

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.10.2008
KOM(2008) 638 endgültig

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

**Umsetzung der Barcelona-Ziele
auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter**

{SEC(2008)2597}

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

Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter

1. EINLEITUNG

In den Forderungen, die der im März 2002 in Barcelona zusammengetretene Europäische Rat an die Mitgliedstaaten richtete, hieß es, diese „*sollten Hemmnisse beseitigen, die Frauen an 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 mindestens 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen*“¹. Diese „Barcelona-Ziele“ sind ein integraler Bestandteil der Europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie. Sie sollen die Beschäftigungsrate junger Eltern, insbesondere der Frauen, erhöhen und zu mehr Gleichheit zwischen Frauen und Männern beitragen.

Der Ausbau von Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder ermöglicht es Eltern, ihr Leben ihren Bedürfnissen entsprechend zu organisieren und somit ihr Berufs- und Familienleben besser zu vereinbaren. Dies betrifft vor allem Frauen, die aufgrund mangelnder Vereinbarungsmöglichkeiten öfter als Männer gezwungen sind, sich aus dem Arbeitsmarkt zurückzuziehen oder Arbeitsformen in Anspruch zu nehmen, die es ihnen nicht erlauben, ihre Talente voll zu entfalten. Auf diese Weise geht der vor großen ökonomischen und demografischen Herausforderungen stehenden europäischen Wirtschaft erhebliches produktives Potenzial verloren.

Der vorliegende Bericht zieht Bilanz über den Stand der Umsetzung der Barcelona-Ziele in den Mitgliedstaaten und untersucht die Hemmnisse und Herausforderungen im Bereich des Ausbaus von Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter. Er ist im allgemeinen Zusammenhang mit den im „Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern (2006-10)“² vorgesehenen Maßnahmen zu sehen und bildet die Grundlage für Überlegungen und Initiativen der Kommission im Hinblick auf eine bessere Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben³.

2. KINDERBETREUUNGSEINRICHTUNGEN – EIN ZENTRALES ELEMENT DER VEREINBARKEITSPOLITIK

Ein mehrfach bekräftigtes politisches Bekenntnis

¹ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona), 15.-16.3.2002, Dokument SN 100/1/02 REV 1.

² KOM(2006) 92.

³ KOM(2008) xxx.

Bereits 1992 hat der Rat eine Empfehlung⁴ angenommen, in der betont wird, wie wichtig der Ausbau erschwinglicher, leicht zugänglicher und hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen ist. Gleichzeitig sollten die Flexibilität und Vielfalt der Betreuungsangebote gefördert werden, um den Bedürfnissen und Präferenzen von Kindern und Eltern entgegenzukommen. Gemäß den Barcelona-Zielen aus dem Jahr 2002 soll der Zugang und der Verbleib zum bzw. im Arbeitsmarkt für Eltern, insbesondere Frauen, erleichtert werden, womit ein Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter geleistet wird. Der Europäische Rat hat dieses Bekenntnis im „Europäischen Pakt für Gleichstellung“ vom März 2006⁵ bekräftigt.

Im Fahrplan für die Gleichstellung von Frauen und Männern 2006-2010⁶ verpflichtete sich die Kommission zur „Erreichung der Barcelona-Ziele für den Bereich Kinderbetreuung“. Sie begrüßte auch die Errichtung der Europäischen Allianz für Familien⁷, die den Mitgliedstaaten eine Plattform für den Austausch über die Familienpolitik in Europa bieten soll und die die Kommission durch verschiedene Instrumente unterstützt⁸. Durch die Strukturfonds wurden ebenfalls Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben kofinanziert, vor allem die Errichtung von Betreuungseinrichtungen, die Ausbildung von Personal oder die Bereitstellung von Betreuungsdiensten für arbeitsuchende Eltern. Im Zeitraum 2007-2013 steht schätzungsweise eine halbe Milliarde Euro aus den Strukturfonds und dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums für den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen bereit, während 2,4 Milliarden Euro für Maßnahmen aufgewendet werden können, die Frauen den Zugang zur Beschäftigung erleichtern und die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben fördern, wozu auch die Bereitstellung von Kinderbetreuung zählt.

Ein aktiver Beitrag der europäischen Sozialpartner

Die europäischen Sozialpartner wirkten aktiv an der Erstellung dieses Berichts mit. Es ist ihnen bewusst, dass sie ergänzend zur öffentlichen Hand eine Schlüsselrolle auf diesem Gebiet spielen. Sie messen der Verfügbarkeit leicht zugänglicher, erschwinglicher und hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen große Bedeutung bei. Diese Frage genießt auch im Rahmen der von ihnen seit 2005 umgesetzten Maßnahmen zur Gleichstellung der Geschlechter hohe Priorität. So haben sie praktische Instrumente entwickelt und neuartige Initiativen gestartet, um den Ausbau der Kinderbetreuung zu fördern, wobei sie sowohl die Verfügbarkeit (z. B. Betriebskrippen) als auch die Kosten (z. B. finanzielle Beihilfen für die Eltern) im Blick haben. Sie beteiligen sich aktiv an der Entscheidungsfindung und Gesetzgebung im Bereich der Vereinbarkeitspolitik sowie an der Umsetzung der Strukturfonds. Nicht zuletzt sind sie bestrebt, den Austausch über vorbildliche Praktiken und innovative Projekte zu fördern sowie die Nutzung der auf nationaler Ebene verfügbaren Strukturfondsprogramme zu unterstützen.

Mehr Beschäftigung

⁴ 92/241/EWG.

⁵ Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 7775/1/06 REV 1.

⁶ KOM(2006) 92.

⁷ EU-Ratsdokument Nr. 9317/1/07 REV 1.

⁸ KOM(2007) 244.

Die Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben, vor allem durch den Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen, ist eine unabdingbare Voraussetzung für die Erreichung der Ziele der Europäischen Wachstums- und Beschäftigungsstrategie, wobei diesbezüglich auch eine spezielle Beschäftigungsleitlinie verabschiedet wurde⁹. Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen und der Möglichkeit für Eltern, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Diese Einrichtungen ermöglichen es ihnen, einen Arbeitsplatz zu finden und zu behalten, sie erhöhen ihre Lebensqualität und beseitigen eine Hauptschwierigkeit, die einer ihren Bedürfnissen entsprechenden Zeiteinteilung im Weg steht. EU-weit erklären mehr als sechs Millionen Frauen (im Alter von 25 bis 49 Jahren), aufgrund ihrer familiären Pflichten zu Erwerbslosigkeit oder Teilzeitarbeit gezwungen zu sein¹⁰. Mehr als ein Viertel von ihnen nennt den Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen oder deren Kosten als Ursache ihrer Situation. Durch eine Deckung dieses Bedarfs würde die globale Frauenbeschäftigtequote um mindestens einen Prozentpunkt steigen.

Obwohl sich viele Mitgliedstaaten zu einer Erhöhung des Kinderbetreuungsangebotes verpflichtet haben, bleiben die meisten von ihnen unter den Barcelona-Zielen oder nehmen in ihren nationalen Reformberichten nicht einmal Bezug darauf¹¹. Dies veranlasste den Rat, im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie mehrere spezifische Empfehlungen an die Mitgliedstaaten zu richten.

Mehr Gleichheit zwischen Frauen und Männern

Die Haushalts- und Familienarbeit ist immer noch sehr ungleich zwischen Frauen und Männern verteilt. Dies zwingt die Frauen – in weit stärkerem Ausmaß als die Männer – dazu, flexible Formen der Arbeitsorganisation oder sogar solche außerhalb des regulären Arbeitsmarkts in Anspruch zu nehmen. Diese Arrangements mögen zwar teilweise Ausdruck der persönlichen Präferenzen sein, bleiben aber nicht ohne Auswirkungen auf die berufliche Entwicklung der Frauen. Sie sind die Ursache für den Fortbestand der Gehaltsschere zwischen den Geschlechtern und die geringeren Rentenansprüche der Frauen. So arbeitet zum Beispiel etwa jede dritte Frau, aber nur jeder zehnte Mann Teilzeit. Bei Frauen, die Kinder unter 12 Jahren zu versorgen haben, sinkt die Beschäftigungsquote um 12,4 Prozentpunkte, während sie bei Männern um 7,3 Prozentpunkte steigt.

Der Zugang zu hochwertigen, erschwinglichen und an den Rhythmus von Eltern und Kindern angepassten Betreuungseinrichtungen ist somit eine unverzichtbare Voraussetzung, um Frauen eine Erwerbsarbeit zu ermöglichen, die ihre Fähigkeiten zur Geltung bringt und ihre wirtschaftliche Unabhängigkeit sichert. Dieses Thema stellt eine wichtige Herausforderung für die Mitgliedstaaten dar.

Verbesserte soziale Eingliederung und erleichterte Familiengründung

Wenn man als Elternteil bzw. Eltern über einen Arbeitsplatz mit ausreichender Entlohnung verfügt, verringert sich auch die Gefahr, dass man zum „Working Poor“

⁹ Beschäftigungsleitlinie Nr. 18.

¹⁰ Eurostat, Arbeitskräfteerhebung 2006.

¹¹ Gemeinsamer Beschäftigungsbericht 2007-08, Ratsdokument Nr. 7169/08.

wird, und es sinkt insbesondere das Armutsrisiko alleinerziehender Eltern, die von diesem Phänomen im Durchschnitt deutlich häufiger betroffen sind (32 %) als die Gesamtheit der Haushalte mit Kind (17%)¹². Der Zugang zu Kinderbetreuungseinrichtungen kann auch die soziale Situation sehr junger Eltern verbessern.

Vom Standpunkt der Kinder aus gesehen ist zu sagen, dass die verbesserte finanzielle Lage der Familien auch die Kinderarmut senkt, während den Kindern gleichzeitig eine Betreuung geboten wird, die es ihnen während ihrer ersten Lebensjahre ermöglicht, sich in einer anregenden und sicheren Umgebung zu entfalten. In ihrer Mitteilung über Effizienz und Gerechtigkeit in den Bildungssystemen¹³ betonte die Kommission bereits die Notwendigkeit, in die Vorschulbildung zu investieren, um eine Basis für das weitere Lernen zu schaffen, den Schulabbruch zu verhindern, mehr Gerechtigkeit bei den Bildungsergebnissen zu erreichen und das allgemeine Kompetenzniveau zu steigern.

Nicht zuletzt erleichtert die Verfügbarkeit von Betreuungseinrichtungen auch die Familiengründung, was angesichts des Bevölkerungsrückgangs in Europa besonders wichtig ist. Tatsächlich ist in den Mitgliedstaaten, die zurzeit die höchste Fruchtbarkeitsrate aufweisen, die Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben einfach, und auch die Frauenbeschäftigtequote ist hoch.

3. STAND DER UMSETZUNG DER BARCELONA-ZIELE

Die Kommission untersuchte den Stand der Umsetzung der Barcelona-Ziele insbesondere in statistischer Hinsicht. Der vorliegende Bericht liefert erstmals harmonisierte und vergleichbare Daten über die Nutzung „formeller Betreuungssysteme“ für Kleinkinder in den Mitgliedstaaten, die es erlauben, eine Halbzeitbilanz über die Erreichung der Barcelona-Ziele zu ziehen. Diese Daten beziehen sich auf die Nutzung des bestehenden Kinderbetreuungsangebots durch die Eltern und nicht auf die Anzahl der in den einzelnen Mitgliedstaaten existierenden Plätze, die auf europäischer Ebene schwer vergleichbar ist.

Die Betreuungsmöglichkeiten für Vorschulkinder sind in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich und hängen von den bestehenden Systemen, Ansätzen und Prioritäten im Bereich der Vereinbarkeitspolitik des jeweiligen Landes ab. Einige Herausforderungen bezüglich Verfügbarkeit, Kosten und Qualität der Betreuungsstrukturen sind jedoch in allen Ländern ähnlich.

3.1. Verfügbarkeit und Zugänglichkeit

In den Barcelona-Zielen werden die Kinder in zwei Altersgruppen eingeteilt, deren Bedürfnisse sehr verschieden sind und die eine unterschiedliche Art der Betreuung benötigen. Für Kinder unter drei Jahren sind vor allem Krippen oder ähnliche Betreuungseinrichtungen gefragt, die in der Regel kostenpflichtig und nur in einer beschränkten Zahl von Ländern garantiert sind (FI, DK, SE). Kulturelle Aspekte und familiäre Traditionen spielen ebenfalls eine Rolle bei der Wahl der (formellen oder

¹²

Eurostat, EU-SILC 2006.

¹³

KOM(2006) 481.

informellen) Betreuung. Schließlich können auch die Regelungen für den Mutterschafts- und Elternurlaub (Dauer, finanzieller Ausgleich, Flexibilität) die Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen beeinflussen und aufgrund finanzieller oder beruflicher Zwänge ausschlaggebend dafür sein, ob die Eltern ihr Kind selbst betreuen oder nicht.

Ab dem Alter von drei Jahren beginnt für einen Großteil der Kinder die Vorschulerziehung in einem Kindergarten, der im Allgemeinen subventioniert oder sogar gänzlich kostenlos ist. Ergänzt wird dieses System eventuell durch Horte für nachschulische Betreuung.

Die Analyse der Situation in den Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Barcelona-Ziele stützt sich auf den Grad der Versorgung der Kinder in formellen Betreuungseinrichtungen (für 2006¹⁴). Es geht um die Inanspruchnahme des bestehenden Angebots durch die Eltern und nicht um die von den Mitgliedstaaten angebotenen Plätze. Wichtig ist auch eine differenzierte Betrachtung des Versorgungsgrads nach der Anzahl der Stunden, die die Kinder hier verbringen können (weniger oder mehr als 30 Stunden/Woche), da dies darüber entscheidet, ob die Eltern Vollzeit arbeiten können oder nicht.

Was die jüngere Altersgruppe (0 bis 3 Jahre) betrifft, so scheint es, dass nur fünf Mitgliedstaaten (DK, NL, SE, BE, ES) das Barcelona-Ziel (Versorgungsgrad 33 %) übertroffen haben, während das Ziel in fünf weiteren Staaten (PT, UK, FR, LU, SI) annähernd erreicht ist. In den meisten anderen Ländern hingegen bleibt noch viel zu tun, um die Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen erfüllen zu können. Sieben Mitgliedstaaten (FI, IT, CY, EE, DE, IE, LV) befinden sich auf mittlerem Niveau (zwischen 16 und 26 %), während acht Mitgliedstaaten (EL, HU, MT, SK, LT, AT, CZ, PL) einen Versorgungsgrad von 10 % oder darunter aufweisen. Dieser Versorgungsgrad bezieht sich jedoch auf alle Kinder und berücksichtigt nicht die Anzahl der Stunden pro Woche. So sind die Öffnungszeiten von Land zu Land äußerst unterschiedlich, wobei in zahlreichen Ländern der Anteil an Halbtagsseinrichtungen¹⁵ besonders hoch ist. Als Beispiel sind in diesem Zusammenhang die Niederlande und das Vereinigte Königreich zu nennen, da Kinder unter drei Jahren hier fast ausschließlich Halbtagsbetreuungseinrichtungen besuchen.

Bei den Kindern zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter haben acht Mitgliedstaaten (BE, DK, FR, DE, IE, SE, ES, IT) das Barcelona Ziel (Versorgungsgrad 90 %) übertroffen¹⁶, während drei weitere (UK, NL, CY) nahe daran sind. Sieben Staaten (EE, SI, HU, FI, PT, SK, AT) weisen einen hohen, allerdings noch weiter vom Ziel entfernten Versorgungsgrad zwischen 70 % und 85 % auf. Zudem scheint es sich bei einem großen Teil der Betreuungseinrichtungen für Kinder dieses Alters um Halbtagsseinrichtungen zu handeln. Berücksichtigt man nur Ganztagsseinrichtungen, so weist mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten einen Versorgungsgrad unter 50 % auf; in einem Drittel der Mitgliedstaaten beträgt er sogar weniger als 30 %. Bei der Interpretation dieser Zahlen muss jedoch auf die

¹⁴

Für BG und RO sind Daten erst ab dem Referenzjahr 2007 verfügbar.

¹⁵

Weniger als 30 Stunden pro Woche.

¹⁶

Unter Einbeziehung aller Kinder, die mindestens eine Stunde pro Woche betreut werden.

landesspezifischen Besonderheiten der Organisation der Vorschulbildung und das Vorhandensein von Hortangeboten Rücksicht genommen werden.

Der Bedarf an formellen Kinderbetreuungseinrichtungen ist in den meisten Mitgliedstaaten offenbar noch lange nicht gedeckt, was ein Hemmnis für die Beschäftigung von Eltern, insbesondere Frauen, darstellt. Diese Situation könnte sowohl durch die Eröffnung neuer Betreuungseinrichtungen als auch durch eine Professionalisierung der informellen Betreuung verbessert werden, zum Beispiel durch Qualitätsnormen für die Kinderbetreuung sowie durch entsprechende Standards bei den Arbeitsbedingungen, der Bezahlung und der Ausbildung des Personals. Darüber hinaus müssen auch speziellere Bedürfnisse von Eltern berücksichtigt werden, die atypische Arbeitszeiten oder kranke Kinder haben.

3.2. Kosten und Finanzierung

Die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen ist untrennbar mit den Kosten verbunden. Für Eltern existiert ein Krippen- oder Kindergartenplatz nur dann, wenn er finanziell erschwinglich ist. Die Kosten müssen in eine umfassendere Betrachtung einfließen, die darüber entscheidet, ob sich die Arbeit lohnt: Die Betreuungskosten dürfen kein Hemmnis für die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt darstellen. Auch im Hinblick auf die soziale Eingliederung ist es empfehlenswert, gerade für Kinder aus benachteiligten Haushalten Betreuungsplätze zu garantieren.

Die Betreuungskosten sind in den einzelnen Mitgliedstaaten äußerst unterschiedlich. Auch innerhalb ein und desselben Landes können die Kosten variieren. Sie hängen davon ab, welche Einrichtung in Anspruch genommen wird, ob diese Einrichtung öffentlich oder privat ist oder ob die Höhe des Einkommens der Eltern berücksichtigt wird.

Für die Eltern kann vor allem die **Betreuung der kleinsten Kinder (unter drei Jahre)** mit erheblichen Kosten verbunden sein. Bei diesen Einrichtungen gibt es verschiedene Arten der öffentlichen Finanzierung. In manchen Fällen sind sie allgemein zugänglich und direkt öffentlich finanziert, manchmal werden finanzielle Beiträge von den Eltern verlangt, die nach Maßgabe ihres Einkommens gedeckelt sind, in anderen Fällen gibt es Unterstützung durch eine steuerliche Absetzbarkeit der Betreuungskosten oder durch die Zuteilung von Dienstleistungsschecks. Im letztgenannten Fall wird die freie Wahl der Betreuungsform betont, wobei der private Sektor hier eine wichtige Rolle spielt. In den meisten Mitgliedstaaten existieren diese verschiedenen „Modelle“ parallel zueinander. Es stehen somit verschiedene, unterschiedlich teure Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder zur Verfügung. Lässt man diese Systemunterschiede außer Betracht, so ist festzustellen, dass die Nettokosten, die den Familien durch die Kinderbetreuung entstehen (Preis abzüglich diverser Unterstützungen), immer noch erheblich variieren (von 5 % bis zu über 30 %). In manchen Mitgliedstaaten ist die Belastung durch die Kinderbetreuung für ärmerre Haushalte deutlich höher als für andere. Darüber hinaus ist eine zunehmende Zweiteilung zu beobachten: So gibt es einerseits erschwingliche Krippen, die vom öffentlichen Sektor bereitgestellt, aber schwer zugänglich sind (lange Wartelisten!), und andererseits private Angebote, die aber kaum finanziell tragbar sind.

Die **Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter** werden in den meisten Mitgliedstaaten zumindest zwei Jahre lang in öffentlich finanzierten Vorschuleinrichtungen betreut, die für die Eltern oft kostenlos sind.

Insgesamt gesehen ist der BIP-Anteil öffentlicher Aufwendungen für Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter in den letzten Jahren in den meisten Mitgliedstaaten gestiegen. Er ist jedoch EU-weit äußerst uneinheitlich und bleibt in den meisten Ländern weit unter dem Niveau skandinavischer Länder. Dies trifft insbesondere auf die Ausgaben für die Betreuung von Kindern unter drei Jahren zu, in geringerem Maß gilt dies für die Vorschuleinrichtungen für Kinder über drei Jahren.

Abschließend ist zu sagen, dass die Kosten der Kinderbetreuungseinrichtungen, vor allem für Kinder unter drei Jahren, in mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten ein wichtiges Hemmnis darstellen, das die Eltern von ihrer Inanspruchnahme abhält. Die Kosten werden auch von jenen Frauen als Hauptgrund genannt, die aufgrund mangelnder Kinderbetreuung nur eingeschränkt am Arbeitsmarkt teilnehmen (unfreiwillige Teilzeit oder Beschäftigungslosigkeit)¹⁷.

3.3. Qualität und Arbeitsbedingungen

Die Qualität der Betreuungseinrichtung ist für Eltern ein wichtiger Faktor, der darüber entscheidet, ob sie ihre Kinder dieser Einrichtung anvertrauen. In diese Qualitätsbeurteilung fließen mehrere Elemente ein, zum Beispiel die Art der angebotenen Dienstleistung, die geltenden Qualitätsnormen oder die Anzahl und Ausbildung der hier tätigen Personen. Die Gewährleistung einer Mindestqualität für alle Einrichtungen ist auch eine Frage der Chancengleichheit, und zwar sowohl für die Eltern als auch für die Kinder. Die Kommission hat bereits betont, wie wichtig es ist, die Qualität der Einrichtungen zur Betreuung von Kleinkindern als Sozialdienstleistung von allgemeinem Interesse insbesondere durch die Erarbeitung eines freiwilligen Qualitätsrahmens zu erhöhen¹⁸.

Einige Mitgliedstaaten, vor allem jene, die bereits ein bestimmtes quantitatives Niveau erreicht haben, legen den Schwerpunkt nun auf die Erhöhung der Qualität der Betreuungseinrichtungen, insbesondere was die Ausbildung des Personals betrifft. Über die Notwendigkeit eines Fortschritts auf diesem Gebiet besteht auf EU-Ebene Konsens¹⁹. Es sind jedoch ausgeprägte Unterschiede zwischen Betreuungseinrichtungen (vor allem für die kleineren Kinder) und Vorschulbildungseinrichtungen (für Kinder ab drei Jahren) zu beobachten, was allerdings nicht für jene Länder gilt, in denen es ein integriertes Angebot für alle Kinder vom Kleinstkind- bis zum Schulalter gibt. Dies wirkt sich sowohl auf die Art der Betreuung der Kinder als auch auf das geforderte Ausbildungsniveau und die durchschnittliche Bezahlung der hier arbeitenden Personen aus, wobei diesbezüglich von Land zu Land, aber auch innerhalb eines Landes je nach Art der Einrichtung große Unterschiede festzustellen sind.

¹⁷

Arbeitskräfteerhebung, Modul 2005 „Vereinbarkeit von Beruf und Familie“.

¹⁸

KOM(2007) 725.

¹⁹

Vgl. Ratsdokumente 14136/07 und 6706/07.

So wird im Allgemeinen für die Betreuung von Kleinkindern eine Fachausbildung auf der Sekundarstufe, manchmal auch ein Hochschuldiplom verlangt. Das tatsächliche Ausbildungsniveau hängt weitgehend von der Art der Betreuungseinrichtung ab, wobei einige selbstständige Kinderpfleger keine einschlägige Ausbildung besitzen. In Vorschuleinrichtungen arbeitende Personen hingegen haben zumeist – wie Grundschullehrer – ein Fachhochschuldiplom vorzuweisen.

Die Zahl der im Bereich der Kleinkindbetreuung arbeitenden Personen hat aufgrund der starken Nachfrage EU-weit in den letzten Jahren deutlich zugenommen. In manchen Fällen sind die Arbeitsbedingungen (insbesondere Teilzeitarbeit oder atypische Verträge) jedoch nicht geeignet, Menschen für eine Tätigkeit in diesem Sektor zu begeistern, der durch einen Mangel an qualifizierten Arbeitskräften und sehr hohe Fluktuation gekennzeichnet ist²⁰. Zudem handelt es sich um einen Bereich mit einem der höchsten Frauenanteile (in den meisten Mitgliedstaaten liegt der Männeranteil unter 5 %), was einer Aufwertung dieses Sektors und vor allem dem Abbau von Geschlechterstereotypen entgegensteht.

Ein weiteres Qualitätsmerkmal der Betreuungseinrichtungen ist das quantitative Verhältnis zwischen Erwachsenen und Kindern. Dieses ist EU-weit sehr uneinheitlich und beträgt bei den kleineren Kindern zwischen 1:3 und 1:7, während es in der höheren Altersklasse zwischen 1:6 und 1:19 variiert. Auch die Frage, ob dieses Verhältnisses verbindlich festgelegt und wie dieses konkret umgesetzt wird, wird in den Mitgliedstaaten unterschiedlich gehandhabt.

Was die sonstigen Qualitätsnormen betrifft, so spielt der Staat in der Regel eine wichtige Rolle bei der Regulierung und Kontrolle, auch wenn die Ausübung dieser Kompetenzen zunehmend auf andere Entscheidungsebenen ausgelagert wird. Zu beobachten ist auch ein Trend zu einer verstärkten Diversifizierung der Betreuungsmodelle, vor allem zu privaten Krippen oder einer Betreuung zu Hause. Diese Modelle erweitern die Angebotspalette für die Eltern, machen aber eine Kontrolle der Qualität der den Kindern gebotenen Betreuung nicht einfacher.

Voraussetzung für die Erhöhung der Qualität ist die Einhaltung strenger Qualitätsnormen und deren Kontrolle. Weitere Bedingungen sind aber auch eine Mindestausbildung für alle in diesem Bereich arbeitenden Personen, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Schaffung von Weiterbildungsmöglichkeiten. Nicht zuletzt müssen diese Berufe vor allem auf finanzieller Ebene aufgewertet werden.

4. HERAUSFORDERUNGEN UND AUSSICHTEN FÜR DIE ZUKUNFT

Sechs Jahre nach der Annahme der Barcelona-Ziele ist angesichts des Herannahens des für die Verwirklichung angestrebten Jahres 2010 festzustellen, dass diese Ziele in den meisten Mitgliedstaaten wahrscheinlich nicht erreicht werden. Trotz der Fortschritte müssen noch viele Anstrengungen unternommen werden, um ein

²⁰ EFILWC, “The childcare services sector – what future?”, 2006.

zufriedenstellendes Versorgungsniveau vor allem für Kinder unter drei Jahren zu erreichen.

Zudem sind die Kinderbetreuungseinrichtungen oft zu teuer, und ihre Öffnungszeiten sind häufig nicht mit einer Vollzeit-Erwerbsarbeit oder mit atypischen Arbeitszeiten vereinbar, was die Eltern, vor allem die Frauen, daran hindert, ihr produktives Potenzial voll auszuschöpfen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Erhöhung der Qualität der Betreuungseinrichtungen, wozu auch eine verbesserte Ausbildung und Wertschätzung der in diesem Bereich tätigen Personen gehört.

Die Kommission verfügt auf dem Gebiet der Kinderbetreuung über keine direkten Kompetenzen. Sie wird aber die Umsetzung der Barcelona-Ziele im Rahmen der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie regelmäßig beobachten und unterstützen, indem sie zeitgerecht vergleichbare und hochwertige Statistiken vorlegt und gegebenenfalls spezifische Empfehlungen an einzelne Mitgliedstaaten richtet. Darüber hinaus wird die Kommission den Ausbau der Betreuungseinrichtungen und deren Beitrag zur Gleichstellung der Geschlechter im jährlichen Bericht zur Gleichstellung von Mann und Frau analysieren, den sie jeweils dem Europäischen Frühjahrsgipfel vorlegen wird.

Darüber hinaus wird die Kommission den Austausch nationaler Erfahrungen im Bereich der Kinderbetreuung fördern, wobei sie sich insbesondere auf ihr im Jahr 2008 gestartetes Programm zum Austausch vorbildlicher Praktiken auf dem Gebiet der Gleichstellung von Frau und Mann, auf die im Rahmen der Europäischen Allianz für Familien geschaffene Plattform und auf die Hochrangige Gruppe zum Gender-Mainstreaming im Rahmen der Strukturfonds stützt. Die Kommission wird auch die Forschung auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen und der Aufwertung der Berufe im Bereich der Vorschulbetreuung fördern.

Der Schwerpunkt liegt jedoch nach wie vor weitgehend auf der nationalen bzw. sogar regionalen oder lokalen Ebene. Es ist der Einsatz aller Beteiligten, insbesondere der nationalen und lokalen Behörden sowie der Sozialpartner gefordert, um ein leicht zugängliches, erschwingliches und hochwertiges Betreuungsangebot für Kleinkinder zu schaffen. Wesentlich dabei ist, dass die vom Strukturfonds und vom Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums gebotenen Kofinanzierungsmöglichkeiten voll ausgeschöpft werden, um Vereinbarkeitsmaßnahmen und insbesondere Kinderbetreuungseinrichtungen zu fördern. Die Kommission begrüßt das Engagement und die aktive Mitarbeit der europäischen Sozialpartner bei der Verwirklichung der Barcelona-Ziele.

Der vorliegende Bericht zeigt, wie die Kommission im Rahmen ihrer Kompetenzen die Umsetzung der Barcelona-Ziele und den Ausbau erschwinglicher, leicht zugänglicher und hochwertiger Kinderbetreuungseinrichtungen unterstützt, um die Hemmnisse zu beseitigen, die Eltern an einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, um die soziale Eingliederung zu begünstigen und um die Gleichstellung von Frau und Mann zu fördern.