

Eric Seils

Die Betreuung von Kindern unter drei Jahren

Deutschland im Vergleich von 18 westeuropäischen Ländern¹

Die Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren ist in der Bundesrepublik unzureichend ausgebaut. Die Umsetzung der Betreuungsgarantie im August 2013 bei einer Betreuungsquote von 38 Prozent ist gefährdet. Laut Eurostat befanden sich 2010 nur 20 Prozent aller Kinder unter drei Jahren in formaler Betreuung. Deutschland liegt damit im internationalen Vergleich recht weit hinten. Eurostat verwendet jedoch eine weite Definition der formalen Betreuung, welche dazu führt, dass Betreuungsformen mitgerechnet werden, welche mit öffentlich regulierten und subventionierten Kindergärten, wie sie in Deutschland vorherrschen, nur wenig gemein haben. Eine bedarfsdeckende Betreuungsquote liegt langfristig deutlich über dem von der Bundesregierung angestrebten Wert. Der internationale Vergleich legt eine Daumenregel nahe, wonach sich in Zukunft bis zu 2/3 aller Kinder unter drei Jahren in formaler Betreuung befinden werden. Andere Länder haben zwei Jahrzehnte gebraucht, um eine leistungsfähige Betreuungsinfrastruktur für diese Altersgruppe aufzubauen. Die Probleme in Deutschland sind also die Folge eines zu ehrgeizigen Zeitplanes. Selbst wenn es gelingen sollte, die Betreuungsgarantie im kommenden Jahr umzusetzen, wird dies nur der Auftakt zu einem ständigen Wettrennen zwischen Angebot und Nachfrage sein. Die Ursache ist, dass ein steigendes Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung eine steigende Nachfrage zur Folge hat.

¹ Ich danke Christina Klenner für wertvolle Hinweise zu früheren Versionen dieses Papiers. Die verbleibenden Mängel gehen selbstverständlich zu meinen Lasten.

Einleitung

Nach den vorliegenden Zahlen hat Deutschland trotz eines rasanten Anstiegs der Betreuungsplätze noch kein hinreichendes öffentliches Angebot für die Altersgruppe unter drei Jahren. Es ist derzeit fraglich, ob die im Kinderförderungsgesetz von 2008 festgeschriebene Betreuungsgarantie im August 2013 umgesetzt werden kann. Nun ist es bei nationalen Problemen oft nützlich, einen Blick über den Tellerrand zu werfen. Internationale Vergleiche mit ähnlichen Ländern geben Orientierung und Hinweise auf zukünftige Entwicklungen und politische Reaktionsmöglichkeiten. In der Tat will auch Kristina Schröder mit ihrem 10-Punkte-Plan den Austausch so genannter guter Praxis fördern (Schröder 2012: Punkt 10).

Das vorliegende Papier geht daher aus international vergleichender Perspektive auf die folgenden Fragen ein: Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich? Welche Länder haben ein bedarfsdeckendes Angebot erreicht und wo liegt dieses? Wie haben die Länder dieses Ziel erreicht und worin liegen die Schwierigkeiten?

Zum Vergleich werden Erfahrungen und Daten aus 18 westeuropäischen Ländern seit den frühen 1990er Jahren herangezogen. Im ersten Abschnitt wird die Debatte in Deutschland rekapituliert. Der zweite Abschnitt untersucht den aktuellen Umfang der formalen Kinderbetreuung anhand von Eurostat-Daten. Danach wird auf die Entwicklung der Betreuungsinfrastruktur in 18 westeuropäischen Ländern² eingegangen. Abschließend werden diese Informationen im Hinblick auf die genannten Fragestellungen vergleichend ausgewertet.

1 Die Debatte in Deutschland

In Deutschland gibt es bereits seit 1996 einen Rechtsanspruch auf einen Teilzeit-Kindergartenplatz für Kinder über drei Jahren bis zum Schuleintritt. Die formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren kam in Deutschland hingegen erst Mitte des vergangenen Jahrzehnts auf die politische Tagesordnung. Die erste greifbare Folge war das Tagesbetreuungsausbaugesetz, welches 2005 in Kraft trat. Darin wurde ein Ausbau der öffentlichen Betreuung festgeschrieben. Bis zum Oktober 2010 sollten danach 230.000 neue Plätze geschaffen werden. Die aktuelle Diskussion wird jedoch von den Ergebnissen des so genannten Krippengipfels des Jahres 2007 bestimmt. Noch bevor die Zielsetzungen des Tagesbetreuungsausbaugesetzes erreicht waren, wurde beschlossen, den Rechtsanspruch auf einen Teilzeitplatz auf alle Kinder nach Vollendung des ersten Lebensjahres auszudehnen. In der Folge wurde im Kinderförderungsgesetz von 2008 ein Rechtsanspruch vorgesehen, der im August 2013 in Kraft treten soll. Die Ausweitung der öffentlich subventionierten Kinderbetreuung erfreut sich in der Bevölkerung großer Beliebtheit. Auch im

² Der vorliegende Bericht ist im Rahmen eines Projektzusammenhanges entstanden, der sich mit westeuropäischen Ländern beschäftigt. Informationen zur Kinderbetreuung in Osteuropa können verschiedenen Beiträgen eines Bandes von Christina Klenner und Simone Leiber zu Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa entnommen werden (Klenner und Häsková 2009; Szikra und Szelewa 2009: 108-111).

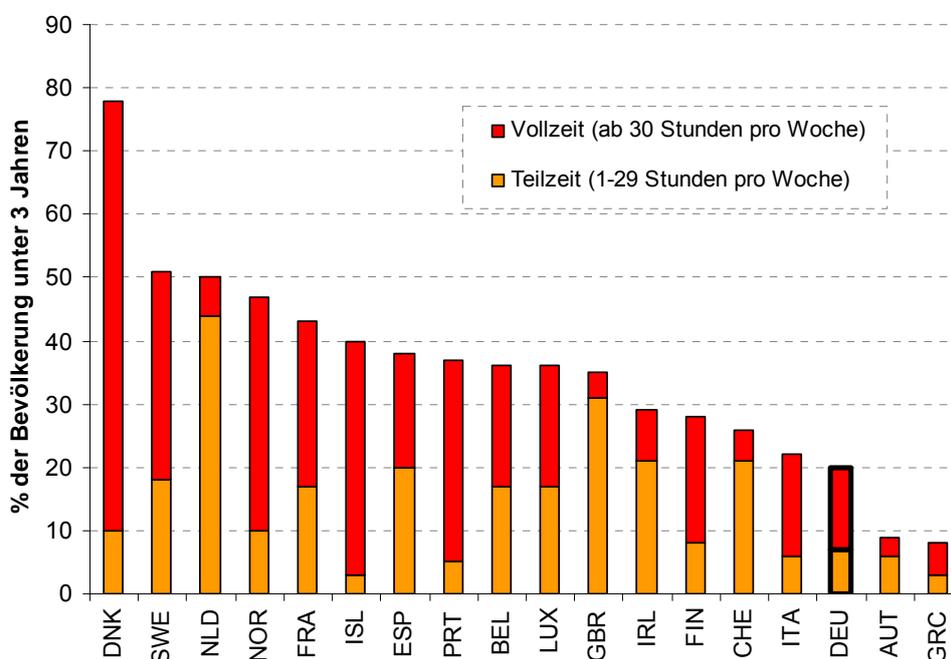
politischen Raum wird diese Politik nicht hinterfragt. Trotz des seitdem erfolgten massiven Ausbaus der Betreuung ist vielmehr umstritten, ob es tatsächlich möglich ist, bis August 2013 ein bedarfsdeckendes Angebot bereitzustellen:

Dies betrifft erstens die *Zahl der Plätze*. Um den Rechtsanspruch umsetzen zu können, sollte nach den Vereinbarungen des so genannten Krippengipfels für 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren ein Betreuungsplatz vorhanden sein. Nach Schätzungen entsprach dies 750.000 Plätzen. In der Tat stieg die Zahl der Plätze in den letzten Jahren rasch an. Wenn es gelingen sollte, bis zum Stichtag die angestrebte Zahl von Betreuungsplätzen zu schaffen, entspräche dies aufgrund der gesunkenen Geburtenzahlen im Jahre 2013 einer Betreuungsquote von 38 Prozent. Das Familienministerium gibt sich optimistisch, dieses Ziel erreichen zu können. So kommt dessen Bedarfserhebung auf der Basis von Elternumfragen zu dem Ergebnis, dass das bedarfsdeckende Angebot 2011 bei 39 Prozent und damit „sehr nahe“ (Bundesministerium für Familie 2012: 1) der bei der angestrebten Zielmarke von 38 Prozent liegt. Ferner sehen die Ausbaupläne der Jugendämter nach Angaben des Ministeriums vor, bis August 2013 für 39,6 Prozent der Kinder in der Altersgruppe einen Platz bereitstellen zu können (Bundesministerium für Familie 2012: 5). Allerdings räumt das Ministerium ein, dass ein Fortschreiben der enormen Fortschritte der letzten Jahre nicht hinreichen würde, um die Ziele zu erreichen, sondern „vor allem in Westdeutschland noch größere Anstrengungen“ notwendig sind (Bundesministerium für Familie 2012: 28). Derzeit lahmt der Ausbau der Kindertagesbetreuung jedoch aus verschiedenen Gründen: Erstens spielt die Haushaltsslage von Ländern und Kommunen eine Rolle. Zweitens besteht oft ein Mangel an Grundstücken in der Nähe von Wohngebieten. Kritisiert wird auch, dass Bauvorschriften den Ausbau hemmen. Schließlich wäre keine ausreichende Zahl an Erzieherinnen vorhanden. Vor diesem Hintergrund sehen 87 Prozent der Jugendämter Schwierigkeiten bei der Zielerreichung (Bundesministerium für Familie 2012: 8). Auch Kommunalpolitiker und Kommunalverbände melden nun Zweifel an der Umsetzbarkeit des Rechtsanspruches an. Sie fürchten eine Klagewelle der Eltern, die keinen Platz für ihr Kind finden. Dies wird durch aktuelle Zahlen des Statistischen Bundesamtes gestützt, wonach derzeit (6. November 2012) noch 220.000 Plätze fehlen. Um im Sommer 2013 eine ausreichende Zahl an Plätzen zur Verfügung stellen zu können, müsste der Ausbau in den kommenden 18 Monaten schneller voranschreiten als in den letzten vier Jahren insgesamt (Statistisches Bundesamt 2012).

Zweitens geht es um die Frage des *zeitlichen Umfanges der Betreuung*. Das Kinderbetreuungsausbaugesetz sieht lediglich einen Anspruch auf einen Teilzeitplatz vor. Presseberichten zufolge wurde dies bei der Verabschiedung des Gesetzes von Politikerinnen linker Parteien kritisiert, da es die Erwerbsmöglichkeiten vor allem Alleinerziehender beschränke. Der Zwischenbericht des Ministeriums argumentiert hingegen, dass viele Eltern, die Teilzeitplätze für ihre Kinder wünschen, auf-

grund der Angebotsstruktur Vollzeitplätze in Betreuungseinrichtungen nutzen. Es sollten daher vorrangig Teilzeitplätze geschaffen werden (Bundesministerium für Familie 2012: 20-21). Fraglich bleibt allerdings, ob der enorme Anstieg der Vollzeitbetreuung in den letzten Jahren allein auf Angebotsverzerrungen zurückzuführen ist. Immerhin hat sich die Vollzeitbetreuungsquote im Westen zwischen 2008 und 2011 von 4,1 auf 7,7 und im Osten von 27,9 auf 36,3 Prozent erhöht (Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2009: 18; 2011: 13).

Abbildung 1
Formale Kinderbetreuung nach Besuchszeiten, 2010



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen

2 Wo steht Deutschland im internationalen Vergleich?

Internationale Vergleiche des Betreuungsangebotes sind aufgrund der mangelhaften Datenlage notorisch schwierig. Seit einigen Jahren stellt Eurostat auf seiner Homepage Kennziffern zur Kinderbetreuung zur Verfügung, die nach Altersgruppen und Nutzungszeiten aufgeschlüsselt sind. Der wichtigste Vorteil dieser Daten besteht darin, dass sie im Rahmen der europaweiten EU-Sile („Leben in Europa“) erhoben wurden und daher international recht gut vergleichbar sind. Die Kinderbetreuung wird dort in formale und sonstige Typen der Betreuung aufgegliedert. Die formale Kinderbetreuung umfasst danach Betreuung in Vorschulen, Kindertagesstätten, Schulen und Betreuungseinrichtungen für Kinder, die außerhalb der Schulzeiten Betreuung benötigen. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob die Einrichtungen privat oder öffentlich organisiert sind. Formale Betreuung beschränkt

die formale Betreuung also auf die außerhäusliche Betreuung, so dass die Betreuung durch Tagesmütter von dieser Definition nicht erfasst wird (Eurostat 2011). Diese werden ebenso wie die Betreuung durch Großeltern, Nachbarn usw. der sonstigen Betreuung zugerechnet. Die Nutzungszeiten sind auf der Seite von Eurostat nach Voll- bzw. Teilzeit aber auch nach durchschnittlicher Besuchszeit aufgliedert. In diesen Daten wird eine Besuchszeit von 30 Stunden als Vollzeitbetreuung angesehen, während das Bundesministerium erst Nutzungszeiten ab 35 Stunden als Vollzeit klassifiziert.

Im Vergleich von 18 westeuropäischen Ländern erweist sich die Bundesrepublik dabei als ein Land, in dem nur 20 Prozent der Kinder unter drei Jahren eine der oben genannten Betreuungseinrichtungen besuchen. Das ist nach Griechenland und Österreich der niedrigste Wert. Auch in umfassenderen Vergleichen der EU-Länder und assoziierter Staaten bestätigt sich dieses Bild insofern als der Wert der Bundesrepublik einen weit unterdurchschnittlichen Wert aufweist, der in der Rangfolge der Länder zwischen Estland und Lettland liegt. Gleichzeitig liegt der Anteil der Vollzeitbetreuung knapp im oberen Drittel der 18 westeuropäischen Länder. Die durchschnittliche Nutzungszeit der Kinder mit einem Kindergartenplatz entspricht dabei im Ländervergleich (ziemlich) genau dem (Mittelwert) Median. Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern mit ähnlichem sozioökonomischem Entwicklungsstand nur wenige Kinder vor dem dritten Geburtstag eine Kindertagesstätte besuchen. Allerdings ist der Anteil der Kinder unter den betreuten Kindern, welcher mehr als 30 Stunden pro Woche einen Kindergarten besucht, leicht überdurchschnittlich.

Bei der Interpretation der Betreuungsquoten in Abbildung 1 ist jedoch erstens zu beachten, dass es sich um Kennziffern handelt, die im Grunde die (befriedigte) Nachfrage nach formaler Kinderbetreuung abbilden. Eine hohe Betreuungsquote deutet also nur auf eine breite Nutzung formaler Kinderbetreuung hin, die jedoch nicht zwangsläufig mit einem bedarfsdeckenden Angebot zusammenhängt. Andersherum kann eine niedrige Betreuungsquote aus verschiedenen Gründen durchaus mit einem bedarfsdeckenden Angebot an außerhäuslicher Betreuung einhergehen. Hier kann z.B. das Angebot von Tagesmüttern, die von der Statistik nicht erfasst werden, eine Rolle spielen. Aber auch andere Angebote, wie z.B. die finanzielle Unterstützung von Eltern bzw. Müttern, die ihre Kinder selbst erziehen, kann die Nachfrage nach formaler Betreuung begrenzen. Hier können qualitative Einschätzungen aus den Ländern weiterhelfen. Zweitens ist bei der Interpretation der Eurostat-Zahlen zu beachten, dass die Betreuungsquoten sehr deutlich von nationalen Statistiken und den Einschätzungen von Länderexpertinnen abweichen können. Mit Bezug auf die Statistiken ist dies sicherlich zu einem großen Teil darauf zurückzuführen, dass die nationalen Definitionen von der Eurostat-Definition abweichen. Dies kann jedoch nicht erklären, wie es zu den manchmal drastisch abweichenden Einschätzungen nationaler Expertinnen kommt. Schließlich weisen

die Eurostat-Daten den Nachteil auf, dass die verfügbaren Zeitreihen nur bis maximal ins Jahr 2004 zurückreichen. Sie sind daher wenig geeignet, die Entwicklung der Kinderbetreuung in einem Land nachzuzeichnen. Es erscheint daher geboten, sowohl qualitative als auch quantitative Informationen heranzuziehen, um die Erfahrungen anderer Länder mit dem Ausbau der Kinderbetreuung nachzuzeichnen. Der folgende Abschnitt wird daher auf der Grundlage solcher Informationen die Entwicklungen in den 18 Ländern analysieren. Leserinnen und Leser, die sich nicht für die Details der Entwicklung der Kinderbetreuung in den einzelnen Ländern interessieren, können jedoch unmittelbar zur vergleichenden Auswertung im vierten Abschnitt übergehen.

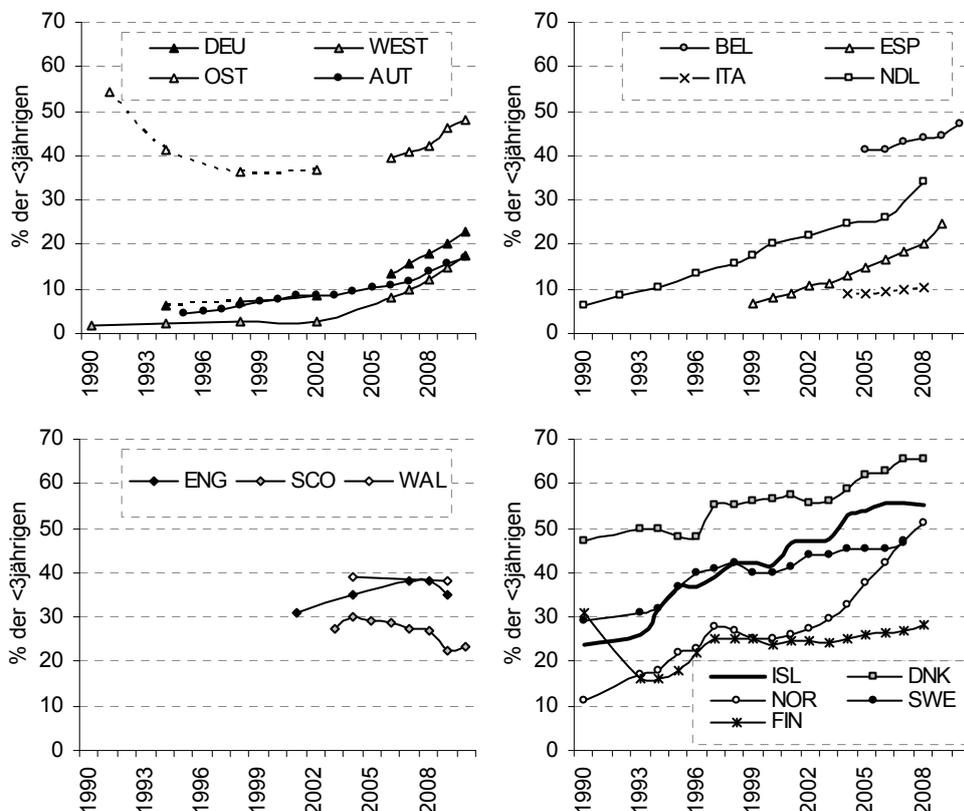
3 Wie hat sich die Kinderbetreuung für unter Dreijährige in Westeuropa entwickelt?

In der Abbildung 2 werden – soweit verfügbar – nationale Kennziffern zum Ausbau der Betreuungsinfrastruktur für diese Altersgruppe präsentiert. Strikt international vergleichbar sind lediglich die Angaben für die skandinavischen Länder. Dennoch ermöglichen die Angaben Aussagen zu den nationalen Trends. Im Folgenden werden die Erfahrungen des westeuropäischen Auslands analysiert. Die Reihenfolge entspricht dabei der Ausdehnung der formalen Kinderbetreuung in Abbildung 1.

3.1 Dänemark

Heute ist Dänemark unangefochten das Land in Europa mit der höchsten Betreuungsquote in der Altersgruppe unter drei Jahren. Obwohl sich nach nationaler Definition bereits 1990 etwa die Hälfte aller Kinder unter drei Jahren in formaler Betreuung befand, gab es zu dieser Zeit noch lange Wartelisten für Betreuungsplätze. Seit Mitte der 1990er Jahre wurde diese weiter ausgebaut. Im Jahre 1996 brachte die sozialdemokratische Regierung unter Paul Nyrup Rasmussen die Idee einer allgemeinen „Betreuungsgarantie“ auf die Tagesordnung, wonach ab dem Jahre 2000 jedes Kind vor dem Eintritt in die Vorschule ein Recht auf einen Betreuungsplatz erhalten sollte. Zu diesem Zweck wurden den Gemeinden zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt.

Abbildung 2
Betreuung von Kindern unter drei Jahren



Quelle: Seils und Mitarbeiter, *Die Vermessung des Wohlfahrtsstaates*

Seit 2004 sind die Kommunen tatsächlich verpflichtet, eine ausreichende Betreuung sicherzustellen (Nordic Social-Statistical Committee 2010: 59; Obinger et al. 2010: 102, 107-108). In der Folge stieg die Betreuungsquote in der Abgrenzung von NOSOSCO bis zum Jahre 2008 auf 66 Prozent. Sie hat damit ein Niveau erreicht, in dem ein weiteres Wachstum nur noch in der Altersgruppe über einem Jahr nur noch begrenzt möglich ist, da bereits über 80 Prozent dieser Kinder einen Kindergarten besuchen. Die Betreuungsquote der Kinder unter einem Jahr ist hingegen mit 15 Prozent deutlich geringer, was vor allem auf das großzügige Elterngeld zurückzuführen sein dürfte, welches im ersten Lebensjahr des Kindes gezahlt wird. Dieses ersetzt das verlorene Arbeitseinkommen bis zu einer Obergrenze vollständig (Nordic Social-Statistical Committee 2009: 38-39; Statistics Denmark 2012: 134).

Bislang richten sich die Öffnungszeiten der Betreuungseinrichtungen nach den traditionellen Arbeitszeiten in der Industrie. Sie sind somit von Montag bis Donnerstag von 6.30 Uhr bis 17.00 Uhr bzw. freitags bis 16.30 geöffnet. Pendelzeiten sind somit nicht abgedeckt. Mancherorts sind die Öffnungszeiten sogar eingeschränkt worden. Proteste gegen diese Einschränkungen deuten darauf hin, dass

hier ein unbefriedigter Bedarf besteht, der von den Kommunen aus finanziellen Gründen derzeit nicht abgedeckt werden kann.

3.2 Schweden

Die schwedische Entwicklung ähnelt der in Dänemark, wenngleich auf einem etwas niedrigeren Niveau.³ Dies kann jedoch nicht als Indiz für ein unzureichendes Angebot gewertet werden, da die Kommunen verpflichtet sind, Kindern mit arbeitenden, arbeitslosen und bedürftigen Eltern Plätze in Vorschuleinrichtungen anzubieten (Nordic Social-Statistical Committee 2010: 59-60). Die begrenzte Inanspruchnahme durch Kleinkinder ist vielmehr durch das lange und großzügig ausgestaltete Elterngeld bedingt. Das 2008 eingeführte Betreuungsgeld in Höhe von etwa 340 Euro hat hingegen kaum eine Bedeutung (Ellingsæter 2012: 5, 7-8). Tatsächlich ist es so, dass das Angebot dem Bedarf entspricht (Skolverket 2011: 8). Die Öffnungszeiten der Vorschulen variieren kommunal. Typischerweise haben die Vorschulen während der Geschäftszeiten geöffnet. Darüber hinaus bestehen im überwiegenden Teil der Kommunen Dienste außerhalb dieser Zeiten und am Wochenende (Nyberg 2008: 8; Skolverket 2009: Tabellen 1a und 2).

3.3 Niederlande

Im Falle der Niederlande muss eine Besonderheit in Rechnung gestellt werden. Die Kinder werden dort fast alle nach ihrem vierten Geburtstag eingeschult, obschon die Schulpflicht erst ein Jahr später beginnt. Aus diesem Grunde beziehen sich die in Abbildung 2 wiedergegebenen Betreuungsquoten auf die Altersgruppe unter vier Jahren. Die so abgegrenzte Betreuungsquote hat sich in den letzten zwanzig Jahren enorm entwickelt. Sie stieg von 6,1 Prozent im Jahre 1990 auf 34 Prozent im Jahre 2010 an (Merens et al. 2011). Die Initialzündung stellte ein Subventionsprogramm der niederländischen Regierung im Jahre 1990 dar. Dies führte bis zum Ende der 1990er zu einem Flickenteppich von subventionierten, arbeitgeberfinanzierten und privaten Einrichtungen, was zu einer ungleichen Versorgung und erheblichen Unterschieden bei den Kosten führte, die bei den Eltern anfallen. Das Kinderbetreuungsgesetz vom Januar 2005 reformierte die formale Betreuung dahingehend, dass nicht mehr das Angebot bereit gestellt, sondern die Nachfrage subventioniert wird. Gleichzeitig wurde der Kostenanteil der Eltern auf das in Skandinavien vorherrschende Niveau gesenkt (Plantenga und Remery 2008). In der Folge erhöhte sich die Zahl der Betreuungsplätze rasch, so dass die Niederlande heute zu den Ländern mit der höchsten Betreuungsquote in der Altersgruppe unter drei Jahren gehören. Im Unterschied zu den skandinavischen Ländern besteht allerdings kein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz. Zudem nehmen die meisten Eltern nur eine Teilzeitbetreuung in Anspruch (Plantenga und Remery 2008).

³ Die Angaben der nordischen Länder sind untereinander vergleichbar, da sie vom Nordic Social-Statistical Committee (NOSO-CO) stammen.

3.4 Norwegen

Norwegen galt lange als ein Land, das großzügige Dienstleistungen für Alte, aber nur schwach entwickelte Leistungen für Kinder unter drei Jahren aufweist. Die Konsequenz war eine unbefriedigte Nachfrage nach Kinderbetreuung, die sich in langen Wartelisten niederschlug (Ellingsæter 2008: 2). Seitdem hat jedoch ein rasanter Ausbau der Kinderbetreuung stattgefunden. Hatte das Land 1990 mit nur elf Prozent die niedrigste Betreuungsquote in dieser Altersgruppe unter den skandinavischen Ländern, so war der Wert knapp zwanzig Jahre später (2009) mit 52,4 Prozent sogar etwas überdurchschnittlich. Die zusätzlichen Plätze wurden zu einem großen Teil in sogenannten „Familienkindergärten“ innerhalb elterlicher Wohnungen geschaffen (Ellingsæter 2008: 15), welche in der Praxis Tagesmüttern sehr nahe kamen. Dennoch konnte der rasche Ausbau der öffentlichen Betreuung die Nachfrage lange Zeit nicht befriedigen, weil diese ebenfalls stieg. Auch das im Jahre 1998 eingeführte Betreuungsgeld in Höhe von etwa 400 Euro hat daran nichts geändert. Die Zahl der Empfängerinnen ist mit dem Ausbau der öffentlichen Kinderbetreuung vielmehr gefallen (Ellingsæter 2012: 5-7). Das weitaus großzügigere Elterngeld, das 44 Wochen lang an Elternteile ausgezahlt wird, die sich der Betreuung ihres Kindes widmen, war hingegen in der Lage, den Bedarf an formaler Kinderbetreuung im ersten Lebensjahr zu reduzieren. Seit 2005 hat die Mitte-Links-Regierung die Transfers an die Kommunen noch einmal deutlich aufgestockt, um die Zahl der Plätze zu erhöhen. Seit 2009 existiert schließlich eine Verpflichtung für die Gemeinden, allen Eltern einen Kindergartenplatz anbieten zu können.

Die Ausweitung der Betreuung hat auch im Bereich der täglichen Nutzung der Kindergärten stattgefunden, so dass Norwegen in deutlichem Kontrast zu den Niederlanden fast ausschließlich Vollzeitbetreuung kennt. Waren im Jahre 2001 noch 64,3 Prozent aller Kindergartenkinder mehr als 32 Stunden in der Woche im Kindergarten, so ist der Anteil der Vollzeitplätze bis 2011 auf 93,1 Prozent (Statistics Norway 2012) gestiegen.

3.5 Frankreich

Frankreich wird oft als das Ursprungsland der formalen Kinderbetreuung angesehen, da die Vorschulen bereits 1881 gegründet wurden (Lechevalier 2012). In der Tat ist die Betreuungsinfrastruktur für die Vorschulkinder im internationalen Vergleich sehr gut ausgebaut. Bei den Kleinkindern ist sie deutlicher weniger entwickelt und zudem institutionell stark differenziert. Eine große Bedeutung haben dabei die Tagesmütter erlangt. Die Ursache dieses Booms liegt in einer 1980 eingeführten finanziellen Unterstützung für Eltern, die ihre unter Dreijährigen Kinder in der Wohnung von einer zertifizierten Tagesmutter (*Assistante maternelle agréée*) betreuen ließen. Diese Leistung wurde 1990 ausgebaut und deckt nun die Sozialabgaben der Tagesmütter ab (Leitner 2009: 378). Außerdem wird eine Steuerbegünstigung gewährt (Lechevalier 2012). In den folgenden beiden Jahrzehnten

stieg der Anteil der Tagesmütter-Plätze schnell an. Gab es 1990 nur für 5,9 Prozent der Kinder unter drei Jahren einen solchen Platz, waren es im Jahre 2000 schon über 27,3 Prozent. Nach den letzten verfügbaren Zahlen waren es 2009 33,8 Prozent (Observatoire National de la Petite Enfance 2011: 10).

Die in den meisten anderen europäischen Ländern dominierende Betreuung in Einrichtungen ist in Frankreich weit weniger bedeutend und hat kaum zugenommen. Die Platz-Kind-Relation in diesem Bereich nahm zwischen 2000 und 2009 nur um etwa 65.000 Plätze bzw. rund zwei Prozentpunkte zu und betrug zuletzt 14,7 Prozent (Observatoire National de la Petite Enfance 2011: 13 und 15).⁴ Die Bedeutung der Vorschulen (*école maternelle*) für die Betreuung der Kinder unter drei Jahren nahm in den letzten Jahren sogar ab. Die Betreuungsquote fiel zwischen 2005 und 2009 von 8,3 auf 5,1 Prozent. Seit 1986 wird die Betreuung durch Hausangestellte bzw. Kindermädchen durch eine Beihilfe (*Allocation de Garde d'Enfant à Domicile*) vom französischen Staat gefördert. Diese deckt einen Teil der Sozialabgaben ab. Außerdem können die Lohnkosten in einem bestimmten Rahmen von der Einkommensteuer abgesetzt werden, was vor allem für begüterte Haushalte interessant ist. Heute werden noch etwa 1,9 Prozent der Kinder in der Altersgruppe von angestellten Kindermädchen (*salarié à domicile*) betreut.

Sowohl nationale Daten als auch die Betreuungsquoten von Eurostat deuten darauf hin, dass sich in Frankreich vergleichsweise viele Kinder unter drei Jahren in formaler Betreuung befinden. Das nationale *Observatoire Nationale de la Petite Enfance* addiert die Angaben für die einzelnen Betreuungsarten und kommt zu dem Schluss, dass die Zahl der Plätze für etwa 48,7 Prozent aller Kinder unter drei Jahren ausreicht (Observatoire National de la Petite Enfance 2011:15).⁵ Die Angaben von Eurostat liegen mit 43 Prozent ebenfalls in der Region. Allerdings sind zwei Aspekte zu berücksichtigen: Erstens passen die nationalen Kennziffern nur dann zu den Eurostat-Daten, wenn letztere auch die Betreuung durch Tagesmütter erfassen, was definitionsgemäß nicht der Fall sein sollte. Zweitens kommen nationale Beobachter zu dem Ergebnis, dass das Angebot in dieser Altersgruppe nicht bedarfsdeckend ist (Lechevalier 2012).

3.6 Island

Ausgehend von einem hohen Niveau hat sich die Kinderbetreuung in Island seit 1990 rasant entwickelt, so dass fast Vollversorgung herrscht. Wie in den anderen nordischen Ländern sind die Kommunen auch hier verpflichtet für ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot zu sorgen, ohne dass jedoch eine individuelle Garantie auf einen Platz besteht. Den Angaben von NOSOSCO zufolge ist die Betreuungsquote zwischen 1990 und 2008 von 24 auf 55 Prozent gestiegen. Einem weiteren

⁴ Die Differenzen sind auf Basis der Série enquête PMI und Bevölkerungsdaten von Eurostat berechnet worden. Die Platz-Kind Relation stützt sich auf die Angabe der Série CNAF-DREES.

⁵ Bei dieser Angabe ist jedoch zu berücksichtigen, dass Doppelzählungen nicht ausgeschlossen werden können.

Wachstum sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Die Betreuungsquote der Kinder zwischen einem und zwei Jahren lag 2008 bereits bei 79 Prozent (Nordic Social-Statistical Committee 2009: 59). Bei den Kindern unter einem Jahr ist die Nachfrage hingegen durch das Elterngeld beschränkt, welches 39 Wochen lang 80 Prozent des letzten Einkommens ersetzt (Nordic Social-Statistical Committee 2009: 38-39). Darüber hinaus besteht eine Geldleistung, die jedoch nur an Eltern von kranken oder schwerbehinderten Kindern gezahlt wird, welche diese selbst betreuen. Lücken im Betreuungsangebot lassen sich somit allenfalls in der Altersgruppe zwischen neun Monaten und zwei Jahren identifizieren (Mósesdóttir 2008: 13).

Nationale Daten belegen zudem einen Trend zur Ganztagsbetreuung. Nach den neuesten Zahlen (2010) befinden sich 97 Prozent der Kleinkinder mehr als fünf Stunden pro Tag in der Vorschule, so dass ein weiteres Wachstum auch im Bereich der täglichen Nutzungsdauern an Grenzen stößt.⁶

3.7 Spanien

Der Anstieg der Betreuung von Kindern unter drei Jahren gewann in Spanien erst Ende der 1990er an Fahrt. Zwischen 1999 und 2010 ist die Betreuungsquote der Kinder unter drei Jahren von 6,9 auf 26,5 Prozent gestiegen (vgl. Abb. 2). Von einem bedarfsdeckenden Angebot kann jedoch nicht die Rede sein, da das öffentliche Angebot bei weitem nicht ausreicht und private Alternativen oft unerschwinglich sind (Gago 2008: 8; Salido 2011: 202).

3.8 Portugal

Seit dem Jahr 2000 gab es in Portugal mehrere Regierungsprogramme zum Ausbau der Betreuung von Kleinkindern. Es ist jedoch unklar, inwiefern diese die schwierige Betreuungssituation für diese Altersgruppe verbessert haben, da selbst die Beamten in den maßgeblichen Behörden keine Kenntnis der Programme haben (Ferreira 2008: 6). Vor diesem Hintergrund drängt sich der Eindruck auf, dass die EU-SILC Daten das Niveau der Betreuungsinfrastruktur auf der iberischen Halbinsel überzeichnen.

3.9 Belgien

Die Betreuung von Kindern unter 2,5 Jahren liegt in der Kompetenz der flämischen bzw. wallonischen Gemeinschaften. Im wallonischen Teil Belgiens wird die Kinderbetreuung vom *Office National de la Naissance et de l'Enfance* (ONE) akkreditiert und subventioniert. Seit 2000 hat die Zahl der Betreuungsplätze pro 100 Kindern von 23,4 auf 27,7 Prozent im Jahre 2010 zugenommen.⁷ Dies mag auch auf den Plan Coignant von 2003 zurückzuführen sein, der darauf ausgerichtet war, die Zielsetzungen von Barcelona einzuhalten. Berechnungen von ONE legen nahe,

⁶ Eigene Berechnungen auf der Basis von Statistics Iceland (<http://www.statice.is/Statistics/Education/Pre-primary-institutions>)

⁷ Die Zahlen beziehen sich auf Kinder unter 2,5 Jahren.

dass diese in international vergleichbarer Altersabgrenzung mit 44,5 Prozent bei weitem übertroffen wurden. Die subventionierten Einrichtungen sind an 220 Tagen im Jahr zehn Stunden lang geöffnet (Meulders und O'Dorchai 2008: 15).

Im flämischen Teil wird die Kinderbetreuung einer Anstalt namens *Kind en Gezin* beaufsichtigt und subventioniert, die dem flämischen Sozialministerium verantwortlich ist. Wie die Abbildung 2 zeigt, ist die Betreuung der Kinder unter drei Jahren auch in Flandern seit dem Jahre 2000 ausgebaut worden. Die geförderten Betreuungsstätten sind ebenfalls an 220 Tagen im Jahr etwa 11 Stunden pro Tag geöffnet (Kind & Gezin 2011: 5).

3.10 Luxemburg

In Luxemburg ist die öffentlich finanzierte Betreuungsinfrastruktur für Kinder bis zu zwei Jahren deutlich ausgebaut worden (Plasman 2008: 6). Dennoch bestand gerade für diese Altersgruppe in der ersten Hälfte des letzten Jahrzehnts noch eine lange Warteliste. Im Jahr 2003 wurden die ersten Tagesmütter zugelassen.⁸ Die Zahl der Plätze bei diesen Tagesmüttern lag im ersten Jahr bei 90. Im Jahre 2008 waren es schon 1296 und Ende 2011 wurden schließlich 2570 Plätze angeboten (Ministère de la Famille et l'Intégration 2012: 135). Außerdem wurde die Zahl der Plätze in den Betreuungseinrichtungen weiter ausgebaut, was dazu beigetragen hat, dass Luxemburg heute in Westeuropa einen mittleren Rang bei der formalen Betreuung in dieser Altersgruppen einnimmt (vgl. Abbildung 1). Dennoch verkürzte sich die Warteliste auf einen Kindergartenplatz zwischen 2003 und 2008 nur von 5,5 auf 4,2 Prozent aller Kinder in der Altersgruppe unter drei Jahren.⁹ In Bezug auf die tägliche Nutzungsdauer weisen die nationalen Zahlen darauf hin, dass sich über *alle* Altersgruppen hinweg etwa dreiviertel der Kinder in Ganztagsbetreuung befinden. Dies passt recht gut zu den etwas niedrigeren Eurostat-Angaben, da diese sich auf Kinder unter drei Jahren beziehen, welche in den meisten Ländern geringere tägliche Nutzungsdauern aufweisen als größere Kinder.

3.11 Großbritannien

Ende der 1990er Jahre hat die *National Childcare Strategy* die Kinderbetreuung in England, Schottland und Wales revolutioniert. Allerdings bezogen sich die meisten Maßnahmen auf Kinder im Vorschulalter, so dass sich an der Betreuungssituation in der Altersgruppe unter drei Jahren wenig geändert hat.

Nach den letzten verfügbaren Daten befanden sich in England 35 Prozent der Kinder unter drei Jahren in formaler Betreuung (Smith et al. 2010: 31, Tabelle 2.3), was mit den Angaben von Eurostat in Abbildung 1 fast perfekt übereinstimmt.

⁸ In Luxemburg sind genaue Angaben zu speziellen Altersgruppen kaum möglich, da die Kantone unterschiedliche Abgrenzungen verwenden. Dies führt dazu, dass die einzelnen Angaben auf nationaler Ebene nicht mehr zusammengefasst werden können.

⁹ Eigene Berechnungen auf der Basis der Jahresberichte des Familienministeriums (Ministère de la Famille et l'Intégration 2004: 79; 2009: 68) und Bevölkerungsangaben von Eurostat.

Auch hinsichtlich der durchschnittlichen Nutzungszeiten stimmen die beiden Erhebungen in etwa überein. Nationalen Angaben zufolge wurden die englischen Kindergartenkinder in der Altersgruppe unter drei Jahren 2009 durchschnittlich 20 Stunden in der Woche formal betreut (Smith et al. 2010: 39, Tabelle 2.6), was als Hinweis auf eine große Verbreitung der Teilzeitbetreuung schließen lässt, wie sie sich auch aus der Abbildung 1 ergibt. Der vorhandene Umfang an formaler Kinderbetreuung wird von den Eltern als unzureichend eingeschätzt. Dies ergibt sich daraus, dass acht Prozent der arbeitenden Eltern in England angeben, dass sie auf einer Warteliste für einen Kindergartenplatz stehen. Zudem nutzen 16 Prozent der werktätigen Eltern aufgrund der Kosten keinen Kindergarten für ihr Kind. (Smith et al. 2010: 101, Tabelle 6.10).

3.12 Irland

In Irland besteht eine große Diskrepanz zwischen nationalen Einschätzungen und den Angaben von Eurostat. Trotz einiger Anläufe zum Aufbau einer öffentlich finanzierten Kinderbetreuung seit den 1990er Jahren besteht diese nur aus einigen Kindertagesstätten in sozialen Brennpunkten. Die verfügbaren Statistiken sind daher keine Verwaltungsstatistiken, sondern beruhen auf Modulen der vierteljährlichen Haushaltsbefragung, die jedoch nicht nach dem Alter des Kindes aufgeschlüsselt sind. Diese stützen jedoch die Vermutung, dass die in den Eurostat-Zahlen ausgewiesene formale Kinderbetreuung für diese Altersgruppe in Irland ganz überwiegend aus privat finanzierten Kindergärten, Spielgruppen, Tagesmüttern und *Au Pair* besteht (Central Statistics Office 2009: 4). Ferner lassen diese Statistiken den Schluss zu, dass der Ausbau der Kinderbetreuung aus Sicht der Eltern extrem unbefriedigend ist, da 60 Prozent der Ansicht sind, dass sie in ihrer Umgebung keinen Zugang zu qualitativ hochwertiger und bezahlbarer Betreuung haben (Central Statistics Office 2009: 21).

3.13 Finnland

Die in Abbildung 1 ausgewiesene Betreuungsquote für die finnischen Kleinkinder liegt weit unterhalb dessen, was von einem skandinavischen Land gemeinhin erwartet wird. Dies liegt vor allem am 1985 eingeführten Betreuungsgeld. Dieses ist durch verschiedene Zulagen auf lokaler Ebene weitaus großzügiger als die Betreuungsgeldleistungen in den anderen nordischen Ländern (Ellingsæter 2012: 5). Diese Geldleistung stand der Einführung eines subjektiven Rechts auf formale Betreuung für Kleinkinder im Jahre 1990 nicht entgegen. Sie sorgte vielmehr dafür, dass das öffentliche Betreuungsangebot seit Anfang der 1990er stets dem Bedarf entsprach (Sutela 2008: 2). Im Jahre 1996 wurde zusätzlich eine Subvention privater Kinderbetreuung eingeführt. Die im Vergleich zu den anderen skandinavischen Staaten niedrigen Betreuungsquoten sind also nicht das Ergebnis einer unzureichenden Verfügbarkeit, sondern freier Wahl. Ähnlich verhält es sich bei den Öffnungszeiten. Die Kommunen sind gesetzlich verpflichtet, Kinderbetreuung zu

einer Zeit und in einer Form anzubieten, die der Nachfrage entspricht. Wenngleich es in eiligen Fällen oder am Wochenende zu Schwierigkeiten kommen kann, stellen die Öffnungszeiten, welche sich sogar auf die Nacht und das Wochenende erstrecken, aus vergleichender Perspektive kein Problem dar (Sutela 2008: 7-8).

3.14 Schweiz

In der Schweiz ist das Angebot an öffentlich finanzierter Kinderbetreuung insbesondere in der Altersgruppe unter drei Jahren außerordentlich beschränkt. Aufgrund des Mangels an Betreuungseinrichtungen wurde 2003 auf Bundesebene auf acht Jahre befristetes Subventionsprogramm aufgelegt, das neue Plätze für Kinder im Alter von zwei Monaten bis zum (Vor-)schuleintritt geschaffen hat. 2007 wurde zusätzlich für drei Jahre ein Gutscheinsystem eingeführt, mit dem die Eltern formale Kinderbetreuung kaufen konnten. Die in der Abbildung 1 ausgewiesene Betreuungsquote für die Schweiz wird sich daher vor allem auf private Angebote beziehen. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) (2007: 53) kommt gar zu dem Schluss, dass die außerhäusliche Betreuung von Kindern unter drei Jahren in der Schweiz hauptsächlich von Verwandten und Freunden geleistet wird. Der Vollständigkeit halber sei hinzugefügt, dass es keine offiziellen Vorgaben bezüglich der Öffnungszeiten gibt. Typisch sind Öffnungszeiten zwischen 6.30 Uhr und 18.30 Uhr an fünf Tagen in der Woche.

3.15 Italien

Zwischen 2004 und 2008 haben die italienischen Kommunen zusätzlich Plätze für 30.000 Kleinkinder unter drei Jahren geschaffen. Dies bewirkte zwar einen leichten Anstieg der Betreuungsquote von 11,4 auf 12,7 Prozent, es ist aber klar, dass die vorhandenen Kapazitäten nicht ausreichen. Die öffentlichen Einrichtungen für diese Altersgruppe sind von September bis Juni von 7.30 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet, wobei im Juli ein verringertes Angebot vorhanden ist. Das garantierte Angebot umfasst im Falle der Ganztagsbetreuung neun Stunden. Bei der Teilzeitbetreuung sind es hingegen sechs Stunden. Die öffentliche Kinderbetreuung für diese Altersgruppe ist nur teilweise subventioniert, weil bei den Kommunen das Geld knapp ist. Die Elternbeiträge streuen regional und richten sich nach dem Einkommen des Haushaltes. Nur arme Haushalte zahlen geringe oder gar keine Beiträge. Die Elternbeiträge in öffentlichen Einrichtungen können die Höhe der Beiträge in privaten Einrichtungen erreichen (Simonazzi 2008).

3.16 Österreich

Österreich hat in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein Sonderprogramm aufgelegt, das den Mangel an Betreuungsplätzen für Kinder zwischen drei und sechs Jahren reduzierte. Die zweite Stufe des Programms, bei der es um den Ausbau der Kinderbetreuung für unter Dreijährige und Schulkinder ging, wurde nach dem Regierungswechsel des Jahres 2000 auf Eis gelegt. In der Folge zeigte eine Studie,

dass 2002 ein Defizit von 90.000 Plätzen bestand (Kreimer und Schiffbänker 2005: 175). Die formale Kinderbetreuung in Österreich ist in den letzten Jahren rasch ausgebaut worden, befindet sich aber weiterhin auf einem bescheidenen Niveau. Die Betreuungsquote für die Kinder unter drei Jahren hat sich zwischen 1995 und 2010 von 4,6 auf 17,4 Prozent erhöht. Die Öffnungszeiten und die Verweildauer der Kleinkinder sind dabei überraschend lang. Etwa 61,5 Prozent der Kinder in den Krippen besuchten die Einrichtung ganztags und über dreiviertel nahmen in der Betreuungseinrichtung ihr Mittagessen ein.

3.17 Griechenland

Auch in Griechenland soll seit 1997 ein Ausbau der öffentlich finanzierten Kinderbetreuung stattgefunden haben. Das Angebot an Krippenplätzen wird jedoch von privaten Anbietern dominiert (Karamessini 2008: 2-4 und 14). Insgesamt ist die Betreuungssituation disparat und durch das Fehlen verlässlicher nationaler Statistiken gekennzeichnet, weshalb die Eurostat-Zahlen die zuverlässigste Quelle darstellen dürften.

4. Vergleichende Auswertung

Die Betreuungsinfrastruktur für Kinder unter drei Jahren ist in der Bundesrepublik nur unzureichend entwickelt. Dies zeigt sich unter anderem daran, dass die Kommunen erhebliche Zweifel an der Umsetzbarkeit des geplanten Rechtsanspruches auf einen Teilzeit-Kindergartenplatz anmelden. Sie befürchten, dass ein Nachfrageüberschuss entsteht und dann eine Klagewelle von Eltern droht, die keinen Platz für ihr Kind bekommen haben. In Anbetracht der Tatsache, dass mit dem rasanten Ausbau der Kinderbetreuung auch die Nachfrage nach Betreuungsplätzen zugenommen hat, erscheinen diese Befürchtungen nicht ohne Grundlage. Trotz des massiven Anstiegs der Vollzeitbetreuungsquoten seit dem Jahre 2008 gibt es Hinweise darauf, dass der Anteil der Vollzeitplätze derzeit ausreichend ist.

Welche Antworten bietet der internationale Vergleich angesichts dieser Situation in Bezug auf die eingangs entwickelten Fragen? Die Analyse der Betreuungsquoten von Eurostat zeigt, dass in Deutschland auffällig wenige Kinder unter drei Jahren einen Kindergarten besuchen. In Westeuropa weisen nur Österreich und Griechenland niedrigere Quoten auf. Zugleich ist der Anteil der Kinder, welcher mehr als 30 Stunden pro Woche einen Kindergarten besucht, leicht überdurchschnittlich. Bezieht man quantitative und qualitative Informationen aus den 18 Vergleichsländern in die Analyse ein, sind weitergehende Schlussfolgerungen möglich:

Erstens relativiert sich die Position der Bundesrepublik am unteren Rand des „Länderrankings“ etwas. Die von Eurostat ausgewiesene Betreuungsquote von 20 Prozent (2010) soll den Besuch von *privaten und öffentlichen Betreuungseinrichtungen* wiedergeben. Dennoch entspricht der Eurostat-Wert ziemlich genau dem

Anteil der Kinder in der Altersgruppe, welcher laut Statistischem Bundesamt eine *öffentlich subventionierte Kindertagesstätte* besucht. In Ländern wie Irland und Portugal gibt es laut Eurostat wesentlich mehr formale Betreuung, obschon nationale Quellen auf eine sehr schwache Betreuungsinfrastruktur hinweisen, die zudem fast gänzlich privat finanziert ist. Hat also ein Land eine hohe Eurostat-Betreuungsquote, dann bedeutet das keineswegs automatisch, dass es über eine ausgebaute, öffentlich subventionierte und organisierte Infrastruktur verfügt.

Zweitens wird durch den Vergleich mit den anderen westeuropäischen Ländern deutlich, dass eine bedarfsdeckende Versorgung mit formaler Kinderbetreuung mittelfristig weit über dem Niveau liegt, das im August 2013 in der Bundesrepublik erreicht werden soll. Fasst man die steigende Nachfrage nach formaler Betreuung als einen fortschreitenden Prozess der Auslagerung familiärer Wohlfahrtsproduktion in die Geldwirtschaft¹⁰ auf, dann ermöglicht der Vergleich der institutionellen Arrangements in den Ländern zu einer begründeten Vermutung darüber zu kommen, auf welchem Niveau eine langfristig bedarfsdeckende Versorgung mit Kindergartenplätzen erreicht sein wird. Die ersten drei Lebensjahre eines Kindes erfordern eine intensive Betreuung. Diese Betreuung kann in die Geldwirtschaft übertragen werden, indem entweder die Betreuungsarbeit in der Familie bezahlt oder auf alle erdenklichen Formen privater oder öffentlicher Dienstleister verlagert wird. Jene Zeiten, in denen die Eltern bzw. die Mutter für diese Betreuungsleistung *aus ihrer Sicht* nicht hinreichend vergütet werden, generieren also Nachfrage nach formaler Betreuung. Hinreichend ist dabei *subjektiv* und damit relativ zu dem Einkommen zu verstehen, das die Eltern bzw. die Mutter auf dem Arbeitsmarkt erwirtschaften könnten. Dieser Zusammenhang lässt sich anhand der nordischen Länder zeigen. In Dänemark, Schweden, Island und Norwegen steigt die Nachfrage nach formaler Betreuung genau in dem Lebensalter des Kindes an, in dem die Elterngelder auslaufen, welche zumindest einen Großteil des Arbeitseinkommens ersetzen. In Finnland bleiben die Betreuungsquoten auch nach dem Auslaufen des Elterngeldes niedrig, weil das dortige Betreuungsgeld wesentlich großzügiger ist. Es wird aber überproportional von Frauen mit geringen Verdienstaussichten in Anspruch genommen. Unter diesen vereinfachenden Annahmen lässt sich eine Daumenregel für eine bedarfsdeckende Betreuungsquote in dieser Altersgruppe folgendermaßen formulieren:

$$\text{Betreuungsquote} = \frac{\text{(1-hinreichend vergütete Familienarbeit in Jahren / 3 Betreuungsjahre)} * 100}{1}$$

¹⁰ Unter Geldwirtschaft werden hier alle monetarisierten Formen des Wirtschaftens verstanden. Damit gehören die unbezahlte Betreuungsarbeit, die Arbeit der Hausfrau aber auch die Subsistenzwirtschaft früherer Jahrhunderte nicht zur Geldwirtschaft.

Unterstellt man z.B., dass im ersten Lebensjahr des Kindes ein Elterngeld gezahlt wird, das das gesamte Nettoeinkommen ersetzt, aber sonst keine Geldleistungen gezahlt werden, dann ergibt sich eine bedarfsdeckende Betreuungsquote von $(1 - 1/3) \cdot 100 \approx 66$ Prozent. Selbstverständlich handelt es sich um eine einfache Daumenregel, die kulturelle Einflüsse und andere Variablen vollständig ignoriert. Zu beachten ist jedoch auch, dass das deutsche Elterngeld weniger großzügig ist als entsprechende Leistungen in den skandinavischen Ländern. Ferner ist das avisierte deutsche Betreuungsgeld im internationalen Vergleich sehr knapp bemessen. Es ist daher nicht zu erwarten, dass es die Nachfrage nach formaler Betreuung erheblich verringern wird. Aus diesen Gründen erscheint es langfristig nicht unwahrscheinlich, dass die bedarfsdeckende Betreuungsquote in der Bundesrepublik bei über 60 Prozent liegt.

Hinsichtlich des *zeitlichen Umfangs* der Betreuung ist festzustellen, dass die Auflösung regelmäßiger Arbeitszeiten dafür sorgt, dass in der Bundesrepublik bislang nur in seltenen Ausnahmefällen verfügbare Betreuungszeiten tatsächlich nachgefragt werden, wenn Sie einmal geschaffen sind. Dies bezieht sich auf die formale Betreuung in der Nacht und am Wochenende, wie sie in Schweden bereits Realität sind. Nur die skandinavischen Länder weisen hohe Anteile an Vollzeitbetreuung *und* Betreuungsquoten auf, die dem nahe kommen, was die Daumenregel erwarten lässt. In der Tat liegt nur für diese Länder Evidenz vor, die auf eine bedarfsdeckende Versorgung schließen lässt. Länder, für die quantitative Hinweise auf eine unzureichende Versorgung vorliegen, weisen hingegen eher unterdurchschnittliche Betreuungsquoten, hohe Anteile von Teilzeitbetreuung und zudem einen hohen Anteil privat finanzierter Betreuung auf. In Deutschland ist die Betreuungsquote ziemlich niedrig, in Großbritannien ist der Teilzeitanteil extrem hoch und in Irland ist die formale Betreuung privat organisiert und finanziert.

Drittens zeigt sich, dass der Ausbau der formalen Kinderbetreuung viel Zeit kostet. In der Bundesrepublik wurde 2005 der erste Schritt in Richtung einer bedarfsdeckenden Versorgung unternommen. Den Plänen der Bundesregierung zufolge soll dieses Ziel nur acht Jahre später erreicht werden. Der internationale Vergleich macht aber deutlich, dass für den Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur für diese Altersgruppe rund zwei Jahrzehnte zu veranschlagen sind. Dies zeigt die Entwicklung in den skandinavischen Ländern. Auch die Niederlande und Frankreich haben Ende der 1980er mit dem Ausbau begonnen. Spanien schloss sich dem Trend Ende der 1990er an, ohne dass heute Belege für eine hinreichende Versorgung in den drei zuletzt genannten Ländern vorliegen würden. Ursächlich für den Engpass in der Bundesrepublik sind also nicht etwa „bürokratische“ Bauvorschriften, sondern ein zu ehrgeiziger Zeitplan.

Das Problem besteht darin, dass ein steigendes Angebot an formaler Betreuung eine steigende Nachfrage zur Folge hat (Fargion 2002: 67-68). In der Bundesrepublik zeigt sich dies daran, dass die vermeintlich bedarfsdeckende Betreuungsquote

seit dem Krippengipfel von 2007 um vier Prozentpunkte angestiegen ist. Dieses Phänomen war auch beim rasanten Ausbau der Kinderbetreuung in Norwegen zu beobachten (Ellingsæter 2008). Dem liegen mutmaßlich zwei verschiedene Mechanismen zugrunde: Erstens verschieben sich durch die zunehmende Nutzung von öffentlicher Betreuung die Normen. So dehnt sich die Nutzung formaler Kinderbetreuung typischerweise von den älteren nach und nach auf die jüngeren Kinder aus. Grund für dieses Muster dürfte die wachsende Akzeptanz als Folge der zunehmenden Nutzung durch Kleinkinder sein. Zweitens ist es bei wachsenden Betreuungsquoten so, dass Kinder außerhalb von Betreuungseinrichtungen immer weniger Spielkameraden finden können, wie sich am dänischen Beispiel zeigt (Emerek 2008: 11). Es entstehen also sowohl normative als auch praktische Zwänge, die einen weiteren Ausbau der Kinderbetreuung begünstigen. Selbst wenn es also im kommenden Jahr gelingen sollte, noch hinreichend viele Plätze zu schaffen, um den Betreuungsanspruch umzusetzen, dann wäre das nur der Auftakt zu einem Wettrennen zwischen steigendem Angebot und wachsender Nachfrage.

Literatur

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend,. 2012. Dritter Zwischenbericht zur Evaluation des Kinderförderungsgesetzes. *Bericht der Bundesregierung 2012 nach § 24a Abs. 5 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2011.*

<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/dritter-zwischenbericht-kifoeg.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf> (Stand: Mai 2012).

Central Statistics Office. 2009. Quarterly National Household Survey.

<http://www.cso.ie/en/media/csoie/releasespublications/documents/labourmarket/2007/childcareq42007.pdf> (Stand: 12.07.2012).

Ellingsæter, Anne Lise. 2008. The Provision of Childcare Services in Norway.

External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men".

http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Norway_1.pdf (Stand: March 2008).

Ellingsæter, Anne Lise. 2012. Betreuungsgeld. Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden. Berlin. <http://library.fes.de/pdf-files/id/09079.pdf> (Stand: 9.07.2012).

Emerek, Ruth. 2008. The Provision of Childcare Services in Denmark. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men".*

http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Denmark_2.pdf (Stand: March 2008).

Eurostat. 2011. Childcare Arrangements.

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/EN/ilc_ca_esms.htm (Stand: 4.07.12).

Fargion, Valeria. 2002. Timing and the Development of Social Care Services in Europe. In *Recasting European Welfare States*, Hrsg. Maurizio Ferrera und Martin Rhodes, 59-88. London: Frank Cass.

Ferreira, Virginia. 2008. The Provision of Childcare Services in Portugal. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men".*

http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Portugal_1.pdf (Stand: March 2008).

- Gago, Elvira Gonzalez. 2008. The Provision of Childcare Services in Spain. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*. http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Spain_2.pdf (Stand: March 2008).
- Karamessini, Maria. 2008. The Provision of Childcare Services in Greece. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*. http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Greece_2.pdf (Stand: March 2008).
- Kind & Gezin. 2011. *Jaarverslag Kinderopvang 2010*. Brussel: Kind & Gezin.
- Klenner, Christina, und Hana Häsková. 2009. Passen die mittel- und osteuropäischen Länder in das "westliche" Bild? Das Beispiel der Familienpolitik in Ungarn und Polen. In *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa*, Hrsg. Christina Klenner und Simone Leiber, 85-120. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kreimer, Margareta, und Helene Schiffbänker. 2005. Informal family-based care work in the Austrian care arrangement. In *Car and Social Integration in European Societies*, Hrsg. Birgit Pfau-Effinger und Birgit Geissler, 173-191. Bristol: Policy Press.
- Lechevalier, Arnaud. 2012. Auf dem Weg zur Dualisierung? Die französische Sozialversicherung im Wandel. In *Sozialversicherung: Wandel, Wirkung, Weiterentwicklung*, Hrsg. Eric Seils, Claudia Bogedan und Simone Leiber, Düsseldorf: Manuskript.
- Leitner, Sigrid. 2009. Von den Nachbarn lernen? Care-Regime in Deutschland, Österreich und Frankreich. *WSI Mitteilungen* 62 (7): 376-382.
- Merens, Ans, Marion van den Brakel, Marijke Hartgers, und Brigitte Hermans. 2011. *Emancipatiemonitor 2010*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meulders, Danièle, und Sïle O'Dorchai. 2008. Childcare in Belgium. *Dulbea Working Paper* 2008 (08-08):
- Ministère de la Famille et l'Intégration. 2004. Rapport d'Activité 2003. Luxembourg. http://www.mfi.public.lu/publications/rapports-activite/rapp_act_2003.pdf (Stand:
- Ministère de la Famille et l'Intégration. 2009. Rapport d'Activité 2008. Luxembourg. http://www.mfi.public.lu/publications/rapports-activite/rapp_act_2008.pdf (Stand:

- Ministère de la Famille et l'Intégration. 2012. Rapport d'Activité 2011. Luxembourg. http://www.mfi.public.lu/publications/rapports-activite/rapp_act_2011.pdf (Stand: 2012).
- Mósesdóttir, Lilja. 2008. The Provision of Childcare Services in Iceland. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*. http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Iceland_1.pdf (Stand: March 2008).
- Nordic Social-Statistical Committee. 2009. *Social Protection in the Nordic Countries, 2007/2008*. Copenhagen: Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO).
- Nordic Social-Statistical Committee. 2010. *Social Protection in the Nordic Countries, 2008/2009*. Copenhagen: Nordic Social Statistical Committee (NOSOSCO).
- Nyberg, Anita. 2008. The Provision of Childcare Services in Sweden. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*. http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Sweden_10.pdf (Stand: March 2008).
- Obinger, Herbert, Peter Starke, Julia Moser, Claudia Bogedan, Edith Gindulis, und Stephan Leibfried. 2010. *Transformations of the Welfare State. Small States, Big Lessons*. New York: Oxford University Press.
- Observatoire National de la Petite Enfance. 2011. L'accueil du jeune enfant en 2010. http://www.mon-enfant.fr/c/document_library/get_file?uuid=4d280088-83c7-47a0-8ec9-98bf30028142&groupId=10169 (Stand: 29.05.12).
- Plantenga, Janneke, und Chantal Remery. 2008. The Provision of Childcare Services in the Netherlands. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*. Utrecht. <http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Netherlands.pdf> (Stand: March 2008).
- Plasman, Robert. 2008. The Provision of Childcare Services in Luxembourg. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*. http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Luxembourg_1.pdf (Stand: March 2008).

- Salido, Olga. 2011. Female Employment Policies for Balancing Work and Family Life in Spain. In *The Spanish Welfare State in European Context*, Hrsg. Ana Marta Guillén und Margarita León, 187-208. Burlington: Ashgate.
- Schröder, Kristina. 2012. Kindertagesbetreuung 2013. 10-Punkte-Programm für ein bedarfsgerechtes Angebot.
<http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/zehn-punkteprogramm-kindertagesbetreuung.property=pdf.bereich=bmfsfj.sprache=de.rwb=true.pdf>
(Stand: 14.06.12).
- Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK). 2007. Schweizer Beitrag für die Datenbank Eurybase – The database on education systems in Europe. http://www.edk.ch/dyn/bin/12961-13429-1-eurydice_00d.pdf (Stand: 5.06.12).
- Simonazzi, Annamaria. 2008. The Provision of Childcare Services in Italy. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*.
http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Italy_1.pdf (Stand: March 2008).
- Skolverket. 2009. Children, pupils and staff. National level. 331.
http://www.skolverket.se/2.3894/publicerat/2.5006?_xurl=http%3A%2F%2Fwww4.skolverket.se%3A8080%2Fwtpub%2Fws%2Fskolbok%2Fwtpubext%2Ftrycksak%2FRecord%3Fk%3D2354 (Stand:
- Skolverket. 2011. Facts and Figures 2011. Pre-school activities, school-age childcare, schools and adult education in Sweden. Summary of Report 363.
http://www.skolverket.se/2.3894/in_english/publications (Stand:
- Smith, Ruth , Eloise Poole, Jane Perry, Ivonne Wollny, und Alice Reeves. 2010. Childcare and early years survey of parents 2009. (Stand: 23.08.11).
- Statistics Denmark. 2012. *Statistical Yearbook*. Copenhagen: Statistics Denmark.
<http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/16251/sty2012.pdf> (Stand:
- Statistics Norway. 2012. StatBank. Kindergartens - level 2 (M) by region, contents and time.
http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/Default_FR.asp?Productid=04.02&PXSid=0&nvl=true&PLanguage=1&tilside=selecttable/MenuSelP.asp&SubjectCode=04 (Stand: 16.04.2012)
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. 2009. *Kindertagesbetreuung Regional 2008*. Wiesbaden: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertagesbetreuungRegional5225405087004.pdf?__blob=publicationFile
(Stand:

- Statistische Ämter des Bundes und der Länder. 2011. *Kindertagesbetreuung Regional 2011*. Wiesbaden: Statistische Ämter des Bundes und der Länder.
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Soziales/KinderJugendhilfe/KindertagesbetreuungRegional5225405117004.pdf?__blob=publicationFile
(Stand:)
- Statistisches Bundesamt. 2012. 27,6 % der unter 3-Jährigen zum 1. März 2012 in Kindertagesbetreuung – 220 000 Plätze fehlen noch. *Pressemitteilung Nr.382*.
https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2012/11/PD12_382_225.html (Stand: 6.11.12).
- Sutela, Hanna. 2008. The Provision of Childcare Services in Finland. *External report commissioned by and presented to the EU Directorate-General Employment and Social Affairs, Unit G1 "Equality between Women and Men"*.
http://www.fgb-egge.it/public/documets/The%20provision%20of%20childcare%20services%20in%20Finland_2.pdf (Stand: March 2008).
- Szikra, Dorottya, und Dorota Szelewa. 2009. Passen die mittel- und osteuropäischen Länder in das "westliche" Bild? Das Beispiel der Familienpolitik in Ungarn und Polen. In *Wohlfahrtsstaaten und Geschlechterungleichheit in Mittel- und Osteuropa*, Hrsg. Christina Klenner und Simone Leiber, 85-120. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Herausgeber: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der
Hans-Böckler-Stiftung, Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf,
Telefon 0211 7778-205, Telefax 0211 7778-190

Redaktionsleitung: Prof. Dr. Brigitte Unger

Pressekontakt: Reiner Jung, 0211 7778-150

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenan-
gabe zulässig.

Hans **Böckler**
Stiftung 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.
