen, sowie Steuerung und Finanzierung. Dieser Rahmen wurde mithilfe von Bildungsexperten aus einer Reihe von Mitgliedstaaten erarbeitet. Der Qualitätsrahmen zielt darauf ab, Kinderbetreuungsstätten und vorschulische Betreuungseinrichtungen zu stärken, um qualitativ hochwertige Erziehungs- und Betreuungsdienste für Kinder sowie die Inklusion von Kindern mit benachteiligtem Hintergrund und Kindern mit besonderen Bedürfnissen sicherzustellen. Ein weiteres Ziel ist, das Vertrauen in die Kinderbetreuungsstätten zu stärken, um Frauen mit Kindern eine echte Chance zu geben, in das Erwerbsleben einzutreten oder berufstätig zu bleiben.

6. Schlussfolgerungen: Die Erfüllung der Barcelona-Ziele – ein Grundstein für die Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt und für eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben berufstätiger Eltern

Die Barcelona-Ziele, die 2002 vom Europäischen Rat angenommen wurden, sind auch im Jahr 2018 noch von essentieller Bedeutung. Die Ziele in Bezug auf die Beschäftigung von Frauen wurden noch nicht erreicht, und es besteht weiterhin eine große Differenz zwischen den Beschäftigungsquoten von Frauen und Männern. Es ist hinreichend belegt, dass dies vor allem auf die Betreuungspflichten zurückzuführen ist. Die Barcelona-Ziele sind weiterhin auch in hohem Maße relevant für die Förderung der Gleichstellung der Geschlechter und bilden einen wichtigen Teil der Strategie Europa 2020 für ein intelligentes, inklusives und nachhaltiges Wachstum mit Blick auf eine Erhöhung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben. Im Rahmen der europäischen Säule sozialer Rechte gilt die Kinderbetreuung als ein entscheidender Faktor für die Vereinbarkeit des Berufs- und des Privatlebens erwerbstätiger Eltern. Die Indikatoren für die Kinderbetreuungsquoten werden im Rahmen des Europäischen Semesters überwacht und sind Teil des „Sozialpolitischen Scoreboards“. Sofern erforderlich werden Finanzmittel aus den Europäischen Struktur- und Investitionsfonds gezielt bereitgestellt, um Versäumnisse der Mitgliedstaaten auszugleichen.

Die Barcelona-Ziele wurden für Kinder unter drei Jahren in der EU-28 im Allgemeinen erfüllt, da 32,9 % dieser Kinder eine Betreuungseinrichtung besuchen. Allerdings täuscht dieser Gesamtdurchschnitt über erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hinweg. Obwohl in Ländern wie Malta, Rumänien, Estland, Italien, Deutschland und Irland deutliche Fortschritte erzielt wurden, wird das Gesamtergebnis für die EU doch in hohem Maße durch die Kinderbetreuungsquote in einigen Vorreiterländern beeinflusst. So liegt die Quote in vier Mitgliedstaaten bei über 50 %: Dänemark, den Niederlanden, Schweden und Luxemburg. Am anderen Ende der Skala sind besorgniserregende Quoten von weniger als 10 % zu verzeichnen, und zwar in Griechenland, in Polen, in der Tschechischen Republik und in der Slowakei.

Bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter wurde das Barcelona-Ziel noch nicht erreicht. Dennoch sind bei der Quote Fortschritte zu verzeichnen: Die Quote ist für die EU im Durchschnitt von 83 % im Jahr 2011 auf 86,3 % angestiegen. Eine Reihe von Mitgliedstaaten sind Vorreiter und haben eine Quote von mehr als 95 % erreicht; es handelt sich um Belgien, Schweden, Dänemark und Spanien. Erhebliche Fortschritte wurden in Rumänien, Polen, Malta, Luxemburg, Ungarn, Irland, Portugal, Spanien, Lettland und Litauen erzielt. Die niedrigsten Quoten, d. h. unter 65 %, sind in Polen, Rumänien, Griechenland und Kroatien zu verzeichnen, die damit weit zurückliegen.

Die Verfügbarkeit und die Nutzung der Kinderbetreuung werden durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Ein erstes wichtiges Element ist der Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung, der in den

meisten Mitgliedstaaten besteht; allerdings ist das Alter, ab dem dieser Anspruch gilt, sehr unterschiedlich (ab dem Ende des Mutterschaftsurlaubs; erst ab dem Alter von zweieinhalb oder drei Jahren; manchmal beginnt der Anspruch sogar erst kurz vor Erreichen des Schulpflichtalters). Das Bestehen eines Rechtsanspruchs ist jedoch nicht zwangsläufig eine Garantie, dass die Mitgliedstaaten formelle Betreuungsdienste bereitstellen.

Neben dem Rechtsanspruch haben die Verfügbarkeit, die Bezahlbarkeit und die Qualität der Kinderbetreuungsdienste großen Einfluss darauf, inwieweit die Dienste von den Eltern in Anspruch genommen werden. Die Kosten für die Betreuung sind in den Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und können in einigen Mitgliedstaaten, wie z. B. in Irland, unerschwinglich sein. Unerschwingliche Kosten haben nicht nur einen negativen Einfluss auf die Teilhabe von Frauen am Erwerbsleben, sondern treffen ferner auch in unverhältnismäßigem Maße Kinder aus einkommensschwachen Familien. Auch die Anpassungsfähigkeit der Betreuungsdienste an die Bedürfnisse der Eltern, unter anderem die Entfernung der Kinderbetreuungseinrichtungen und an die Erwerbstätigkeitsmuster und -bedürfnisse angepasste Öffnungszeiten, spielen eine wesentliche Rolle.

Eine qualitativ hochwertige Kinderbetreuung muss darüber hinaus auch pädagogische Ziele und Werte verfolgen und sich durch eine fortlaufende Professionalisierung und die kontinuierliche Weiterentwicklung der in der Betreuung tätigen Fachkräfte auszeichnen. Die Überwachung und Bewertung dieser Aspekte ist von essentieller Bedeutung; diese Aspekte werden auch im Vorschlag der Kommission für eine Empfehlung des Rates zu Systemen für hochwertige frühkindliche Betreuung, Bildung und Erziehung angesprochen.

Die Kommission wird die Situation im Bereich Kinderbetreuung im Rahmen des Europäischen Semesters, insbesondere im Hinblick auf die Mitgliedstaaten, die im Rückstand sind, weiter beobachten. Sie wird ferner weiterhin spezifische Probleme bei der Verfügbarkeit, der Bezahlbarkeit und der Qualität der Kinderbetreuung in den einzelnen Mitgliedstaaten aufzeigen. Darüber hinaus wird sie weiterhin den Rückgriff auf europäische Finanzmittel fördern, um den Mitgliedstaaten bei der Bewältigung bestimmter Herausforderungen zu helfen.

Nun, da das erste Barcelona-Ziel praktisch erreicht wurde, gute Fortschritte in Bezug auf das zweite Ziel zu verzeichnen sind und das Bildungsziel der Europa-2020-Strategie im Allgemeinen umgesetzt wurde, könnte es auch an der Zeit sein, eine Überprüfung dieser Ziele im Anschluss an eine Konsultation der Mitgliedstaaten zu erwägen. Wenn eine solche Überprüfung vorgenommen wird, würde dies einen Beitrag zu den Bemühungen der Europäischen Union zur Förderung eines intelligenten, inklusiven und nachhaltigen Wachstums leisten und insbesondere zur Erfüllung des Europa-2020-Ziels einer Beschäftigungsquote von 75 % und zur Schaffung einer wettbewerbsfähigen und dynamischen, wissensbasierten Wirtschaft auf der Grundlage eines hohen Niveaus allgemeiner und beruflicher Bildung auf nationaler Ebene beitragen. Aus diesem Grunde müssen die Auswirkungen der Mutterschaft auf die Erwerbstätigkeit der Frauen, die Notwendigkeit der Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben berufstätiger Eltern, die Stärkung der bestehenden Kinderbetreuungseinrichtungen und die Erhöhung der Verfügbarkeit erschwinglicher und hochwertiger Dienste im Allgemeinen angegangen werden.