



Österreichisches Institut für Familienforschung
Austrian Institute for Family Studies



universität
wien

Bericht

Organisation der Kinderbetreuung für Kinder im Alter von einem halben Jahr bis zum Eintritt in den Kindergarten

Überblick zu bestehenden europäischen Modellen und
Anpassungsansätze für Niederösterreich

23. November 2011

ÖIF Endbericht | 2011

Österreichisches Institut für Familienforschung
an der Universität Wien
1010 Wien | Grillparzerstraße 7/9
T: +43(0)1 4277 48901 | team@oif.ac.at

www.oif.ac.at

Bericht

Organisation der Kinderbetreuung für Kinder im Alter von einem halben Jahr bis zum Eintritt in den Kindergarten

Überblick zu bestehenden europäischen Modellen und
Adaptierungsansätze für Niederösterreich

Projektteam: Dr. Christiane Rille-Pfeiffer (Projektleitung)
Dr. Sabine Buchebner-Ferstl
Dr. Markus Kaindl

23. November 2011

Im Auftrag des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung.
Finanziert über Mittel des ESF und des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und
Konsumentenschutz.



Das Österreichische Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) führt als unabhängiges wissenschaftliches Institut anwendungsorientierte Studien und Grundlagenforschung zur Struktur und Dynamik von Familien, Generationen, Geschlechtern und Partnerschaften durch. Die Kooperation mit internationalen Forschungseinrichtungen und die familienpolitische Beratung zählen dabei ebenso wie die umfangreiche Informations- und Öffentlichkeitsarbeit zu den Hauptaufgaben des ÖIF.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
2	Begriffliche und methodische Grundlagen	5
2.1	Arten der Kinderbetreuung	5
2.2	Altersgruppen der Kinder	6
2.3	Innovative Projekte	7
2.4	Datengrundlage	8
3	Kinderbetreuung unter 3-Jähriger im europäischen Vergleich	11
3.1	Demografischer und rechtlicher Hintergrund	11
3.2	Struktur und Trägerschaft der Betreuungsangebote	15
3.3	Zuständigkeiten und Aufgaben	19
3.4	Finanzierung und Kosten	19
3.5	Qualität und Qualitätssicherung	22
3.6	Elterneinbindung	25
4	Die Situation in Österreich unter besonderer Berücksichtigung von NÖ	26
4.1	Demografischer und rechtlicher Hintergrund	26
4.2	Struktur und Trägerschaft der Betreuungsangebote	30
4.2.1	Art des Betreuungsangebots und Altersstruktur der Kinder	30
4.2.2	Träger der Betreuungsangebote	33
4.2.3	Anzahl der Betreuungsangebote	35
4.2.4	Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsquoten	36
4.2.5	Öffnungs- und Betreuungszeiten	44
4.2.6	Ferienzeiten	48
4.3	Zuständigkeit und Aufgaben	49
4.4	Finanzierung und Kosten	49
4.5	Qualität und Qualitätssicherung	50
4.5.1	Gruppengröße	50
4.5.2	Zahl und Qualifikation der BetreuerInnen	52
4.6	Elterneinbindung	53
5	Innovative Modelle der Kinderbetreuung	54
5.1	Struktur und Trägerschaft des Angebots für unter 3-Jährige	54
5.2	Zuständigkeiten und Aufgaben	54
5.3	Finanzierung und Kosten	55
5.3.1	Gutscheinsystem in Mannheim (Preis-Gutschein für Eltern)	55
5.3.2	Gutscheinsystem in Hamburg (Zeit-Gutschein für Eltern)	56
5.3.3	Pro-Kopf-Förderung in Bayern (Subjektförderung für Träger)	57
5.3.4	DiKiTa – Ditzinger Kindertagespflege	59
5.3.5	Grants for Grandparents (Niederlande)	59
5.4	Qualität und Qualitätssicherung	60
5.5	Elterneinbindung	60
5.5.1	Orte für Kinder	61
5.5.2	Das Netz für Kinder (Bayern)	62

6	Adaptionsansätze für NÖ	63
6.1	Gutscheinsystem für die Eltern	63
6.2	Pro-Kopf-Förderung an die Träger	65
6.3	Finanzielle Unterstützung für informelle Betreuungsformen	65
6.4	Strukturierte Qualitätskonzepte in der Kinderbetreuung	66
6.5	Elterliche Mitbestimmung durch verpflichtende Elternbeiräte	66
6.6	Einbindung der Eltern als Betreuungspersonen	67
6.7	Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz	68
	Literatur	70
	Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren	71

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erwerbsquoten von Müttern mit unter 3-jährigem Kind (Europa 2006)	12
Abbildung 2: Durchschnittliche Verweildauer unter 3-Jähriger in formeller Betreuung	18
Abbildung 3: Durchschnittliche Kinderzahl pro Betreuungsperson bei unter 4-Jährigen	24
Abbildung 4: Erwerbsspartizipation von Eltern in Österreich 2010	27
Abbildung 5: Erwerbsausmaß von Müttern in NÖ 2010	27
Abbildung 6: Altersstruktur der Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ	31
Abbildung 7: Altersstruktur der Kinder in Altersgemischten Gruppen in NÖ 2010	32
Abbildung 8: Altersstruktur der Kinder bei Tageseltern in NÖ	32
Abbildung 9: Trägerstruktur von Tagesbetreuungseinrichtungen in Österreich 2010	33
Abbildung 10: Veränderung der Trägerstruktur von Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ ..	34
Abbildung 11: Trägerstruktur von Altersgemischten Gruppen in Österreich 2010	34
Abbildung 12: Anzahl an Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ	35
Abbildung 13: Anzahl an Tageseltern in NÖ	36
Abbildung 14: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich – institutionelle Betreuung ...	39
Abbildung 15: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich – Tageselternbetreuung	40
Abbildung 16: Aufsperrzeiten von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich	44
Abbildung 17: Aufsperrzeiten von Altersgemischten Gruppen in Österreich	45
Abbildung 18: Schließzeiten von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich	46
Abbildung 19: Schließzeiten von Altersgemischten Gruppen in Österreich	47
Abbildung 20: Betreuungszeiten in Tagesbetreuungseinrichtungen in Österreich 2010	47
Abbildung 21: Anwesenheitszeiten der Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ	48
Abbildung 22: Schließtage pro Jahr von Betreuungseinrichtungen in Österreich	49
Abbildung 23: Gruppengrößen von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich ...	51

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Institutionelle/nicht-institutionelle sowie formelle/informelle Betreuungsformen	6
Tabelle 2: Überblick über Geburtenrate und familiäre Erwerbsmuster in Europa	11
Tabelle 3: Ende der gesetzlichen Karenz nach der Geburt eines Kindes in Europa 2011	14
Tabelle 4: Überwiegende Trägerschaft des formellen Sektors in Europa	16
Tabelle 5: Betreuungsquoten unter 3-jähriger Kinder in diversen Betreuungsarrangements	17
Tabelle 6: Finanzierung der Kinderbetreuung von 0- bis unter 3-Jährigen in Europa	20
Tabelle 7: Reales und gewünschtes Erwerbsausmaß von Müttern in NÖ 2010	28
Tabelle 8: Zahl betreuer unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (institutionelle Betreuung)	37
Tabelle 9: Betreuungsquote unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (institutionelle Betreuung)	38
Tabelle 10: Betreuungsstrukturen unter 3-Jähriger in Österreich 2010 (formelle Betreuung)	41
Tabelle 11: Betreuungsstrukturen unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (formelle Betreuung)	41
Tabelle 12: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich 2010 (formelle Betreuung)	42
Tabelle 13: Betreuungsquote unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (formelle Betreuung)	42
Tabelle 14: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich 2009 (alle Formen)	43
Tabelle 15: Gruppengrößen von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich	51
Tabelle 16: Gutscheinmodelle in Hamburg	56
Tabelle 17: Pro-Kopf-Förderung in Bayern	58

1 Einleitung

Die außerfamiliäre Betreuung von Kindern bis zum Eintritt in den Kindergarten ist nach wie vor Gegenstand ideologischer Debatten. Es besteht dennoch kein Zweifel daran, dass die ausschließliche Betreuung von Kindern dieser Altersgruppe im Familienverband mehr und mehr in den Hintergrund gerät und der Bedarf an qualitativ hochwertigen Betreuungsplätzen stetig zunimmt.

Von politischer Seite bestehen sowohl auf gesamteuropäischer als auch auf nationaler Ebene starke Bestrebungen, das Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder vor Eintritt in den Kindergarten beträchtlich zu erweitern. So sehen die Barcelona-Ziele der EU vor, für 33% der unter 3-Jährigen Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen.

In der vorliegenden Studie wird die bestehende Betreuungssituation in Niederösterreich, in Österreich insgesamt und in anderen Europäischen Ländern untersucht. Es wird weiters der Frage nachgegangen, inwieweit innovative Modelle der Kinderbetreuung anderer Länder auf Niederösterreich übertragbar sind und ob diese dazu beitragen können, das Betreuungssystem in Niederösterreich noch bedarfsgerechter und effizienter gestalten zu können.

Einleitend werden in Kapitel 2 zunächst die in der Studie verwendeten Begrifflichkeiten definiert. Hierbei werden verschiedene Klassifizierungsarten, wie zum Beispiel institutionelle und nicht-institutionelle Betreuung oder formelle und informelle Betreuung, der einzelnen Betreuungsformen aufgezeigt und einander gegenüber gestellt. Weiters werden im Rahmen dieses Kapitels die verwendeten Datengrundlagen vorgestellt und es werden die Probleme bei der Vergleichbarkeit der Werte der einzelnen Länder aufgezeigt.

Kapitel 3 widmet sich der Situation der Kinderbetreuung in Europa. Bevor auf die Struktur der Betreuungsangebote sowie auf deren Finanzierung und auf die Arten der Qualitätssicherung eingegangen wird, werden vorab demografische und rechtliche Hintergrunddaten der Länder analysiert. Dabei werden etwa die Fertilitätsraten, das Erwerbsausmaß der Eltern sowie die rechtlichen Bestimmungen zur Karenz beschrieben. Diese Hintergrunddaten dienen zum besseren Verständnis der Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen in den jeweiligen Ländern.

Eine ähnliche Struktur weist auch Kapitel 4 auf, anstelle von Europa beziehen sich die Auswertung in diesem Kapitel aber auf die Situation in Niederösterreich und Österreich.

Einen Überblick über besondere, innovative europäische Modelle bei der Kinderbetreuung bietet Kapitel 5. Dabei werden beispielsweise spezielle Ansätze bei der Finanzierung oder der Elterneinbindung präsentiert. Abschließend werden in Kapitel 6 diese Modelle auf ihre Umsetzbarkeit für Niederösterreich untersucht.

2 Begriffliche und methodische Grundlagen

Vor der inhaltlichen Analyse in den Kapiteln 3 und 4 müssen vorab einige grundlegende Begriffe geklärt werden. Hierbei wird aufgezeigt, welche Arten der Kinderbetreuung es gibt und wie diese definiert sind. Weiters werden die Problematiken unterschiedlicher Altersabgrenzungen in Niederösterreich, dem restlichen Österreich und in Europa thematisiert. Abschließend werden in diesem Kapitel die Herangehensweisen bei der Auswahl der beschriebenen beispielhaften Kinderbetreuungsprojekte in Europa erörtert.

2.1 Arten der Kinderbetreuung

Die einzelnen Formen der Kinderbetreuung können auf unterschiedliche Weisen zusammengefasst werden. Dabei lassen sich folgende Differenzierungen treffen:

- formelle Betreuung – informelle Betreuung
- institutionelle Betreuung – nicht-institutionelle Betreuung
- bezahlte Betreuung – unbezahlte Betreuung

Hinsichtlich der Struktur der Kinderbetreuung kann prinzipiell zwischen einem formellen und einem informellen Sektor unterschieden werden. Leider besteht hier eine gewisse Uneinigkeit, wie diese beiden Bereiche zu definieren sind, wodurch die Vergleichbarkeit von Daten wiederum erschwert wird. Meist werden unter informeller Betreuung jene Betreuungsformen verstanden, die zumeist von Verwandten, Nachbarn etc. erbracht werden und nicht in irgendeiner Weise reguliert sind bzw. in einem institutionellen Rahmen stattfinden, egal, ob diese bezahlt oder unbezahlt sind. Die Betreuungspersonen haben in der Regel auch keine anerkannte, fachspezifische Ausbildung aus dem Bereich der Kinderbetreuung und Kindererziehung. Unter formelle Betreuung fallen Betreuungsangebote, die durch speziell ausgebildete BetreuerInnen stattfindet, die für ihre Betreuungstätigkeit ein Erwerbseinkommen beziehen. Sie findet unter kontrollierten und regulierten Rahmenbedingung statt. Unter formelle Betreuung fällt beispielsweise die Betreuung in Krippen, Kindergärten, Horten, Altersgemischten Gruppen oder in vergleichbaren Einrichtungen sowie die Betreuung durch Tageseltern.

Eine weitere Unterscheidung kann zwischen institutioneller und nicht-institutioneller bzw. familienähnlicher Betreuung getroffen werden. Laut Statistik Austria wird der Begriff „institutionelle Kinderbetreuung“ nach folgenden Kriterien definiert: regelmäßige und ganzjährige Kinderbetreuung, betrieben mit öffentlicher Förderung, durch ausgebildetes Personal, ohne Anwesenheit der Eltern, an mindestens 30 Wochen pro Jahr, an mindestens 4 Tage pro Woche und an mindestens 15 Stunden pro Woche. Die Betreuung findet in speziell errichteten bzw. adaptierten Räumlichkeiten, beispielsweise in einem Kindergarten oder in einer Krippe statt. Die nicht-institutionelle Betreuung findet im Gegensatz zur institutionellen Betreuung in einem Setting statt, das der Situation in einer Familie möglichst nahe kommt und ist zumeist am Wohnort der Betreuungsperson (z.B. Betreuung durch Tageseltern) oder des betreuten Kindes (z.B. Mobile Mamis) angesiedelt. Sowohl institutionelle Betreuung als auch die familiäre Tagespflege werden im Allgemeinen von qualifizierten Personen angeboten, wobei jedoch hinsichtlich der Ausbildung ebenso wie hinsichtlich der Sicherstellung der Betreuungsqualität große Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern bestehen (vgl. Kapitel 3.5 und 4.5 „Qualität und Qualitätskontrolle“).

Tabelle 1 gibt jene Zuordnung wider, im Rahmen derer die einzelnen Betreuungsformen im Allgemeinen diskutiert werden.

Tabelle 1: Institutionelle/nicht-institutionelle sowie formelle/informelle Betreuungsformen

	Zuordnung der Betreuungsformen	
	formell	informell
institutionell	z.B.: Krippe, Kindergarten	-
nicht-institutionell	z.B.: Tageseltern, Mobile Mamis	z.B.: Verwandte, Nachbarn, Au-Pairs

Abweichend davon wird teilweise zwischen bezahlter und unbezahlter Betreuung differenziert, beispielsweise im EU-SILC (vgl. <http://www.oecd.org/dataoecd/29/58/45584427.pdf>). Als bezahlt gilt eine Betreuung, wenn die Betreuungsperson Geld für diese Leistung erhält, unabhängig davon, ob es ein Erwerbseinkommen ist (z.B. bei KindergärtnerInnen) oder ob es sich um eine bezahlte informelle Betreuung (z.B. durch die Nachbarin) handelt. Ob für die Eltern Ausgaben entstehen, spielt hierbei keine Rolle. Ein Gratis-Kindergarten ohne Elternbeiträge gilt somit als bezahlte Betreuung (da die Betreuungspersonen Geld für ihre Arbeit bekommen). Formelle Betreuungen sind somit immer bezahlte Betreuungen. Bei der informellen Betreuung kann es hingegen eine bezahlte und eine unbezahlte Betreuung geben.

2.2 Altersgruppen der Kinder

Die Datenlage für Kinder vor dem frühestmöglichen Eintrittsalter in den Kindergarten ist in Niederösterreich problematisch und kaum international oder mit anderen österreichischen Bundesländern vergleichbar. In fast allen nationalen und internationalen Statistiken erfolgen die Abgrenzungen der Alterskategorien der Kinder in vollen Jahren, beispielsweise mit dem dritten Geburtstag der Kinder. Die Kindergärten in Niederösterreich stehen aber bereits für 2,5-Jährige offen. Eine Abgrenzung im Alter von 2,5 Jahren wird in der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria aber weder für Niederösterreich noch für die anderen Bundesländer ausgeführt. Auch bei der Niederösterreichischen Landesstatistik sind nur für den institutionellen Bereich (bei Tagesbetreuungseinrichtungen, Kindergärten und Altersgemischten Gruppen) Daten mit der Altersabgrenzung 2,5 Jahre verfügbar, nicht jedoch im Bereich der Tageseltern. Detaillierte Betreuungszahlen und Betreuungsquoten für unter 2,5-Jährige lassen sich auf Basis der Daten der Niederösterreichischen Landesstatistik daher nur für institutionell betreute Kinder ermitteln. Will man auch den nicht-institutionellen Betreuungssektor (Tageseltern, Mobile Mamis, Kinderstuben) einbeziehen, muss man entweder als Altersgrenze 3 Jahre wählen oder anhand anderer, älterer Studien und unter Berücksichtigung von Veränderungen in der Angebotsstruktur und bei der Zahl an betreuten Kindern die Werte für unter 2,5-Jährige schätzen.

Beim Länder- oder Bundesländervergleich das unterschiedliche frühestmögliche Aufnahmealter in den Kindergarten mit einzubeziehen, d.h. also andere Altersgrenzen für Niederösterreich (2,5 Jahre) und den Rest von Österreich (3 Jahre) festzulegen, würde zwar überall die Betreuungssituation vor dem Kindergartenalter widerspiegeln, es würden aber trotzdem massive Verzerrungen auftreten. Mit steigendem Alter der Kinder nimmt die Betreuungsquo-

te zu, auch wenn keine zusätzliche Betreuungsform, beispielsweise der Kindergarten, zur Verfügung steht. Neben den angebotenen Formen spielen das Alter der Kinder sowie damit in Zusammenhang stehende finanzielle Unterstützungen eine zentrale Rolle. Bezieht man beispielsweise das Kinderbetreuungsgeld in der Version 30+6 Monate ohne Partnerbeteiligung, kann der Wunsch bestehen, bis zum Ende des Kinderbetreuungsgeldbezugs zu Hause zu bleiben und erst danach wieder in den Beruf einzusteigen und ab dann das Kind außerfamilial betreuen zu lassen. Dadurch ergibt sich ein erhöhter Betreuungsbedarf ab etwa 2,5 Jahren. Dieser Bedarf und in dessen Folge auch eine stärkere reale Nutzung der Kinderbetreuung besteht auch dann, wenn es noch keine Betreuungsplätze in Kindergärten gibt, da das Kind noch nicht 3 Jahre alt ist. Ein Vergleich von 0- bis unter 2,5-Jährigen mit 0- bis unter 3-Jährigen wäre somit problematisch.

Ein Vergleich mit der Altersgrenze 3 Jahre, also von allen 0- bis unter 3-Jährigen, schafft zwar gleich breite Altersgruppen, löst diese Probleme aber auch nicht vollständig. Stehen zwar wegen der Öffnung des Kindergartens sehr viele Plätze für 2,5- bis unter 3-Jährige zur Verfügung und werden diese Plätze auch oft genutzt, steigt die Gesamtbetreuungsquote für unter 3-Jährige an, obwohl für einen Großteil der Kinder, nämlich für die unter 2,5-Jährigen, kein direktes zusätzliches Angebot daraus entsteht. Wenn Kinder wegen der Kindergartenöffnung früher von der Tagesbetreuungseinrichtung in den Kindergarten wechseln (bereits mit 2,5 Jahren statt mit 3 Jahren), werden bestehende Betreuungsplätze in den Tagesbetreuungseinrichtungen ein halbes Jahr früher frei und können deshalb von neuen unter 2,5-Jährigen genutzt werden. Somit treten durch die Kindergartenöffnung für 2,5-Jährige zumindest indirekte, positive Effekte auf das verfügbare Platzangebot für Kleinkinder unter 2,5 Jahren auf. In Niederösterreich sind 84% der institutionell betreuten unter 3-Jährigen 2,5 bis unter 3 Jahre und nur 16% unter 2,5 Jahre alt. Für die anderen Bundesländer lässt sich diese Zahl nicht berechnen.

Da die Zahl betreuter Kinder unter 2,5 Jahre für die anderen Bundesländer nicht aus der Kindertagesheimstatistik ableitbar ist, können auch keine Vergleiche mit der Altersgrenze 2,5 Jahre gezogen werden.

Um all diese Probleme berücksichtigen zu können, werden bei den Analysen der Betreuungssituation in Niederösterreich und in Österreich bzw. in Europa für insgesamt drei Varianten die Quoten und Betreuungsstrukturen ausgewiesen, und zwar für die unter 3-Jährigen in Österreich/Europa, für die unter 3-Jährigen in Niederösterreich und für die unter 2,5-Jährigen in Niederösterreich. Dieses Vorgehen dient dazu, die methodischen Probleme sichtbar zu machen und die Spannweite des möglichen Wertebereiches aufzuzeigen. Die Unterschiede zwischen diesen drei Varianten sollten also nicht wertend beurteilt werden.

2.3 Innovative Projekte

In Kapitel 5 werden innovative Projekte in einzelnen europäischen Ländern aus dem Bereich der Kinderbetreuung beschrieben. Dabei wird bewusst auf den Begriff „Best Practice Modelle“ verzichtet und stattdessen der Aspekt der Innovation betont, der auf einen in Österreich (bisher) nicht oder wenig praktizierten Ansatz hinweist. Der Begriff „Best Practice“ impliziert eine Wertung, die in vielen Fällen nicht objektiv getroffen werden kann. So mag eine Herangehensweise zwar aus Elternsicht als Best Practice Modell erscheinen, aus Sicht eines Landes hingegen eher mit Nachteilen verbunden sein. Ebenso mag ein z.B. verwaltungstech-

nisch ideal erscheinendes Konzept nicht unbedingt den Bedürfnissen von Kleinkindern entsprechen. Wichtiger als eine Wertung vorzunehmen, erscheint es im vorliegenden Fall, die bisher nicht praktizierten Ansätze, die auf den Erfahrungen aus anderen Ländern basieren, unter dem Aspekt der Umsetzbarkeit zu betrachten. Dieser Schritt erfolgt im 6. und letzten Kapitel des Berichts.

2.4 Datengrundlage

Die Datenlage zur Kinderbetreuung ist in den einzelnen Ländern äußerst heterogen. Auch gibt es in einigen Ländern mehrere, verschiedene Datenquellen (in Österreich beispielsweise die Kindertagesheimstatistik und den EU-SILC), die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Wodurch diese Abweichungen entstehen können und welche Probleme mit den verschiedenen Datenquellen verbunden sind, wird im Weiteren dargestellt.

Ein grundsätzliches Problem in einigen Datenquellen, beispielsweise in der Kindertagesheimstatistik, stellen mögliche Doppelbetreuungen einzelner Kinder dar, die beispielsweise in Tagesbetreuungseinrichtungen und durch Tageseltern betreut werden. Aus den Daten der Kindertagesheimstatistik ist nicht ersichtlich, ob die Kinder nur in einer oder in mehreren Formen betreut werden. Zählt man die Zahl an institutionell und nicht-institutionell betreuten Kindern zusammen, werden doppelt betreute Kinder, das heißt solche, die sowohl in institutionellen Einrichtungen als auch durch Tageseltern betreut werden, doppelt gezählt. Die Zahl an betreuten Kindern und die Betreuungsquoten werden dadurch geringfügig überschätzt. Da bei Kleinkindern unter 3 Jahren eine solche Doppelbetreuung nur extrem selten auftritt (bei weniger als 1% der betreuten Kinder (vgl. Kaindl et al. 2010: 103)), können diese methodischen Probleme aber vernachlässigt werden.

Die lokale Verfügbarkeit der Kinderbetreuung ist besonders relevant. Um auch die regionalen Unterschiede aufzeigen zu können, werden für den institutionellen Bereich in Niederösterreich, auf Basis der Angaben der Niederösterreichischen Landesstatistik, auch die Betreuungszahlen unter 2,5-Jähriger nach politischen Bezirken differenziert dargestellt. Für den nicht-institutionellen Bereich liegen hierzu aber leider keine Daten vor.

Ein Vergleich der Betreuungsquoten mit dem Barcelona-Ziel der EU wird im Rahmen der Studie nicht gezogen, da ein solcher Vergleich unzulässig wäre. Beim Barcelona-Ziel handelt es sich um eine Angebotsquote, die festlegt, für wie viele Kinder grundsätzlich ein Betreuungsplatz zur Verfügung stehen soll. Die in der Studie dargestellten Betreuungsquoten sind hingegen Nutzungsquoten. Sind Einrichtungen nicht vollkommen ausgelastet und daher einzelne Plätze frei, liegt die lokale Nutzungsquote unter der lokalen Angebotsquote. Da Kinderbetreuungsangebote regional verfügbar sein müssen, können trotz freier Betreuungskapazitäten in einer Region aber in anderen Regionen angebotsseitige Unterversorgungen auftreten.

Je nach verwendeter Datenquelle können bei den Betreuungsquoten unterschiedliche Werte zustande kommen. Die Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria basiert auf den Erhebungen der 9 Landesstatistiken. Sie ist grundsätzlich eine Vollerhebung, das heißt es werden ausführlich alle außerschulischen institutionellen Einrichtungen (Krippen, Kindergärten, Altersgemischte Gruppen und Horte bzw. jeweils vergleichbare Einrichtungen unter einer anderen Bezeichnung (z.B. in Niederösterreich Tagesbetreuungseinrichtungen anstelle von

Krippen) und überblicksartig alle Tageseltern sowie die jeweils betreuten Kinder erfasst. Allerdings müssen die institutionellen Betreuungseinrichtungen einige Kriterien hinsichtlich der Öffnungszeiten erfüllen, sodass einzelne Einrichtungen (und die dort betreuten Kinder) in der Statistik nicht aufscheinen. Die zugrundeliegenden Daten werden von den Trägern der Einrichtungen bzw. der Tageseltern an die jeweiligen Landesstatistikämter übermittelt. Informelle bezahlte oder unbezahlte Betreuungsarrangements (Betreuung z.B. durch die NachbarInnen oder durch die Großeltern der Kinder) werden in der österreichischen Kindertagesheimstatistik nicht erfasst. Ein internationaler Vergleich der Betreuungssituation auf Basis der Kindertagesheimstatistik oder ähnlicher Erhebungen in anderen Ländern ist schwierig und kaum zulässig. Da davon auszugehen ist, dass in den einzelnen europäischen Ländern etwas andere Auswahlkriterien und Zählweisen angewandt werden (z.B. kann es Unterschiede geben, ob Einrichtungen, die nur an 3 Tagen pro Woche geöffnet sind, miterfasst werden oder nicht), sollten Werte aus derartigen Erhebungen nicht miteinander verglichen werden.

Als Alternative dazu kann man sich bei einem europäischen Vergleich auf die Daten des EU-SILC stützen. Die Angaben zur Kinderbetreuung stützen sich hier nicht auf eine Erhebung bei den Trägern, sondern auf eine Befragung in der Gesamtbevölkerung. Somit beruhen die EU-SILC-Daten auf einer Stichprobenuntersuchung. Der Vorteil am EU-SILC ist die bessere Vergleichbarkeit zwischen den Ländern. Da ein einheitlicher, standardisierter Fragebogen verwendet wird, sollten keine erhebungsmethodisch bedingten Verzerrungen zwischen den Ländern auftreten. Da jedem erfassten Kind alle genutzten Betreuungsformen exakt zugerechnet werden können, lassen sich auf Basis des EU-SILC auch Aussagen über Doppel- und Mehrfachbetreuungen (z.B. Betreuung desselben Kindes in einer Krippe und durch eine Tagesmutter) treffen. Dies ist bei den Daten der Kindertagesheimstatistik nicht möglich. Im EU-SILC werden auch informelle Betreuungsformen erhoben, wodurch ein umfangreicheres Bild von den gesamten Betreuungsarrangements gezeichnet werden kann. Ein wesentlicher Nachteil am EU-SILC ist jedoch die geringe Zahl an Befragten. Befragte Haushalte mit Kindern im entsprechenden Alter (z.B. unter 3 Jahren) sind nur eine kleine Subgruppe unter allen Befragten. So gibt es im EU-SILC nur für 249 Kinder österreichweit bzw. für 91 Kinder aus Niederösterreich Angaben zu ihren Betreuungssituationen. Diese geringen Fallzahlen führen zu sehr breiten statistischen Schwankungsbreiten, die einen Ländervergleich erschweren.

Die unterschiedlichen Methoden und Zählweisen in der Kindertagesheimstatistik und im EU-SILC führen zu etwas anderen Ergebnissen. Da im EU-SILC nur nach einer regelmäßigen Betreuung gefragt wird, ohne dass aber, wie in der Kindertagesheimstatistik, ein Mindestmaß vorgegeben ist, werden im EU-SILC konzeptionell mehr Kinder gezählt als in der Kindertagesheimstatistik. Fraglich ist, ob es sinnvoll ist, jede Einrichtung zu erfassen, auch wenn sie nur sehr kurze Öffnungszeiten hat. Einerseits würden einem ohne deren Erfassung real genutzte Betreuungsangebote verloren gehen, andererseits würden aber auch Einrichtungen erfasst werden, die den Bedürfnissen und Anforderungen vieler Eltern nicht entsprechen, da sie beispielsweise zu früh schließen, wodurch die Vereinbarkeit mit der Erwerbstätigkeit für diese Eltern bei diesen Einrichtungen nicht gegeben wäre. Wären viele Einrichtungen erfasst, die von den Öffnungszeiten her nicht den Anforderungen vieler Eltern entsprechen, würde dies ein verzerrtes Bild liefern. Es würde der Eindruck entstehen, dass ohnehin ein zahlenmäßig breites Angebot besteht, dass ein Großteil dieses Angebotes allerdings kaum bedarfsgerecht ist, wäre nicht zu erkennen. Wie stark die Verzerrungen zwischen den Angaben in der Kindertagesheimstatistik (oder vergleichbarer Erhebungen in anderen Ländern) und den jeweiligen Angaben im EU-SILC sind, hängt extrem von den Zählweisen in den ein-

zelenen Ländern ab und lässt sich nicht verallgemeinern. Anscheinende Unterschiede zwischen den Datenquellen können sich auch lediglich aus den statistischen Schwankungsbreiten ergeben.

Zum Teil werden von den Ländern auch verzerrende Darstellungen publiziert. So weisen manche internationale Daten bei den Quoten für unter 3-Jährige nur jene für 1- bis unter 3-Jährige aus, unter 1-Jährige werden hingegen nicht einbezogen. Dadurch steigt die ausgewiesene Quote deutlich an, sie ist aber nicht mehr mit anderen Ländern vergleichbar, die alle unter 3-Jährigen in ihre Berechnungen mit einbeziehen. Ein Beispiel hierfür ist Slowenien. Laut EU-SILC werden in Slowenien im Jahr 2008 31% der unter 3-Jährigen formell betreut, laut Homepage der Statistik Slowenien sind es im selben Jahr hingegen 49% (http://www.stat.si/eng/novica_prikazi.aspx?id=2327). Vermutlich werden bei der Zahl auf der Homepage nur die 1- bis unter 3-Jährigen erfasst, Kinder unter 1 Jahr hingegen nicht. Ähnliche Probleme gab es viele Jahre mit den Zahlen für Schweden.

Für den vorliegenden Bericht wurden in erster Linie die EU-SILC-Daten (Europa) bzw. die Österreichische Kindertagesheimstatistik (Österreich/Niederösterreich) herangezogen. Die inhaltlichen Beschreibungen für Europa (z.B. betreffend die Trägerschaft oder die Art und Weise der Finanzierung) basieren zum überwiegenden Teil auf den Länderinformationen der OECD („Early Childhood Education and Care Home Page“; http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_39263231_46392953_1_1_1_1,00.html).

3 Kinderbetreuung unter 3-Jähriger im europäischen Vergleich

3.1 Demografischer und rechtlicher Hintergrund

Um die Situation der Kinderbetreuung unter 3-Jähriger in verschiedenen europäischen Ländern schlüssig interpretieren zu können, ist es erforderlich, diese vor dem Hintergrund der jeweiligen demografischen Variablen (z.B. Fertilitätsrate, Müttererwerbsquote) sowie von maßgeblichen gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. Karenzregelungen, Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung) zu betrachten. Einleitend soll daher eine kurze Beschreibung und Analyse einiger zentraler Faktoren vorgenommen werden, die in engem Zusammenhang mit der Betreuungssituation stehen. In Tabelle 2 sind die Fertilitätsrate, die Müttererwerbstätigkeit und die familiären Erwerbsmuster von Eltern unter 3-jähriger Kinder im Überblick dargestellt.

Tabelle 2: Überblick über Geburtenrate und familiäre Erwerbsmuster in Europa

	Überblick über Geburtenrate und Erbstätigkeit der Eltern					
	Fertilitätsrate (2009)	Angaben in %				
		Müttererwerbstätigkeit wenn jüngstes Kind < 3 (2008)	beide Elternteile Vollzeit erwerbstätig	ein Elternteil Vollzeit erwerbstätig	ein Elternteil Vollzeit, ein Elternteil Teilzeit erwerbstätig	kein Elternteil erwerbstätig
Österreich	1,39	57,9	22	39	30	4
Belgien	1,83	65,3	37	23	30	7
Dänemark	1,84	71,4	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Deutschland	1,36	55,5	23	36	28	7
Estland	1,63	27,1	21	70	4	3
Finnland	1,86	51,8	39	46	9	4
Frankreich	1,99	58,6	34	35	22	6
Griechenland	1,53	50,9	45	47	6	1
Großbritannien	1,94	54,0	21	33	35	6
Irland	2,07	56,1	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Italien	1,41	51,1	33	44	18	4
Luxemburg	1,59	62,5	38	34	25	1
Niederlande	1,79	75,0	6	19	59	4
Norwegen	1,98	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Polen	1,40	48,7	43	44	6	6
Portugal	1,32	67,6	66	26	4	3
Slowakei	1,41	21,6	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Slowenien	1,53	74,6	71	18	8	1
Schweden	1,94	71,9	42	21	28	5
Spanien	1,40	54,8	36	43	17	3
Tschechien	1,49	17,6	12	80	5	4
Ungarn	1,33	15,5	9	78	1	11
OECD-Durchschnitt	1,74	50,9	27	46	19	5

Quelle: OECD Family database (<http://www.oecd.org/els/social/family/database>)

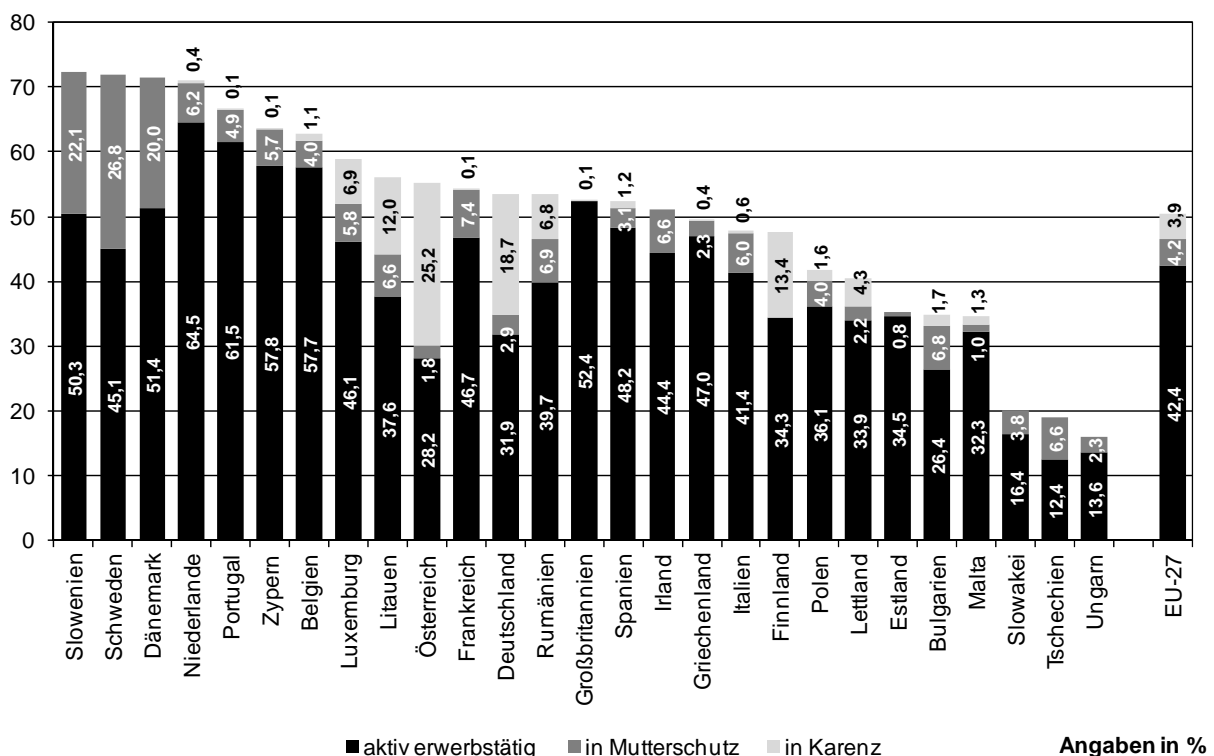
Anm.: Fett hervorgehoben: Länder mit hoher Geburtenrate bzw. hoher Müttererwerbsquote

Hohe Fertilitätsraten (über dem OECD-Durchschnitt von 1,74) bei gleichzeitig hoher Müttererwerbstätigkeit (über 60%) weisen die Länder Belgien, Dänemark, Niederlande und Schweden auf. Weitere Länder, die eine vergleichsweise hohe Geburtenrate aufweisen, sind Estland, Finnland, Frankreich, Großbritannien, Irland sowie Norwegen. Mit Ausnahme von Estland, wo nur etwas mehr als ein Viertel der Mütter von 0- bis unter 3-Jährigen erwerbstätig ist, liegt die Müttererwerbstätigkeit in diesen Ländern etwa im OECD-Durchschnittsbereich bzw. etwas darüber.

Zu den Ländern, die sich durch eine hohe Müttererwerbstätigkeit und gleichzeitig niedrige Geburtenrate auszeichnen, zählen Luxemburg, Portugal und Slowenien. In der Slowakei, Tschechien und Ungarn trifft eine niedrige Geburtenrate mit einer niedrigen Frauenerwerbsquote zusammen.

Österreich liegt hinsichtlich der Müttererwerbsquote mit 57,9% deutlich über dem OECD-Schnitt, eine detailliertere Analyse, die zwischen tatsächlicher aktiver Erwerbstätigkeit, Mutterschutz und Elternkarenz unterscheidet, offenbart allerdings, dass in Österreich die mütterliche Erwerbsquote zu einem großen Teil auf das Konto der Elternkarenz geht. Ähnliches gilt auch für Deutschland sowie in geringerem Ausmaß für Finnland und Litauen.

Abbildung 1: Erwerbsquoten von Müttern mit unter 3-jährigem Kind (Europa 2006)



Quelle: OECD Family database (<http://www.oecd.org/els/social/family/database>)

Anm.: Daten für Schweden aus dem Jahr 2003, für Irland aus dem Jahr 2002 und für Dänemark aus dem Jahr 1999

Die Regelungen zur Elternkarenz stellen sich in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich dar, sowohl was die Länge als auch die Bezahlung der Karenzzeit betrifft.

Von der Elternkarenz („parental leave“) zu unterscheiden sind die Regelungen zum Mutterschutz („maternity leave“). „Maternity leave“ ist generell in den Kontext der Gesundheits- und Wohlfahrtspolitik zu stellen und steht – von wenigen Ausnahmen abgesehen¹ – ausschließlich der Mutter zu. In einer Reihe von Ländern² ist die Inanspruchnahme des Mutterschutzes (zumindest teilweise) verpflichtend und erlaubt keine oder nur geringe Flexibilität. So können etwa in Belgien zwei Wochen innerhalb eines bestimmten Zeitraums konsumiert werden. In den meisten Ländern werden 60% bis 100% des Einkommens ersetzt. Die Länge des „maternity leave“ beträgt zumeist 14 bis 20 Wochen, in einigen wenigen Ländern ist ein längerer Zeitraum vorgesehen³, der jedoch zumeist eine schlechte oder unbezahlte Zeitperiode einschließt. In Norwegen, Portugal und Schweden existiert kein Mutterschutz im eigentlichen Sinne, sondern die Zeit um und nach der Geburt wird in den Regelungen zur Elternkarenz geführt.

Im Anschluss an die (sehr häufig) gesetzlich vorgeschriebene Mutterschutzfrist schließt sich im Allgemeinen eine Phase der Elternkarenz an. Die EU-Richtlinie zur Elternkarenz schreibt eine gesetzliche Verpflichtung aller EU-Länder, zumindest drei Monate Elternkarenz pro Elternteil anzubieten, fest. Nehmen nicht beide Teile ihr Recht auf Karenz in Anspruch, so kann es sein, dass ein Teil des Erziehungsurlaubs verfällt. Einige europäische Länder⁴ bieten auch explizit eine Väterkarenz an, die ausschließlich dem Vater zusteht und im Allgemeinen unmittelbar nach der Geburt zu beanspruchen ist und von der Bezahlung her jener des „maternity leave“ entspricht. Der Zeitraum erstreckt sich zumeist über maximal zehn Tage – lediglich Finnland, Slowenien und Spanien stellen hier Ausnahmen dar: Finnland bietet 18 Tage plus zusätzlich 12 „Bonustage“, wenn zumindest zwei Wochen in Anspruch genommen werden, in Spanien sind 15 Tage vorgesehen und in Slowenien stehen sogar 90 Tage zu (davon zwei Wochen mit 100%igem Einkommensersatz).

Manche Länder offerieren eine weitere „Leave-Variante“, die nach der Elternkarenz in Anspruch genommen werden kann und die als „childcare leave“ oder auch „home care leave“ bezeichnet wird. So besteht etwa in Norwegen ein Rechtsanspruch auf eine Jahr unbezahlte Kinderbetreuungs-Karenz („childcare leave“) im Anschluss an die Elternkarenz („parental leave“). Auch in Belgien gibt es ein Recht auf eine „Auszeit“ im Ausmaß von einem Jahr. Diese kann unter anderem auch für den Zweck der Kinderbetreuung genutzt werden und ist mit einem niedrigen monatlichen Fixbetrag verbunden.

In Tabelle 3 wird das Alter der Kinder angeführt, zu dem die Leave-Ansprüche der Eltern spätestens enden. Neben der Länge der Karenz ist auch die Zeitspanne angeführt, die als „gut bezahlt“ gelten kann. Als „gut bezahlt“ wird ein Einkommensersatz von mindestens 66% bezeichnet (vgl. <http://www.leavenetwork.org>).

¹ In Kroatien, Tschechien, Polen, Spanien und Großbritannien kann ein Teil des „Maternity leave“ auch auf den Vater übertragen werden.

² Neben Österreich trifft dies u.a. auf Belgien, Kroatien, Estland, Finnland, Deutschland Italien, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Slowenien, Spanien und Großbritannien zu.

³ Tschechien: 28 Wochen, Irland: 42 Wochen, Griechenland: 43 Wochen (privater Sektor), Großbritannien: 52 Wochen.

⁴ Belgien, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Griechenland (privater Sektor), Ungarn, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Polen, Slowenien, Spanien, Schweden, Großbritannien.

Tabelle 3: Ende der gesetzlichen Karenz nach der Geburt eines Kindes in Europa 2011

	Mutterschutz- und Karenzregelungen	
	Alter des Kindes in Monaten	
	maximales Ende der Karenz	Ende der gut bezahlten Erwerbsunterbrechung
Österreich	24,0	1,8
Belgien	34,0	4,0
Dänemark	13,9	13,9
Deutschland	36,0	13,3 / 15,3
Estland	36,0	18,0
Finnland	36,0	9,0 / 10,0
Frankreich	36,0	3,5
Griechenland	19,0 (60,0)	6,0 (12,0)
Großbritannien	18,5	1,4
Irland	15,7	6,0
Island	15,2	9,0
Italien	13,7 / 14,7	3,7
Kroatien	12,0 / 14,0	12,0 / 14,0
Luxemburg	13,8	1,8
Niederlande	14,3	2,3
Norwegen	36,7	12,2
Polen	41,1	5,1
Portugal	36,0	2,3
Russland	36,0	2,3
Schweden	18,0	13,2
Schweiz	3,2	3,2
Slowenien	12,2	11,5
Spanien	36,0	5,1
Tschechien	36,0	5,1
Ungarn	36,0	24,0

Quelle: *International Network of Leave Policies and Research*
 (http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews_2011/overview_07_leave_and_ecec_entitlements.pdf)

Anm.: *Als gut bezahlt gilt ein Einkommensersatz von mindestens 66% des früheren Einkommens. Für die restliche Zeit bis zum Ende des Karenzanspruchs liegt die ausbezahlte Geldleistung unter 66% oder es gibt gar keine Geldleistungen.*

Eine gut bezahlte, einkommensabhängige Karenzzeit von mindestens neun Monaten Dauer bieten die nordischen Länder (Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden) sowie Deutschland, Estland, Griechenland (öffentlicher Sektor), Kroatien, Slowenien und Ungarn. Österreich nimmt mit seinen unterschiedlichen Bezugsvarianten für das Kinderbetreuungsgeld, das noch dazu kein Karenzgeld im Sinne einer Einkommensersatzleistung darstellt, eine Sonderstellung ein (vgl. Kapitel 4.1). Als gut bezahlt scheint in der Tabelle für Österreich nur die Zeit des Mutterschutzes auf. Würde man auch das Kinderbetreuungsgeld mit einbeziehen, ergäbe sich nur bei der einkommensabhängigen Variante eine den Definitionen entsprechende gute Bezahlung für weitere 12 Monate (ohne Partnerbeteiligung) bzw. 14 Monate (mit Partnerbeteiligung).

3.2 Struktur und Trägerschaft der Betreuungsangebote

Wie im Kapitel „Begriffliche und methodische Grundlagen“ erwähnt, ist hinsichtlich der Struktur der Kinderbetreuung unter anderem der bezahlte vom unbezahlten Sektor zu unterscheiden: Diese Differenzierung trifft beispielsweise die OECD in ihren Publikationen.

Was den bezahlten, formellen Sektor betrifft, so setzen alle Länder durchwegs auf eine Kombination von institutioneller Betreuung (centre-based – Krippen, Tagesbetreuungseinrichtungen, elternverwaltete Kindergruppen...) und familienähnlicher Tagespflege (family daycare – Tageseltern, Nannies,...).

Nicht regulierte, bezahlte Betreuungsarrangements durch Privatpersonen nehmen je nach Land einen unterschiedlichen Stellenwert ein. So ist etwa die Kleinkindbetreuung in Irland durch eine hohe Anzahl an nicht registrierten Betreuungspersonen gekennzeichnet, während dies etwa in Dänemark die Ausnahme darstellt. Hier greifen offenbar gesetzliche und finanzielle Steuermechanismen: In Irland existieren keinerlei gesetzliche Vorgaben, um bis zu drei Kinder privat betreuen zu dürfen, in Dänemark hingegen verbietet ein Gesetz die kommerzielle, nicht registrierte Beaufsichtigung von mehr als einem Kind außerhalb der Familie. Zudem ist in Dänemark nur die Betreuung durch registrierte Betreuungspersonen mit finanziellen Förderungen verbunden.

Eine staatliche Einflussnahme auf den informellen Sektor kann z.B. – wie dies seit einigen Jahren in Österreich der Fall ist – durch die Absetzbarkeit von Betreuungskosten erfolgen. In der Regel ist damit der Nachweis basaler Kenntnisse der Betreuungspersonen im Ausmaß weniger Stunden verbunden. So haben etwa die Niederlande 2007 eine Förderung für betreuende Großeltern eingeführt, die ihre Enkelkinder regelmäßig betreuen. Erforderlich sind dafür lediglich die Registrierung bei einer Betreuungsagentur und die Erfüllung einiger weniger Grundvoraussetzungen, die vor allem sicherheitsrelevante Aspekte betreffen.

Österreich zählt zusammen mit Großbritannien, Irland, den Niederlanden, Polen, Portugal und Tschechien zu den wenigen europäischen Ländern, in denen auf dem formellen Sektor Angebote durch private Träger überwiegen. Dies sagt jedoch nichts über den Umfang des Angebots aus. So befinden sich beispielsweise in Ungarn nur 8% der 0- bis unter 3-Jährigen in formeller Betreuung – jene wenigen Einrichtungen stehen jedoch überwiegend unter öffentlicher Trägerschaft.

Tabelle 4: Überwiegende Trägerschaft des formellen Sektors in Europa

	Überwiegende Trägerschaft im formellen Betreuungssektor	
	Trägerschaft überwiegend privat	Trägerschaft überwiegend öffentlich
Österreich	X	
Belgien		X
Dänemark		X
Deutschland		X
Estland		X
Finnland		X
Frankreich		X
Griechenland		X
Großbritannien	X	
Irland	X	
Italien		X
Luxemburg		X
Niederlande	X	
Norwegen		X
Polen	X	
Portugal	X	
Slowakei		X
Schweden		X
Spanien		X
Tschechien	X	
Ungarn		X

Quelle: OECD Family database (<http://www.oecd.org/els/social/family/database/>) / (<http://www.oecd.org/dataoecd/45/28/41927983.pdf>); eigene Darstellung ÖIF

In einigen wenigen Ländern existiert ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Dies ist in Finnland und Schweden aktuell der Fall, in Dänemark sieht ein Gesetz vor, dass bei gegebenem Bedarf innerhalb von drei Monaten ein Betreuungsplatz zur Verfügung gestellt werden muss. Dieser Anspruch kann jedoch nicht von allen Gemeinden eingelöst werden. In Deutschland sieht ein Gesetzesentwurf einen Rechtsanspruch auf Kinderbetreuung ab dem Jahr 2013 vor. Dass ein Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz nicht automatisch eine Garantie darstellt, zeigt sich an den Ländern Estland und Ungarn. Obgleich ab dem 18. Lebensmonat ein Rechtsanspruch gegeben ist, stehen de facto erst ab dem dritten Geburtstag Plätze zur Verfügung. Dementsprechend niedrig sind auch die Betreuungsquoten (in Ungarn unter 10%).

Tabelle 5 gibt die Betreuungsquoten 0- bis unter 3-jähriger Kinder in bezahlten sowie unbezahlten Betreuungsarrangements in Europa wieder.

Tabelle 5: Betreuungsquoten unter 3-jähriger Kinder in diversen Betreuungsarrangements

	Überblick über Geburtenrate und Erbstätigkeit der Eltern		
	Angaben in % (Mehrfachbetreuungen möglich)		
	Kinder in bezahlter Betreuung	Kinder in unbezahlter Betreuung	Kinder werden nicht außerfamilial betreut
Österreich	12,1	19,8	71,6
Belgien	48,4	20,9	41,8
Dänemark	65,7	0,6	26,7
Deutschland	17,8	14,5	63,3
Estland	17,5	31,8	59,6
Finnland	28,6	1,3	74,9
Frankreich	42,0	17,7	50,2
Griechenland	15,7	52,9	37,2
Großbritannien	40,8	31,7	45,8
Irland	30,8	13,6	58,6
Italien	29,2	31,5	51,4
Luxemburg	38,6	29,4	42,8
Niederlande	55,9	51,9	24,5
Norwegen	51,3	4,3	50,9
Polen	7,9	29,9	64,0
Portugal	47,4	25,4	33,7
Slowakei	3,0	11,3	87,1
Slowenien	33,8	40,9	42,0
Schweden	46,7	1,5	48,4
Spanien	37,5	19,5	48,7
Tschechien	2,2	35,1	63,6
Ungarn	8,8	31,6	64,3
OECD-Schnitt	30,1	23,7	52,7

Quelle: OECD Family database

(http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html) /

International Network of Leave Policies and Research

(http://www.leavenetwork.org/fileadmin/Leavenetwork/overviews_2011/overview_07_leave_and_ecec_entitlements.pdf) /

Eurostat

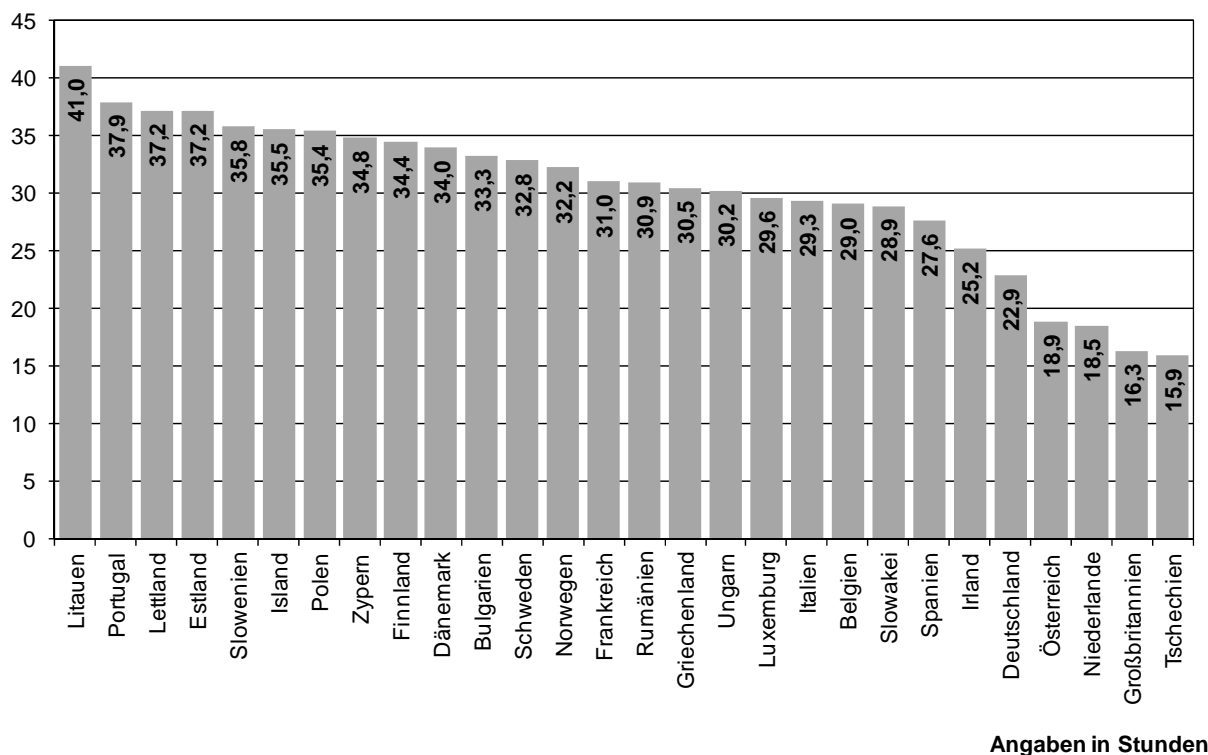
Bei der Betrachtung der bezahlten Betreuung, stechen die hohen Betreuungsquoten in Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal und Schweden hervor. In den meisten Ländern korrespondieren die Betreuungsquoten – wenig überraschend – mit der Müttererwerbstätigkeit: ist diese hoch, so sind dies auch die Betreuungsquoten.

Für die nordischen Länder zeigt sich sehr deutlich die untergeordnete Bedeutung informeller, unbezahlter Betreuungsarrangements, für die im Allgemeinen Verwandte, insbesondere die Großeltern, herangezogen werden. Offenbar wird die Wahl in diesen Ländern primär zwischen zwei Alternativen getroffen: Entweder wird das Kind von qualifizierten, bezahlten Betreuungspersonen betreut oder man betreut das Kind selbst. Im Falle von Finnland fällt auf, dass dort im Gegensatz zu Dänemark, Norwegen und Schweden vergleichsweise wenige Kinder von anderen Personen als den Eltern betreut werden. Begründet liegt dies wahrscheinlich in der Wahlmöglichkeit zwischen einer Betreuungseinrichtung bzw. Tagesmutter und einem Geldbetrag für die Selbstübernahme der Betreuung.

In Tschechien, der Slowakei und Ungarn liegen die Betreuungsquoten (bezahlte Betreuung) unter 10%. In Tschechien ist die Zahl der Krippen (frühere Abdeckung 20%) drastisch zurückgegangen. Kinder werden fast ausschließlich von den Müttern oder informell (Verwandte) betreut. Die Wahl wird also primär zwischen diesen beiden Varianten getroffen.

In den Niederlanden wiederum wird offenbar sehr stark auf eine Kombination der verschiedenen Möglichkeiten gesetzt – nicht nur der Anteil bezahlt betreuter Kinder ist mit knapp 56% vergleichsweise hoch, sondern auch die informelle, unbezahlte Betreuung nimmt einen hohen Stellenwert ein. Nur ein Viertel der Kinder wird ausschließlich von den Eltern betreut. Wie Abbildung 2 zeigt, verbringen niederländische Kinder auch vergleichsweise wenige Wochenstunden in formeller Betreuung. Gleichzeitig ist die Müttererwerbsquote sehr hoch. Die fehlenden Betreuungsstunden werden augenscheinlich durch private Arrangements abgedeckt.

Abbildung 2: Durchschnittliche Verweildauer unter 3-Jähriger in formeller Betreuung



Quelle: OECD Family database (<http://www.oecd.org/els/social/family/database>)

3.3 Zuständigkeiten und Aufgaben

Die Zuständigkeiten für alle Angelegenheiten der Kinderbetreuung für 0- bis unter 3-Jährige werden in allen europäischen Staaten einerseits auf nationaler, andererseits auf lokaler Ebene aufgeteilt. In einigen Ländern ist darüber hinaus eine regionale Ebene dazwischengeschaltet, der in der Regel ein Großteil der Kompetenzen, die sonst auf nationaler Ebene liegen, übertragen wird, wie etwa die Gesetzgebung und Vorschriften hinsichtlich der Qualitätskontrolle, des Betreuungsschlüssels, der Bezahlung der Betreuungspersonen oder der Bauvorschriften für die Einrichtungen. Neben den föderalistischen Staaten Österreich, Deutschland und Belgien betrifft dies beispielsweise auch Italien, dessen Regionen umfassende Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der genannten Aspekte haben. In Belgien trägt beispielsweise die flämische Regierungsorganisation „Kind en Gezin“ („Kind und Familie“) nicht nur die Verantwortung für die Bereitstellung des Betreuungsangebots, sondern auch für die Festlegung landesweiter (d.h. die flämische Region betreffende) Qualitätsstandards und deren Kontrolle.

Diese Strukturierung teilt das Land in kleinere und damit besser zu verwaltende Einheiten, bedingt jedoch auch, dass zwischen den einzelnen Bundesländern bzw. Regionen je nach vorhandenen Ressourcen, Zielen und politischen Einstellungen erhebliche Unterschiede hinsichtlich des Angebots an Kinderbetreuungseinrichtungen entstehen können. In Italien etwa herrscht diesbezüglich ein sehr großes Nord-Süd-Gefälle, das nicht zuletzt durch unterschiedliche politische Einstellungen hinsichtlich der außerfamiliären Betreuung von Kleinkindern bedingt ist. Auch in Deutschland bestehen große Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern – so stechen etwa Bayern oder Baden-Württemberg durch innovative Konzepte hervor.

Eine regionale Untergliederung bedingt jedoch nicht gleichzeitig eine weitgehende Autonomie dieser Regionen oder Länder, wie dies etwa in Österreich der Fall ist. In vielen Fällen wird der Rahmen (Gesetzgebung, Festlegung von Qualitätsstandards etc...) auf nationaler Ebene abgesteckt, die Aufgaben der Umsetzung werden jedoch an regionale Stellen, die zumeist politisch vorstrukturiert sind (Regionen, Provinzen) delegiert. In Finnland existieren beispielsweise sogenannte „Provincial State Officers“, die auf regionaler Ebene angesiedelt sind und die Aufgabe haben, die Aktivitäten der Gemeinden zu überwachen und eine jährliche Evaluation von Sozialeinrichtungen anbieten. Die Gesetzgebung, insbesondere die „National Policy Definition Concerning ECED“ obliegt jedoch dem Staat. Auch Länder wie Norwegen, die Niederlande oder Portugal setzen auf einen Mix zwischen (hierarchisch gegliederter) nationaler, regionaler und lokaler Zuständigkeiten. In den vergangenen Jahren haben zunehmend mehr Länder auf diese Form der Dezentralisierung gesetzt.

Auf lokaler Ebene findet naturgemäß in der Regel die Administration des Angebots vor Ort statt. In einigen nordischen Ländern (Dänemark, Finnland, Schweden) wird den Gemeinden darüber hinaus auch die Verantwortung für die Bereitstellung des Angebots übertragen, welches staatlich garantiert wird (Rechtsanspruch). In Dänemark sind sie auch für die Qualitätskontrolle sowie für die Bereitstellung und Supervision des Personals zuständig.

3.4 Finanzierung und Kosten

Die Art und Weise, wie Kinderbetreuung für unter 3-Jährige in Europa finanziert wird, variiert stark von Land zu Land. In Tabelle 6 wird der Versuch unternommen, die jeweiligen Finanzierungsmodi für verschiedene europäische Länder zu beschreiben.

Tabelle 6: Finanzierung der Kinderbetreuung von 0- bis unter 3-Jährigen in Europa

	Finanzierung der Kinderbetreuung von 0- bis unter 3-Jährigen
Belgien (Region Flandern)	Zentral durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ „Kind en Gezin“ (verantwortliche Regierungsorganisation) ▪ Elternbeiträge
Dänemark	Basisprinzip ist, dass die Gemeinden alle laufenden Kosten für registrierte Betreuungsangebote zahlen. Die Finanzierung erfolgt zu gleichen Teilen durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokale Steuern/Einnahmen der Gemeinde ▪ Nationale Förderungen ▪ Elternbeiträge
Deutschland	Kombination aus: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Zuschüsse der Gemeinde bzw. der örtlichen Träger der Jugendhilfe (Hauptteil) ▪ Eigenanteil der Träger ▪ Elternbeiträge ▪ Landeszuschüsse
Finnland	Basisprinzip ist, dass die Gemeinden alle laufenden Kosten für registrierte Betreuungsangebote zahlen. Die Finanzierung erfolgt durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokale Steuern/Einnahmen der Gemeinde ▪ Nationale Förderungen ▪ Elternbeiträge
Frankreich	Die Finanzierung der Kleinkinderförderung erfolgt: <ul style="list-style-type: none"> ▪ im Rahmen des jährlichen Gesetzes betreffend die Finanzierung der Sozialversicherung, Zweig Familie. ▪ Elternbeiträge (einkommensabhängig)
Großbritannien	Für Kinder unter 3 Jahre gibt es kein staatlich gefördertes Betreuungsangebot – Betreuung muss von den Eltern selbst finanziert werden.
Irland	Betreuung muss hauptsächlich von den Eltern selbst finanziert werden.
Italien	Asili nido: Finanzierung durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ jeweilige Gebietskörperschaft ▪ Elternbeiträge
Niederlande	Seit 2005 neues System (Child Care Act): Finanzierung durch <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eltern ▪ Arbeitgeber ▪ Staat <p>Eltern sollen einen Kostenzuschuss vom Arbeitgeber bekommen (Ziel 2008: 90% der Eltern), sonst springt Staat ein.</p> <p>Ab 2009 haben nur Eltern mit einem Einkommen bis zu € 45.000 Recht auf teilweise Unterstützung</p>
Norwegen	Basisprinzip ist, dass die Gemeinden alle laufenden Kosten für registrierte Betreuungsangebote zahlen. Die Finanzierung erfolgt durch: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Lokale Steuern/Einnahmen der Gemeinde ▪ Nationale Förderungen ▪ Elternbeiträge
Portugal	Kombination aus staatlichen Förderungen und Elternbeiträgen
Schweden	Kombination aus: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatliche Zuschüsse ▪ Anteile der Gemeinde ▪ Elternbeiträge
Tschechien	Kombination aus: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatliche Zuschüsse ▪ Anteile der Gemeinde ▪ Elternbeiträge
Ungarn	Kombination aus: <ul style="list-style-type: none"> ▪ staatlichen Förderungen ▪ Elternbeiträge

Quelle: http://www.oecd.org/document/57/0,3746,en_2649_39263231_46392953_1_1_1_1.html

Ein gewisser, oft sozial gestaffelter, Kostenbeitrag ist von den Eltern in allen untersuchten Ländern⁵ zu leisten. Dieser reicht von durchschnittlich 10% der Betreuungskosten in Schweden bis zu knapp 30% in Belgien oder Frankreich. In einigen, wenigen Ländern ist die Finanzierung der Betreuung vorwiegend alleinige Sache der Eltern – dies ist etwa in Großbritannien und Irland, wo private Anbieter bei weitem überwiegen, der Fall. In Irland betragen die Kosten für die Kinderbetreuung etwa 30% des Durchschnittseinkommens (<http://www.oecd.org/dataoecd/15/63/37423587.pdf>).

In den meisten Ländern wird die Kinderbetreuung 0- bis unter 3-Jähriger staatlich gefördert. Prinzipiell sind drei Arten der öffentlichen Finanzierung für Kinder möglich:

- Objektförderung:
 - Bestimmte Anbieter(gruppen) werden gefördert, v.a. freie und gemeinnützige Träger (Kirchen, Wohlfahrtsorganisationen,...); Förderung vom Bund, vom Land, von der Gemeinde
- Subjektförderung:
 - Direkte monetäre Transfers (an die Eltern oder an die Einrichtung in Form einer Pro-Kopf-Förderung)
 - Steuerliche Absetzmöglichkeiten von Kinderbetreuungskosten
 - Gutscheinsystem
- Staatliche Produktion
 - Von Kinderbetreuungsdiensten (z.B. Kommunen betreiben öffentliche Kindertageseinrichtungen)

Dies kann ergänzt werden durch:

- Elternbeiträge (zumeist nach Einkommen gestaffelt, häufig gedeckelt)
- Eigenanteil der Träger

Bei der Objektförderung erhalten die Einrichtungen einen Fixbetrag je Einrichtung oder Gruppe, unabhängig davon, wie viele Kinder in der Gruppe sind und wie lange die Kinder betreut werden (z.B. nur bis Mittag/bis 15:00 Uhr/bis 17:30 Uhr).

Bei der Subjektförderung können direkte monetäre Transfers einerseits an die Eltern erfolgen, andererseits aber auch an die Einrichtung.

Direkte monetäre Transfers an die Eltern sind beispielsweise in Finnland möglich – bei Selbstbetreuung des Kindes sowie einer damit verbundenen Arbeitsreduktion erhalten Eltern einen geringen Geldbetrag (dzt. € 63/Monat). In Frankreich gibt es u.a. eine Beihilfe für die Kinderaufsicht im eigenen Haus. Die Voraussetzung ist, dass beide Eltern Vollzeit erwerbstätig sind. In Luxemburg können Eltern unter 2-jähriger Kinder eine Geldleistung als Anerkennung für die Erziehungstätigkeit erhalten. Liegt keine Erwerbstätigkeit vor, beträgt diese dzt. € 492/Monat. Bei Teilzeitbeschäftigung reduziert sich dieser Betrag um die Hälfte. Zudem existieren auch Einkommensgrenzen. Auch das österreichische System des Kinderbetreuungsgeldes stellt einen direkten monetären Transfer und somit eine Form der Subjekt-

⁵ Bei Ländern mit föderalen Zuständigkeiten gibt es zum Teil regionale Ausnahmen. So ist etwa die Betreuung in Wiener Krippen für Wiener Kinder kostenlos und dies unabhängig vom Einkommen der Eltern. Hier fällt als Kosten für die Eltern höchstens ein Essensbeitrag an.

förderung dar. Neben monetären Transfers kann auch ein Gutscheinsystem, d.h. eine zweckgebundene Förderung an die Eltern für die Nutzung von Kinderbetreuungseinrichtungen zum Einsatz kommen. Diese eher seltene Variante wurde in Großbritannien erprobt, allerdings nicht für die Altersgruppe der 0- bis unter 3-Jährigen, sondern für ältere Kinder („Nursery Education Voucher Scheme“). In Deutschland kann das Hamburger Gutscheinsystem als eine lokale Initiative genannt werden (eine ausführliche Beschreibung des Hamburger Gutscheinsystems erfolgt in Kapitel 5.3.2). Eltern können zudem indirekt auch über Steuererleichterungen Förderungen erhalten. In Belgien (Region Flandern) ist diese an die Nutzung von Einrichtungen geknüpft, die unter der Supervision der flämischen Regierungsorganisation „Kind en Gezin“ stehen.

Bei der an die Einrichtung gerichteten Form der Subjektförderung gibt es (ggf. neben einem Sockelbetrag je Gruppe) eine Förderung je Kind (d.h. je genutztem Platz) an die Träger. Die Förderhöhe hängt (hauptsächlich) von der Zahl an Subjekten (= den Kindern) und nicht von der Zahl an Objekten (= den Einrichtungen oder Gruppen) ab. Diese Pro-Kopf-Förderung (ein Beispiel aus Bayern wird in Kapitel 5.3.3 beschrieben) soll das Fördersystem effizienter machen – es wird nur das gefördert, was genutzt wird. Dahinter steht die Annahme, dass jene Träger, die bedarfsgerechte Angebote haben, auch von einer größeren Anzahl an Kindern frequentiert werden und dafür gleichsam mit höheren Förderungen belohnt werden.

GegnerInnen solcher Modelle befürchten, diese Art der Förderung könnte Eltern unter Druck setzen, ihre Kinder länger betreuen zu lassen, als sie es eigentlich wollen. Die Träger könnten demnach argumentieren, die Kinder müssen länger bleiben, damit sie (die Träger) ausreichend öffentliche finanzielle Unterstützung bekommen, anderenfalls müsste die Einrichtung aus Kostengründen zusperren. Weiters argumentieren die GegnerInnen eines Pro-Kopf-Fördermodells mit einer mangelnden Planbarkeit der Einnahmen für die Träger. Fallen Kinder, beispielsweise wegen eines geburtenschwachen Jahrgangs, vorübergehend weg, sinken die Einnahmen der Träger, auch wenn die Ausgaben weitgehend gleich bleiben. Wenn eine Gruppe nicht voll ausgelastet ist, sind zwar die Einnahmen in einem solchen Modell (deutlich) niedriger, die Ausgaben bleiben aber annähernd gleich hoch (es gibt z. B. immer noch eine Gruppe mit einer Pädagogin und einer Hilfskraft wodurch die Ausgaben für die Personalkosten gleich hoch bleiben; wegen der geringeren Kinderzahl verringern sich aber die Einnahmen aus den Förderungen). Dadurch müssten eventuell kleine Einrichtungen in ländlichen Regionen schließen.

Die Variante der staatlichen Produktion findet vor allem in den nordischen Ländern großen Anklang. In Dänemark, Finnland oder Schweden werden die Einrichtungen von den Gemeinden betrieben, die für die Schaffung von Angeboten zuständig sind.

3.5 Qualität und Qualitätssicherung

Die Qualität von Kinderbetreuungsangeboten umfasst neben pädagogisch-inhaltlichen Kriterien auch Rahmenbedingungen wie Gruppengröße, Betreuungsschlüssel und die Qualifikation der Betreuungspersonen.

Die Definition von Qualitätsstandards und die Sicherstellung der Betreuungsqualität erfolgt in einer Reihe von Ländern zentral, d.h. die Vorgaben sind für die gesamte Nation klar strukturiert und verbindlich. So sind in den nordischen Ländern die Vorgaben und Reglementierungen

gen bundesweit gesteuert, allerdings wird die Umsetzung oftmals an kleinere Untereinheiten delegiert. In Dänemark beispielsweise zählt auch die Sicherstellung der Qualität zu den zentralen Aufgaben der Gemeinde.

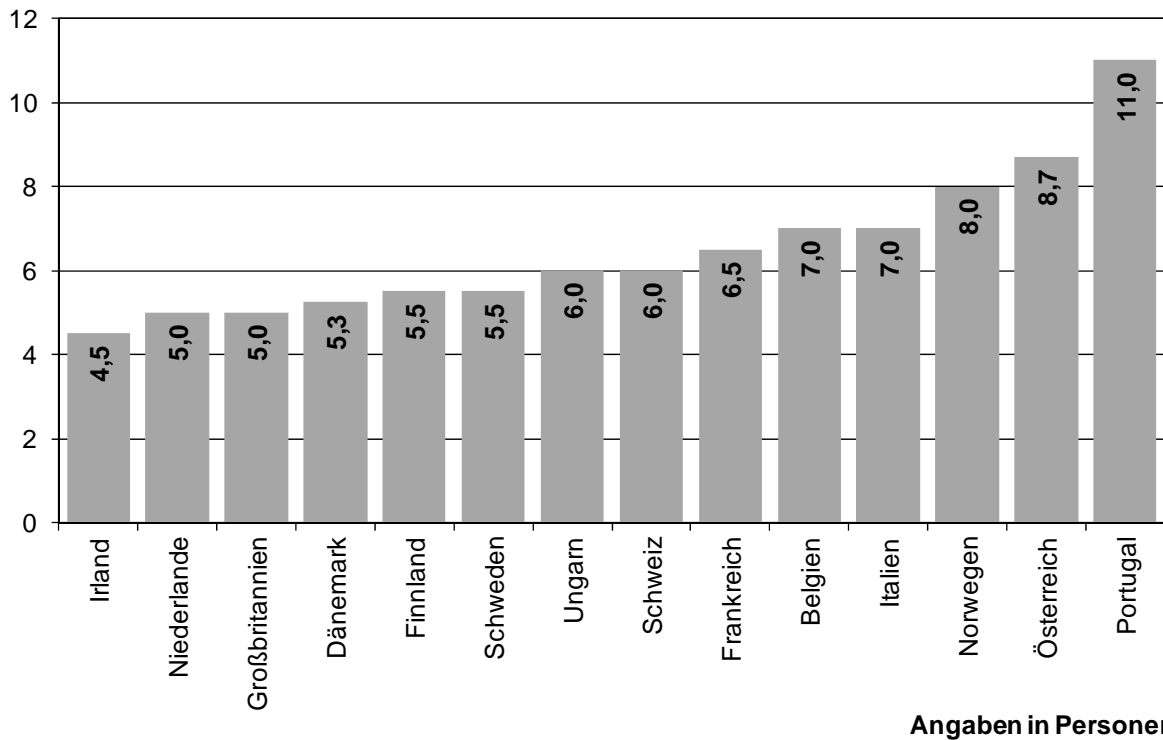
Eine föderalistische Struktur ist zumeist auch mit regionalen bzw. (bundes-)länderspezifischen Regelungen hinsichtlich der Qualität verknüpft. In Belgien hat etwa die Region Flandern ein sehr ausgefeiltes Qualitätskonzept entwickelt, für dessen Gestaltung und Kontrolle die Regierungsorganisation „Kind en Gezin“ verantwortlich zeichnet. In Deutschland liegt die Verantwortung für die Qualität bzw. die Qualitätssicherung bei den Ländern; diese wird vom jeweiligen (unabhängigen) Landesjugendamt geprüft.

Dezentrale Regelungen scheinen allerdings in Hinblick auf die Qualität manchmal eher von Nachteil zu sein – so existieren etwa in Großbritannien aufgrund fehlender einheitlicher Vorgaben qualitativ hochwertige und qualitätsmäßig äußerst fragwürdige Einrichtungen nebeneinander.

Auch in Ländern mit sehr dezentralisierter Angebotsstruktur wird vermehrt der Versuch unternommen, zumindest die Qualität über regionale Grenzen hinweg zu regeln und sicherzustellen. So werden etwa in Deutschland bundesweite Qualitätsprojekte wie z.B. die „Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder – NQI“ gefördert. Zudem haben die großen Trägerverbände als „BundesAG der Freien Wohlfahrtspflege – BAG FW“ beschlossen, ein systemisches Qualitätsmanagement einzuführen.

Die Vorgaben hinsichtlich des Betreuungsschlüssels reichen von 1:3 in Dänemark bis zu 1:13,7 in Spanien. Mitunter bestehen hier Unterschiede nach der jeweiligen Betreuungsform (institutionell oder familienähnlich). In manchen Ländern wird die Altersgruppe der unter 3-Jährigen noch weiter differenziert, allerdings wird diese Differenzierung ebenso wie jene nach der Betreuungsform nicht immer ausgewiesen. In den Niederlanden ist für 0- bis 1-Jährige ein Betreuungsschlüssel von 1:4 vorgesehen, für 1- bis 2-Jährige von 1:5 und für 2- bis 3-Jährige von 1:6.

In Abbildung 3 ist der durchschnittliche Betreuungsschlüssel – aufgrund der Datenlage abweichend von den übrigen Darstellungen in diesem Kapitel – für 0- bis unter 4-Jährige in einer formellen Betreuung im Ländervergleich dargestellt. Somit werden hier auch 3- bis unter 4-Jährige, also Kinder im Kindergartenalter, erfasst. Unterschiede zwischen den Ländern müssen sich somit nicht zwangsweise aus unterschiedlichen realen Gruppengrößen für unter 3-Jährige und für 3- bis unter 4-Jährige ergeben, sondern können sich auch aus der Altersstruktur der Kinder ergeben. Sind unter den 0- bis unter 4-Jährigen sehr viele 3- bis unter 4-Jährige (dies sind meist Kindergartenkinder) und eher wenig unter 3-Jährige steigt der in Abbildung 3 ausgewiesene Betreuungsschlüssel an. Sind hingegen sehr viele Kinder unter 3 Jahre, sinkt dieser ab.

Abbildung 3: Durchschnittliche Kinderzahl pro Betreuungsperson bei unter 4-Jährigen

Quelle: OECD: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html

Was die Gruppengröße betrifft, so ist diese überraschend häufig durch fehlende gesetzliche Vorgaben gekennzeichnet. In der Region Flandern legt „Kind en Gezin“ lediglich für die familiäre Tagespflege eine maximale Gruppengröße von 8 Kindern fest. Auch Finnland regelt lediglich die familienähnliche Tagespflege – die Kinderzahl ist hier mit vier (plus ein „Halbtagskind“) begrenzt. In Dänemark gibt es ebenfalls keine rechtlichen Festlegungen; ähnliches gilt für Norwegen und Schweden. In diesen Ländern können die Richtlinien zur Gruppengröße zumeist von den Gemeinden selbst festgelegt werden.

Das für 3 Monate alte bis 3-jährige Kinder vorgesehene „Aslo nido“ in Italien gibt eine Gruppengröße von maximal 10 Kindern vor. Für Ungarn werden sieben Kinder (Familiäre Tagespflege) bzw. 12 Kinder (Krippenbetreuung) als Richtwerte angegeben.

Angaben zu den realen Betreuungsschlüsseln bzw. Gruppengrößen liegen ebenfalls in einigen Fällen vor. So wird im Länderbericht der OECD für Dänemark vermerkt, dass die Gruppengröße bei 1- bis 2-Jährigen die Zahl von 12 Kindern normalerweise nicht überschreitet. Für Portugal wird eine durchschnittliche Kinderzahl von 10 bis 12 Kindern in Krippen angegeben. Die typische Gruppengröße in Schweden (Familienähnliche Tagespflege ebenso wie institutionelle Betreuung) beträgt nach Angaben der OECD 5 bis 6 Kinder pro erwachsener Person. Für Frankreich liegt der durchschnittliche Betreuungsschlüssel 0- bis 2-jähriger Kinder bei 1:5. Die Niederlande sprechen von einem durchschnittlichen Betreuungsschlüssel von 1:12, allerdings für die Altersgruppe der 0- bis 4-Jährigen. Irland sticht mit der Gruppengröße von 20 Kindern bei den 0- bis 3-Jährigen in negativer Weise hervor.

Wirft man einen Blick auf das Fachpersonal und die Qualifizierung desselben, so wird vor allem in Dänemark die Latte sehr hoch gelegt – dort durchlaufen die PädagogInnen einen Trainingskurs im Umfang von 3,5 Jahren an spezialisierten „Tertiary training colleges“ und verfügen im Vergleich zu ihren KollegInnen in den meisten anderen Ländern über ein hohes Einkommen. Auch in Ungarn und Portugal ist eine tertiäre Ausbildung als Qualifikationserfordernis vorgesehen. In den meisten übrigen Ländern ist eine fachspezifische Ausbildung mit Matura üblich.

3.6 Elterneinbindung

Obgleich sich die meisten Länder die Förderung der Zusammenarbeit zwischen Betreuungseinrichtungen und -personen sowie den Eltern auf die Fahnen heften und als wichtiges Ziel erachten, ist die Einbindung der Eltern in den meisten Ländern als nicht sehr weitreichend zu bezeichnen. Eine Ausnahme bilden hier wiederum die nordischen Länder.

In Dänemark ist seit 1993 für Tagesbetreuungsstätten die Einrichtung von Elternräten gesetzlich vorgeschrieben. Diese Elternräte sind berechtigt, in pädagogischen Angelegenheiten maßgeblich mitzubestimmen (z.B. welche Prinzipien und Ziele für die jeweilige Einrichtung innerhalb der gesetzlichen Richtlinien gelten sollen) und über die Verwendung der zur Verfügung stehenden Finanzen zu entscheiden. In Finnland verfügen Eltern ebenfalls über ein großes Mitspracherecht, das gesetzlich garantiert wird. In Tagesbetreuungseinrichtungen ist es üblich, in Zusammenarbeit mit den Eltern einen individuellen Förderplan für jedes einzelne Kind zu entwickeln.

Auch in Norwegen ist ein Elternrat zwingend vorgesehen, ergänzt durch ein Komitee, das die unterschiedlichen Interessen von Eltern, PädagogInnen und Träger auf einen Nenner bringen soll. Die Eltern werden zudem aktiv ermutigt, die Betreuungsqualität zu überwachen und zu bewerten und sich im Rahmen von Veranstaltungen, Treffen und Komitees einzubringen.

In Deutschland herrschen auf der einen Seite eher traditionelle Strukturen vor, welche die Elterneinbindung weitgehend auf die Vermittlung von Informationen an Elternabenden und dergleichen beschränken, auf der anderen Seite wurden in Deutschland lokale Modellprojekte entwickelt, die die Eltern vollständig in das Betreuungskonzept integrieren (vgl. Kapitel 5.5).

4 Die Situation in Österreich unter besonderer Berücksichtigung von NÖ

Nachdem zuvor die Situation in Europa überblicksartig dargestellt wurde, widmet sich dieses Kapitel den Gegebenheiten in Österreich. Neben der allgemeinen Beschreibung für ganz Österreich wird dabei auch speziell auf die Situation in Niederösterreich eingegangen. Vom Aufbau orientiert sich das Österreich-Kapitel an jenem von Europa: Es werden zunächst das Erwerbsausmaß und die rechtlichen Bestimmungen zur Karenz und zum Kinderbetreuungsgeld dargestellt. Danach wird das quantitative Kinderbetreuungsangebot aufgezeigt und qualitative Aspekte wie zum Beispiel die Gruppengrößen und die Qualifikationen der BetreuerInnen thematisiert.

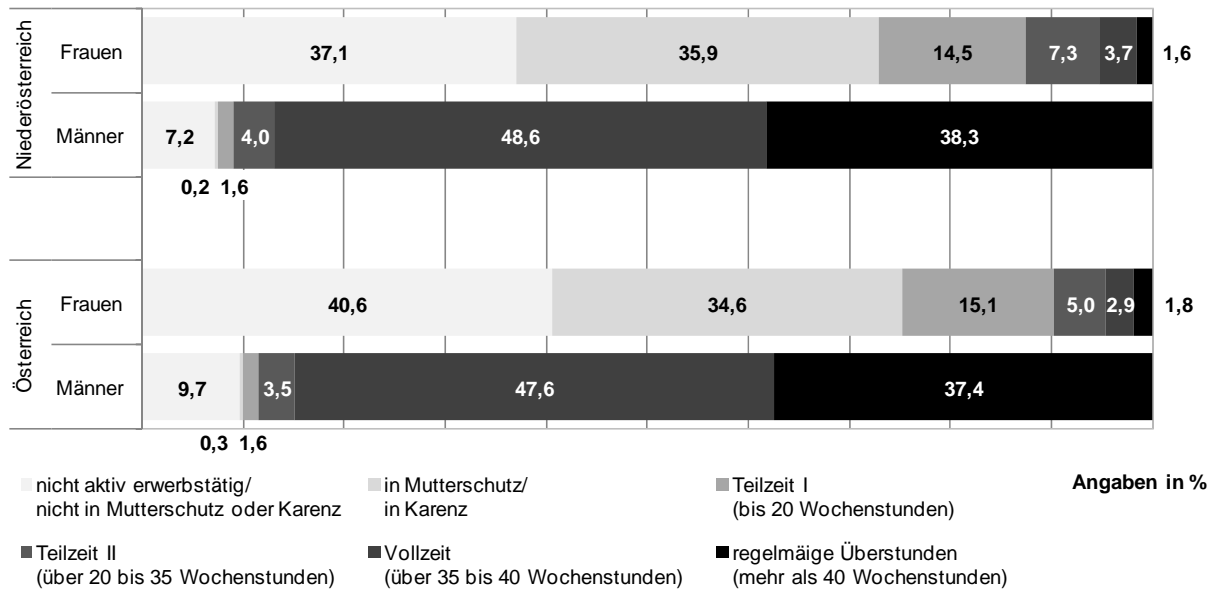
4.1 Demografischer und rechtlicher Hintergrund

Das gewählte Erwerbsausmaß, besonders jenes der Mütter, stehen in engem Zusammenhang mit der Art der Kinderbetreuung sowie dem Ausmaß der außerfamilialen Kinderbetreuung. Dabei bestehen jedoch bei den von der OECD veröffentlichten Österreichwerten zur Erwerbspartizipation von Müttern mit Kindern unter 3 Jahren Probleme in der internationalen Vergleichbarkeit, da in den österreichischen Daten auch in Karenz oder Mutterschutz befindliche Mütter als erwerbstätig gelten. Differenziert man die Österreichwerte in aktiv erwerbstätige Mütter (aktuelle Arbeitszeit zumindest 1 Stunde pro Woche; kurzfristige Abweichungen von der Normalarbeitszeit, beispielsweise wegen eines Urlaubs oder einer kurzzeitigen Erkrankung (z.B. Erkältung) werden hierbei nicht berücksichtigt) und nicht (aktiv) erwerbstätige Mütter (Hausfrauen, Arbeitslose, in Mutterschutz oder in Karenz befindliche Mütter) ändert sich das Bild deutlich.

In dieser differenzierten Darstellung ähnelt die Verteilung in Niederösterreich weitgehend jener in Gesamtösterreich. Rund ein Drittel der Mütter mit Kindern unter 3 Jahren befindet sich in Mutterschutz oder in Karenz. Etwa 37% sind zwar nicht in arbeitsrechtlicher Karenz, jedoch auch nicht aktiv erwerbstätig. Somit ist (im Jahr 2010) nur weniger als ein Drittel der Mütter mit unter 3-jährigen Kindern aktiv erwerbstätig. Falls sie aktiv erwerbstätig sind, arbeiten sie meist nur in Teilzeit (bis 30 Wochenstunden).

Ein vollkommen entgegengesetztes Erwerbsverhalten zeigen Väter, die mit unter 3-jährigen Kindern zusammen wohnen. Weniger als 1% dieser Männer ist in Karenz, weniger als 10% sind aus sonstigen Gründen nicht aktiv erwerbstätig. Rund die Hälfte arbeitet in Vollzeit (über 30 bis 40 Wochenstunden), mehr als ein Drittel arbeitet sogar mehr als 40 Stunden pro Woche. Eine Teilzeitarbeit ist extrem selten.

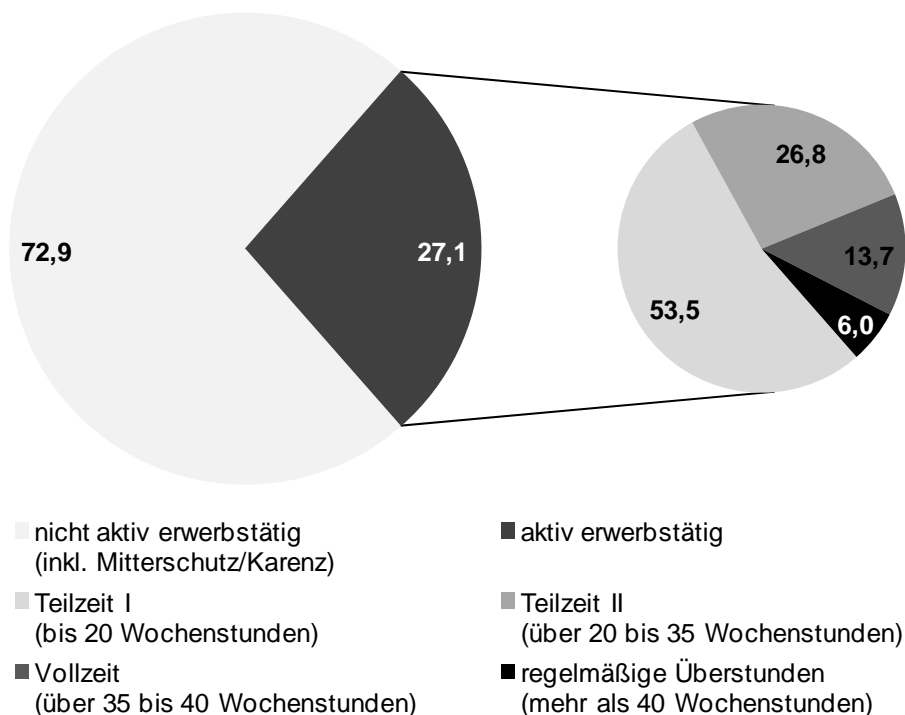
Abbildung 4: Erwerbspartizipation von Eltern in Österreich 2010



Quelle: Statistik Austria – Mikrozensus 2010; eigene Berechnung ÖIF

In Niederösterreich waren 14% der aktiv erwerbstätigen Mütter mit Kindern unter 3 Jahren Vollzeit (für mehr als 30 Stunden) erwerbstätig, weitere 6% arbeiteten sogar über 40 Stunden pro Woche. Deutlich häufiger wird eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit gewählt. Mehr als die Hälfte dieser aktiv erwerbstätigen Mütter arbeitet maximal 20 Stunden pro Woche, mehr als ein Viertel für 21 bis 30 Stunden pro Woche.

Abbildung 5: Erwerbsausmaß von Müttern in NÖ 2010



Quelle: Statistik Austria – Mikrozensus 2010; eigene Berechnung ÖIF

Unter den aktiv erwerbstätigen Müttern (die auch aktiv erwerbstätig bleiben wollen) gibt es kaum Wünsche, die Arbeitszeit aktuell zu verändern. Arbeiten die Mütter weniger als 20 Wochenstunden (Teilzeit I), 21 bis 30 Wochenstunden (Teilzeit II) oder 31 bis 40 Wochenstunden (Vollzeit), wollen jeweils etwa drei Viertel weiterhin dasselbe Arbeitsausmaß beibehalten, also weiterhin weniger als 20 Stunden bzw. 21 bis 30 oder 31 bis 40 Stunden arbeiten. Bei Veränderungswünschen würden in Teilzeit erwerbstätige Mütter ihre Erwerbstätigkeit eher ausbauen als reduzieren. Vollzeiterwerbstätige würden etwa gleich oft lieber in Teilzeit oder für mehr als 40 Wochenstunden arbeiten.

Ob die real gewählte Arbeitszeit tatsächlich mehrheitlich den Idealvorstellungen entspricht oder ob sie nur aufgrund der Rahmenbedingungen, beispielsweise beim Kinderbetreuungsangebot, oder aufgrund von finanziellen Überlegungen nicht ausgeweitet oder reduziert wird, geht aus den Daten des Mikrozensus 2010 nicht hervor.

Tabelle 7: Reales und gewünschtes Erwerbsausmaß von Müttern in NÖ 2010

		gewünschte Arbeitszeit (in %)			
		Teilzeit I bis 20 Wochenstunden	Teilzeit II über 20 bis 30 Wochenstunden	Vollzeit über 30 bis 40	über 40 Wochenstunden
reale Arbeitszeit	Teilzeit I bis 20 Wochenstunden	79,6	11,3	9,1	0,0
	Teilzeit II über 20 bis 30 Wochenstunden	7,1	76,1	12,6	4,2
	Vollzeit über 30 bis 40 Wochenstunden	0,0	12,3	76,6	11,1
	über 40 Wochenstunden	0,0	0,0	68,2	31,8

Quelle: Statistik Austria – Mikrozensus 2010; eigene Berechnung ÖIF

Wie auch bei den anderen Ländern muss in Österreich die Erwerbspartizipation von Müttern vor dem Hintergrund der Bestimmungen zum Mutterschutz und zur Elternkarenz sowie zu den finanziellen Transferleistungen an die Eltern während der Karenzzeit betrachtet werden.

In Österreich besteht zum einen die Regelung des Mutterschutzes. Dieser beginnt 8 Wochen vor der Geburt des Kindes und endet 8 Wochen, im Falle einer Frühgeburt, einer Mehrlingsgeburt oder einer Geburt mittels Kaiserschnitt 12 Wochen nach der Geburt des Kindes. Im Anschluss daran besteht ein arbeitsrechtlicher Karenzanspruch bis zum zweiten Geburtstag des Kindes. Für den Karenzurlaub selbst gibt es keine direkten finanziellen Transfers an die zu Hause bleibenden Eltern, es gibt aber das von der Karenzregelung losgelöste Kinderbetreuungsgeld.

Je nach der gewählten Variante des Kinderbetreuungsgeldes kann dieses kürzer, gleich lang oder länger bezogen werden als Elternkarenz in Anspruch genommen wird. Die Höhe des Kinderbetreuungsgeldes ist abhängig von der maximalen Bezugsdauer in der gewählten Variante oder vom früheren Einkommen. Beim Kinderbetreuungsgeld kann zwischen folgenden fünf Varianten gewählt werden:

- Pauschalvariante 30+6 Monate
- Pauschalvariante 20+4 Monate
- Pauschalvariante 15+3 Monate
- Pauschalvariante 12+2 Monate
- Einkommensabhängige Variante 12+2 Monate

In der Pauschalvariante 30+6 Monate kann das Kinderbetreuungsgeld insgesamt bis zu 36 Monate bezogen werden. Ein Elternteil kann dabei das Kinderbetreuungsgeld für maximal 30 Monate beziehen, die restlichen 6 Monate können nur vom Partner bzw. von der Partnerin bezogen werden. Bezieht ein Elternteil das Kinderbetreuungsgeld für weniger als 30 Monate (z.B. für 24 Monate), kann der andere Elternteil das Kinderbetreuungsgeld entsprechen länger (im angeführten Beispiel für maximal 12 Monate) beziehen. Für die anderen Bezugsvarianten gelten grundsätzlich die gleichen Aufteilungslogiken. In der Variante 20+4 Monate sind somit 4 Monate für den Partner/die Partnerin reserviert, in der Variante 15+3 Monate sind es 3 Monate und in den beiden 12+2 Monate-Varianten jeweils 2 Monate. Somit ist die Variante 30+6 Monate die einzige, in der ein Elternteil für die gesamte Dauer der Karenz (und für 6 weitere Monate) eine Geldleistung erhalten kann. Für alle Varianten gilt, dass sie nicht über die gesamte maximale Länge bezogen werden müssen. So kann die Variante 30+6 Monate beispielsweise auch in der realen Form 30+2 oder 24+0 bezogen werden. Da die Ausbezahlung des Kinderbetreuungsgeldes vollkommen von der Karenzregelung losgelöst ist, kann es auch kürzer oder länger bezogen werden als die arbeitsrechtliche Karenz genutzt wird. Das Kinderbetreuungsgeld steht auch Personen ohne Karenzanspruch, beispielsweise Selbständigen oder nicht erwerbstätigen Studierenden, zu.

Anstelle der Karenzregelung ist der Bezug der Pauschalvarianten des Kinderbetreuungsgeldes an eine Zuverdienstgrenze gekoppelt. Diese beträgt € 16.200 pro Jahr oder ist flexibel an das Einkommen vor dem Bezug des Kinderbetreuungsgeldes gekoppelt. Dabei kann bis zu 60% der früheren Einkünfte zum Kinderbetreuungsgeld dazuverdient werden. Bei dieser flexiblen Grenze kann der Zuverdienst somit auch über € 16.200 liegen. In der einkommensabhängigen Variante beträgt die Zuverdienstgrenze € 5.800 pro Jahr.

Die Pauschalvarianten unterscheiden sich in der Höhe der ausbezahlten Geldleistungen. In der längsten Variante (30+6 Monate) liegt die ausbezahlte Höhe bei € 14,53/Tag (dies sind rund € 436/Monat), in der Variante 20+4 € 20,80/Tag (rund € 624/Monat), in der Variante 15+3 € 26,60/Tag (rund € 800/Monat) und in der Pauschalvariante 12+2 € 33,00/Tag (rund € 1.000/Monat). In der einkommensabhängigen Variante 12+2 beträgt die Höhe 80% der Letzteinkünfte, maximal jedoch € 66/Tag (rund € 2.000/Monat) (Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend 2011).

4.2 Struktur und Trägerschaft der Betreuungsangebote

Nachdem nun die rechtlichen Hintergründe zur Karenz und zum Kinderbetreuungsgeld geklärt wurden und die reale Erwerbssituation von Eltern mit Kleinkindern beschrieben wurde, wird im weiteren die Situation der Kinderbetreuung in Österreich, mit einem speziellen Fokus auf die Lage in Niederösterreich, detaillierter dargestellt. Neben dem derzeitigen Ist-Stand werden dabei auch die Veränderungen im Laufe der vergangenen Jahre aufgezeigt.

4.2.1 Art des Betreuungsangebots und Altersstruktur der Kinder

Bevor auf die strukturellen Merkmale, wie zum Beispiel die Trägerschaft oder die Öffnungszeiten, der heimischen Betreuungsangebote näher eingegangen wird, sollen zunächst die angebotenen Betreuungsformen vorgestellt werden. Für die regelmäßige, formelle Betreuung für unter 2,5-Jährige stehen in Niederösterreich⁶ grundsätzlich folgende Betreuungsformen zur Verfügung:

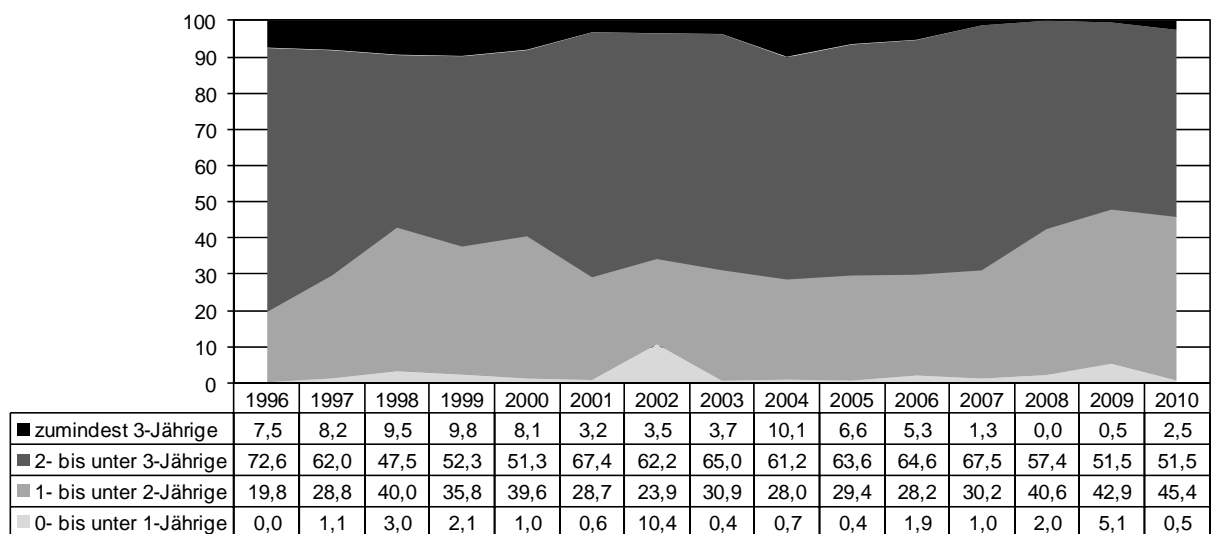
- Tagesbetreuungseinrichtungen
- Altersgemischte Gruppen
- Tageseltern
- Mobile Mamis
- Kinderstuben

Tagesbetreuungseinrichtungen⁷ sind institutionelle Betreuungsangebote, die auf die Betreuung unter 3-Jähriger fokussieren. Derzeit werden laut Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria kaum zumindest 3-Jährige in solchen Einrichtungen betreut. Unter 1-Jährige nehmen ebenfalls einen extrem geringen Anteil in den Tagesbetreuungseinrichtungen ein (weniger als 1% der betreuten Kinder sind unter 1 Jahr alt). Es besuchen aktuell etwa gleich viele 1- bis unter 2-Jährige und 2- bis unter 3-Jährige derartige Einrichtungen. Seit 1996 hat sich der Anteil von unter 2-Jährigen in den Tagesbetreuungseinrichtungen mehr als verdoppelt, das heißt der Altersschnitt der betreuten Kinder ist deutlich gesunken. Eine eindeutige Abgrenzung von 2- bis unter 2,5-Jährigen und von 2,5- bis unter 3-Jährigen lässt sich weder aus den Daten der Kindertagesheimstatistik noch aus den übermittelten Daten der niederösterreichischen Landesstatistik treffen. Aufgrund der Öffnung der Kindergärten für 2,5-Jährige und dem geringen Anteil zumindest 3-Jähriger ist aber davon auszugehen, dass der Großteil der in Abbildung 6 erfassten 2- bis unter 3-Jährigen gegenwärtig unter 2,5 Jahre alt ist.

⁶ Die Bezeichnungen der Formen orientieren sich an den in Niederösterreich üblichen Begriffen. Die angeführten Formen bestehen in vergleichbarer Form vielfach auch in anderen Bundesländern. Je nach Bundesland und Träger können vergleichbare Einrichtungen aber unter einer anderen Bezeichnung geführt werden. Vereinzelt können umgekehrte Effekte auftreten: die Bezeichnung der Form ist zwar gleich, es steckt jedoch ein anderes Konzept dahinter. Auf solche Abweichungen wird an den entsprechenden Stellen gesondert hingewiesen.

⁷ In der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria und in den meisten anderen Bundesländern werden die hier beschriebenen Tagesbetreuungseinrichtungen unter der Bezeichnung Krippe geführt.

Abbildung 6: Altersstruktur der Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ



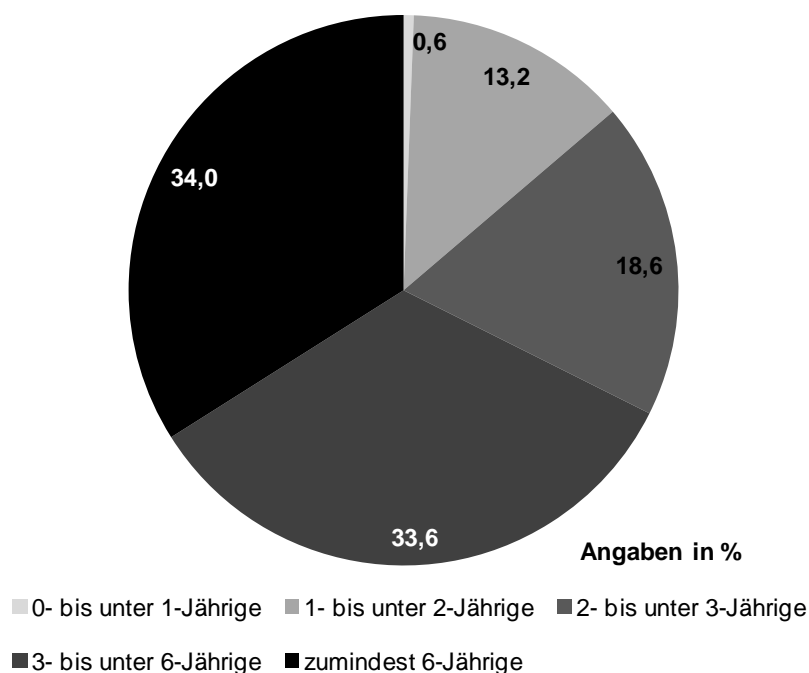
Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 1996/97 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Als weiteres institutionelles Betreuungsangebot stehen in Niederösterreich **Altersgemischte Gruppen** zur Verfügung. Diese decken ein wesentlich breiteres Altersspektrum ab als die Tagesbetreuungseinrichtungen. In diesen ist jeweils rund ein Drittel der Kinder unter 3 Jahre, 3 bis unter 6 Jahre oder zumindest 6 Jahre alt, wobei nicht in allen Gruppen und Einrichtungen die gesamte Altersspanne abgedeckt sein muss. Da sich die Zuordnungspraxis der Einrichtungen auf Altersgemischte Gruppen und Kindergärten in der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria in den vergangenen Jahren mehrmals geändert hat, ist ein Zeitvergleich in diesem Bereich nicht sinnvoll.

Wie auch bei den Tagesbetreuungseinrichtungen lassen sich auf Basis der Angaben der Niederösterreichischen Landesstatistik keine eindeutigen Abgrenzungen zwischen 2- bis unter 2,5-Jährigen und 2,5- bis unter 3 Jährigen setzen. Angesichts der nach Form nicht differenzierten Zahl an institutionell betreuten Kindern unter 2,5 Jahren kann aber davon ausgegangen werden, dass etwa die Hälfte der in Abbildung 2 dargestellten 2- bis unter 3- Jährigen unter bzw. über 2,5 Jahre alt ist. Somit liegt der Anteil an 2- bis unter 2,5-Jährigen in den Altersgemischten Gruppen bei rund 10%.

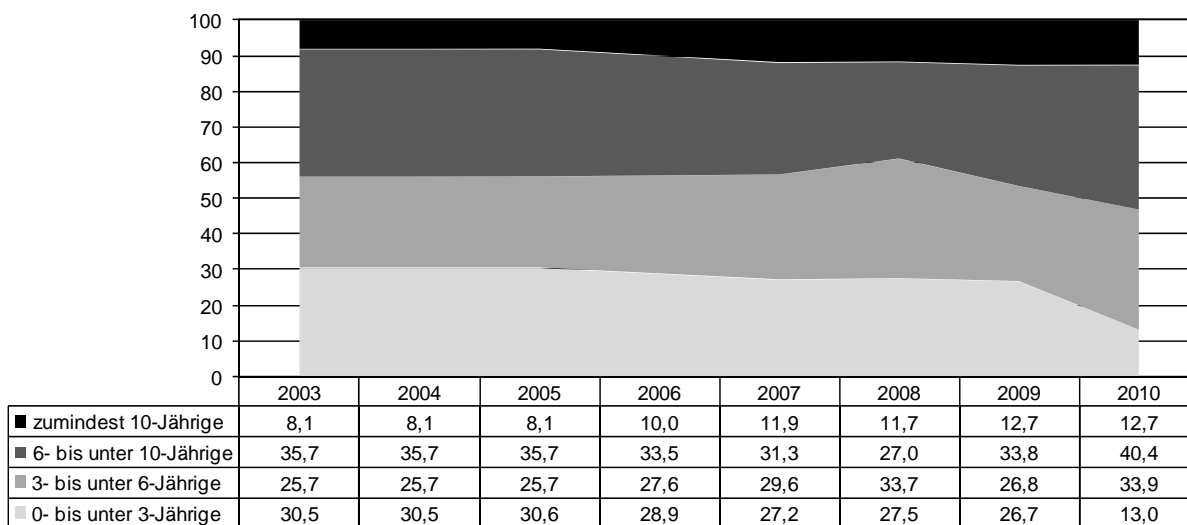
Abbildung 7: Altersstruktur der Kinder in Altersgemischten Gruppen in NÖ 2010



Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Im nicht-institutionellen Betreuungssektor bestehen Betreuungsangebote durch **Tageseltern**. Dabei werden die Kinder in den Wohnungen bzw. Wohnhäusern der Tageseltern und somit in einem familialen Umfeld betreut. Im Zeitraum von 2003 bis 2009 waren etwas mehr als ein Viertel der betreuten Tageskinder unter 3 Jahre alt, Im Jahr 2010 halbierte sich dieser Anteil aber auf 13%. Hauptverantwortlich hierfür ist laut Trägern der frühere Wechsel von den Tageseltern in den Kindergarten. Eine eindeutige Differenzierung des Alters nach Einzeljahren ist auf Basis der Daten der Niederösterreichischen Landesstatistik nicht möglich. Laut Trägerorganisationen sind aber mehr als die Hälfte der Kinder dieser Altersgruppe 2 bis unter 3 Jahre alt, unter 1-Jährige sind hingegen auch bei Tageseltern sehr selten.

Abbildung 8: Altersstruktur der Kinder bei Tageseltern in NÖ



Angaben in %

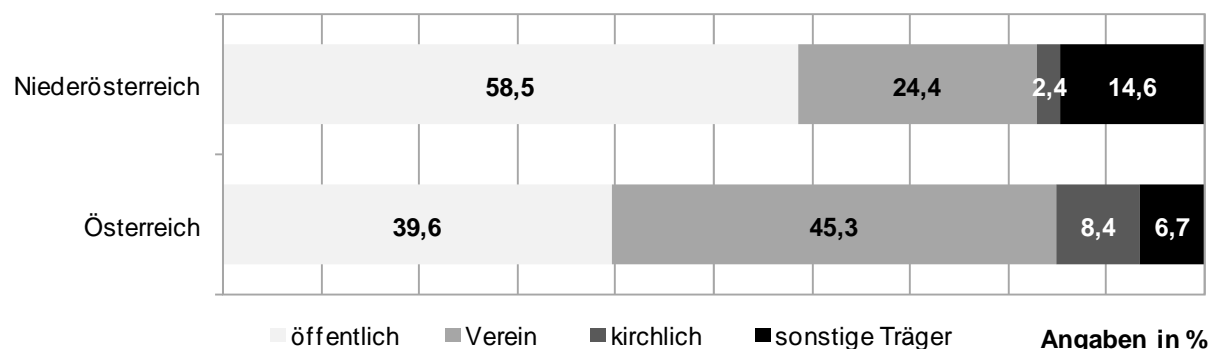
Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2003/04 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Ein weiteres nicht-institutionelles Angebot stellen **Mobile Mamis**⁸ dar. Dieses Angebot ähnelt jenem der Tageseltern, die Kinder werden aber in ihrem eigenen Zuhause und somit in ihrer gewohnten Umgebung betreut. Sie werden vor allem von Eltern mit mehreren Kindern oder von Familien mit sozialen Problemen genutzt. Eine Sonderform in diesem Betreuungsbereich stellen die **Kinderstuben**⁹ dar. In diesen werden die Kinder zwar auch durch Mobile Mamis betreut, jedoch nicht in deren Wohnung sondern in externen Räumlichkeiten. Altersangaben für Kinder, die von Mobilien Mamis betreut werden, sind in den Statistiken nicht verfügbar. In den Niederösterreichischen Kinderstuben werden fast ausschließlich unter 3-Jährige betreut.

4.2.2 Träger der Betreuungsangebote

In Österreich werden 4 von 10 Krippen/Tagesbetreuungseinrichtungen durch öffentliche Träger, meist die Gemeinden, betrieben. Mit fast 6 von 10 liegt der Anteil öffentlicher Einrichtungen in Niederösterreich deutlich höher als im österreichweiten Durchschnitt. Einen höheren Anteil öffentlicher Krippen hat sonst nur noch das Burgenland mit 89%, am geringsten ist dieser Anteil in Kärnten (unter 10%). Auf Gesamtösterreichebene sind Vereine als Träger quantitativ bedeutender als öffentliche Träger, in Niederösterreich verhält es sich hingegen umgekehrt. Kirchliche Träger sind in Niederösterreich ebenfalls von deutlich geringerer Bedeutung als in den meisten übrigen Bundesländern, Die Spannweite reicht hier von 2% in der Steiermark bis 19% in Oberösterreich (Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11).

Abbildung 9: Trägerstruktur von Tagesbetreuungseinrichtungen in Österreich 2010



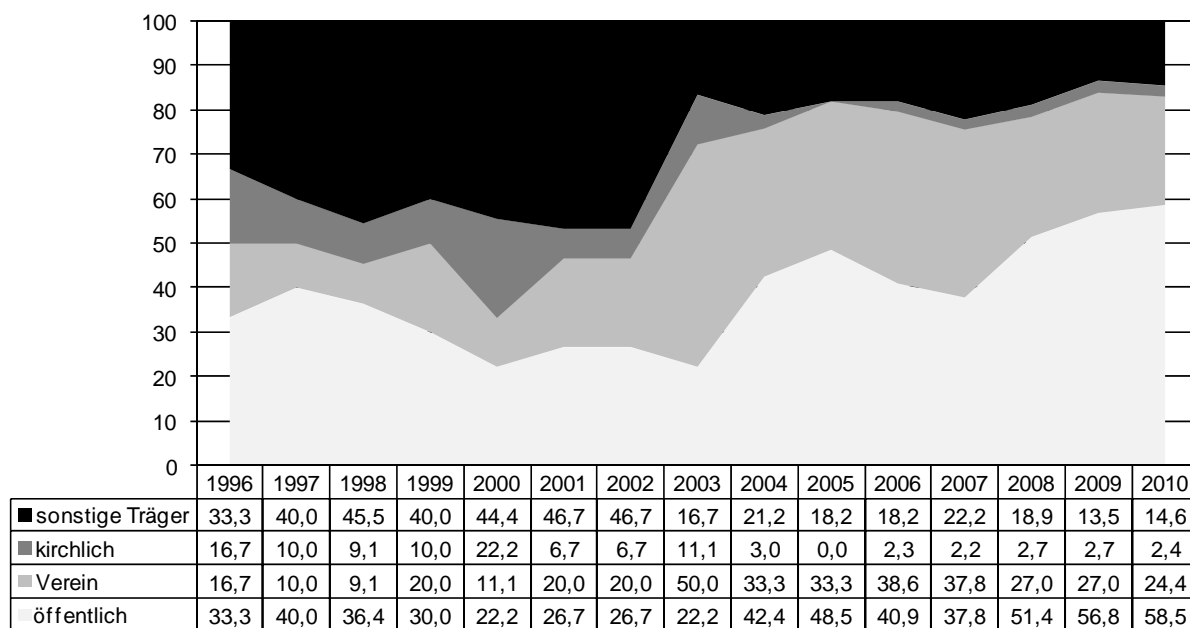
Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

⁸ Unter die Bezeichnung Mobile Mamis fallen grundsätzlich auch Mobile Papis, in der allgemeinen Bezeichnung wird üblicherweise aber nur die weibliche Form verwendet.

⁹ Die hier beschriebenen Kinderstuben dürfen nicht mit gleich bezeichneten Einrichtungen in anderen Bundesländern, beispielsweise den Kinderstuben der Wiener Kinderfreunde, gleichgesetzt werden. Auch wenn für beide Einrichtungstypen die gleiche Bezeichnung verwendet wird, unterscheiden sie sich strukturell sehr deutlich voneinander. Außerhalb von Niederösterreich entsprechen Kinderstuben meist eher Krippen und sind daher dem institutionellen Sektor zuzuordnen. Dafür existieren in anderen Bundesländern vergleichbare Angebote zu den Niederösterreichischen Kinderstuben, jedoch unter einer anderen Bezeichnung. Ein Beispiel hierfür sind die Betriebstagesmütter in der Steiermark. Auch dort betreuen mobile Tagesmütter/Tagesväter mehrere Kinder außerhalb eines familiären Wohnumfelds, nämlich in adaptierten Räumlichkeiten eines Unternehmens.

Innerhalb von Niederösterreich hat sich die Trägerstruktur in den vergangenen 15 Jahren deutlich verändert. Der Anteil öffentlicher Tagesbetreuungseinrichtungen hat nach einem leichten Einbruch in den Jahren 2000 bis 2003 in diesem Zeitraum deutlich zugenommen, jener an kirchlichen Trägern ist hingegen stark zurückgegangen. Aufgrund der sehr geringen Zahl an Tagesbetreuungseinrichtungen vor dem Jahr 2000 muss allerdings berücksichtigt werden, dass eine einzelne zusätzliche Einrichtung bzw. der Wegfall einer einzelnen Einrichtung große Veränderungen bei den Anteilen der Träger verursachen kann.

Abbildung 10: Veränderung der Trägerstruktur von Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ

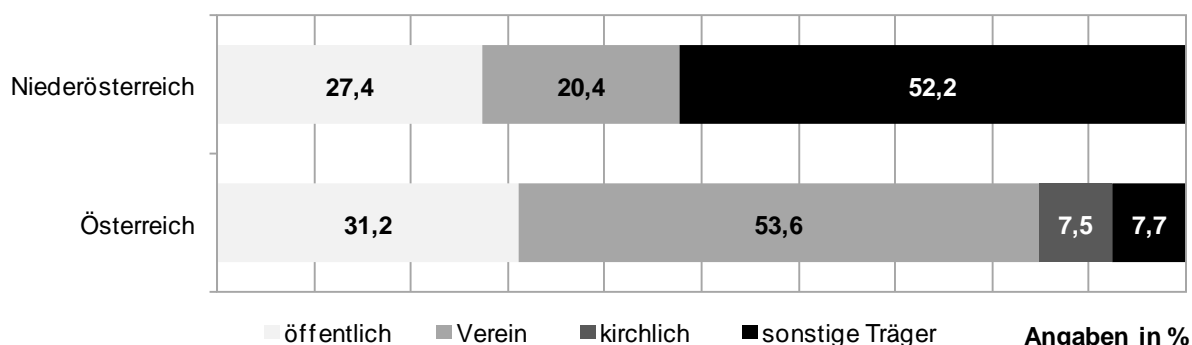


Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 1996/97 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Auf Gesamtösterreichebene sind mit mehr als 50% Vereine die wichtigsten Träger Altersgemischter Gruppen, in Niederösterreich ist deren Anteil nicht einmal halb so hoch (21%). Relativ gering sind die Unterschiede zwischen Niederösterreich und Gesamtösterreich bei den öffentlichen Trägern, allerdings ergibt sich der Österreichwert aus extrem voneinander abweichenden Bundeslandwerten. Im Burgenland sind 92% öffentliche Einrichtungen, in Vorarlberg hingegen nur 16%. Mehr als die Hälfte der Altersgemischten Gruppen wird von sonstigen Trägern betrieben. Dies sind vielfach Betriebe.

Abbildung 11: Trägerstruktur von Altersgemischten Gruppen in Österreich 2010



Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

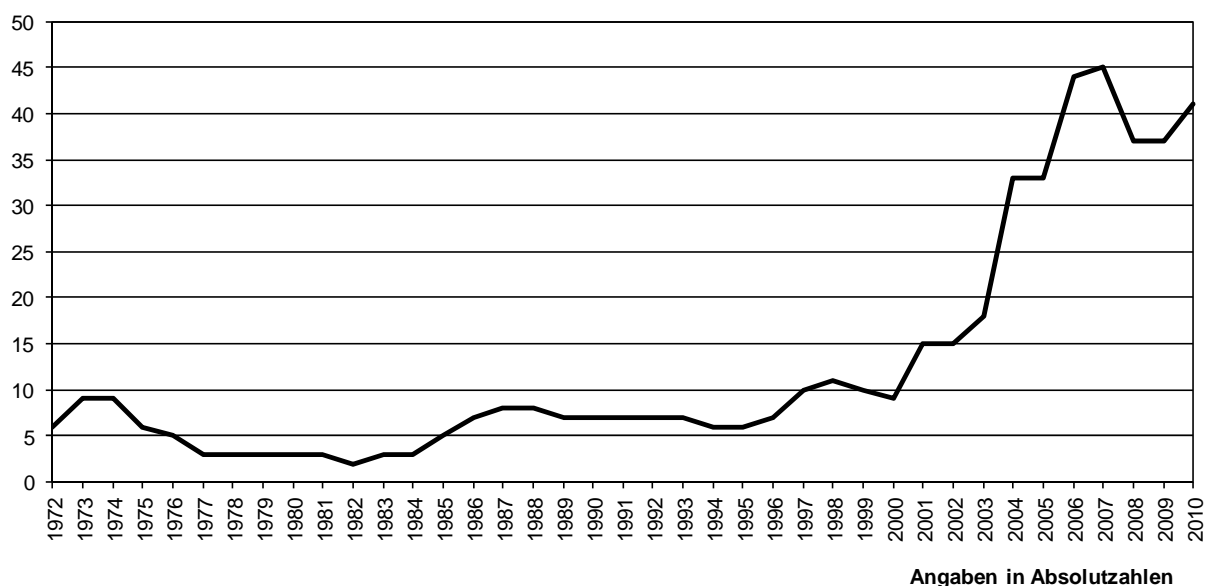
Da sich die Zuordnungspraxis der Einrichtungen auf Altersgemischte Gruppen und Kindergärten in der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria in den vergangenen Jahren mehrmals geändert hat, ist ein Zeitvergleich in diesem Bereich nicht sinnvoll.

Tageseltern und Mobile Mamis sind ausschließlich über Vereine aktiv. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern¹⁰ sind die Tageseltern in Niederösterreich fast ausschließlich freiberuflich tätig.

4.2.3 Anzahl der Betreuungsangebote

Bis Mitte der 1990er-Jahre gab es in Niederösterreich weniger als 10 Tagesbetreuungseinrichtungen. Danach ist die Zahl leicht und ab 2004 deutlich angestiegen. Im Jahr 2010 existierten in Niederösterreich 41 derartige Einrichtungen. Für Altersgemischte Gruppen lässt sich auf Grund der geänderten Zuordnungspraxis in der Kindertagesheimstatistik eine solche Zeitreihe nicht darstellen. Aktuell werden in der Kindertagesheimstatistik 113 Einrichtungen den Altersgemischten Gruppen zugeordnet.

Abbildung 12: Anzahl an Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ

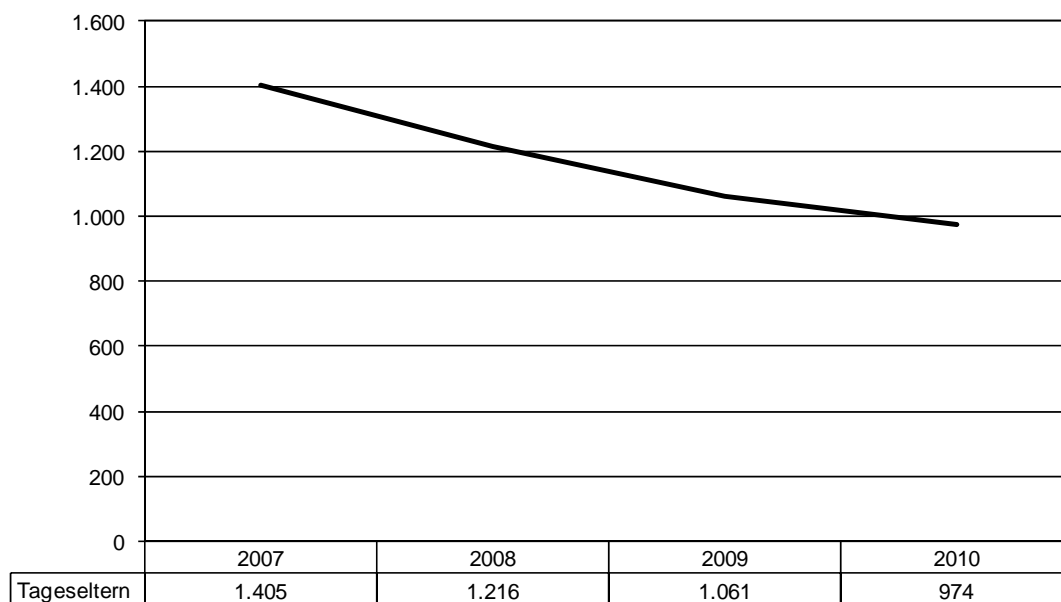


Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Die Zahl an Tageseltern wird in der Kindertagesheimstatistik erst seit dem Jahr 2007 erfasst, weshalb sich hier keine längeren Verläufe abbilden lassen. In diesem Zeitraum ist die Zahl registrierter, aktiver Tageseltern von 1.405 um fast ein Drittel auf 974 zurückgegangen. Aus den Daten geht nicht hervor, wie viele Tagesmütter tatsächlich unter 3-Jährige bzw. unter 2,5-Jährige betreuen. Auch wenn alle Tageseltern grundsätzlich unter 3-Jährige bzw. unter 2,5-Jährige betreuen können, betreuen in der Praxis nicht alle Tageseltern auch tatsächlich Kinder dieser Altersgruppe.

¹⁰ In Wien ist rund die Hälfte der Tageseltern angestellt, die andere Hälfte ist freiberuflich tätig. In den anderen Bundesländern außer Niederösterreich sind fast alle Tageseltern angestellt.

Abbildung 13: Anzahl an Tageseltern in NÖ



Angaben in Absolutzahlen

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2007/08 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Im Jahr 2010 waren laut Auskunft der Trägerorganisationen in Niederösterreich 96 Mobile Mamis tätig. Im Vergleich dazu waren es in Jahr 2007 47 Mobile Mamis. Weiters bestehen 5 Kinderstuben.

4.2.4 Anzahl der betreuten Kinder und Betreuungsquoten

Die zuvor beschriebenen Betreuungsangebote stellen den erforderlichen Rahmen für die individuell genutzten Betreuungsplätze dar. Wie viele Kinder die Angebote in den jeweiligen Betreuungssektoren tatsächlich nutzen und welche regionalen Unterschiede dabei auftreten, wird im Folgenden dargestellt.

Für den institutionellen Betreuungssektor sind bei der Zahl der betreuten Kinder in Niederösterreich sogar auf Bezirksebene Daten mit der Altersgrenze 2,5 Jahre verfügbar. Sehr kleine Kinder werden in Niederösterreich kaum institutionell betreut. Insgesamt besuchen nur 19 unter 1-Jährige eine institutionelle Betreuungseinrichtung, in vielen Bezirken wird kein einziges unter 1-Jähriges Kind in Tagesbetreuungseinrichtungen oder in Altersgemischten Gruppen betreut. In den Bezirken Waidhofen an der Thaya und Zwettl gibt es keine unter 2,5-Jährige in der institutionellen Betreuung, das heißt, falls Kinder in diesen Bezirken außerfamiliär in einer registrierten Form betreut werden, geschieht dies ausnahmslos durch Tageseltern oder durch Mobile Mamis.

Tabelle 8: Zahl betreuter unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (institutionelle Betreuung)

	Anzahl institutionell betreuter Kinder 2010			
	0- bis unter 1-Jährige	1- bis unter 2-Jährige	2- bis unter 2,5-Jährige	0- bis unter 2,5-Jährige
Krems a. d. Donau (Stadt)	1	22	25	48
St. Pölten (Stadt)	1	17	16	34
Waidhofen a. d. Ybbs (Stadt)	2	7	7	16
Wiener Neustadt (Stadt)	1	51	38	90
Amstetten	0	8	15	23
Baden	5	103	68	176
Bruck a. d. Leitha	2	40	35	77
Gänserndorf	0	19	11	30
Gmünd	0	6	14	20
Hollabrunn	0	7	5	12
Horn	2	9	8	19
Korneuburg	0	35	25	60
Krems (Land)	0	6	7	13
Lilienfeld	0	4	4	8
Melk	0	4	7	11
Mistelbach	1	11	12	24
Mödling	3	98	87	188
Neunkirchen	1	13	10	24
St. Pölten (Land)	0	13	12	25
Scheibbs	0	4	6	10
Tulln	0	44	24	68
Waidhofen a. d. Thaya	0	0	0	0
Wiener Neustadt (Land)	0	24	23	47
Wien-Umgebung	0	66	56	122
Zwettl	0	0	0	0
Industrieviertel	12	395	317	724
Mostviertel	3	53	60	116
Waldviertel	3	47	61	111
Weinviertel	1	116	77	194
Niederösterreich gesamt	19	611	515	1.145

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung – Abt. Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Statistik / Statistik Austria; eigene Berechnung ÖIF

Anm.: nur institutionelle Betreuung

Beim Vergleich der Betreuungsquoten (im institutionellen Sektor) lassen sich ebenfalls große regionale Differenzen erkennen. Nach Bezirken gegliedert weisen Krems-Stadt, Wiener Neustadt-Stadt, Bruck an der Leitha und Mödling die höchsten Betreuungsquoten aus. In diesen Bezirken wird etwa jedes zehnte 1- bis unter 2-jährige Kind institutionell betreut, unter den 2- bis unter 2,5-Jährigen werden in Krems-Stadt rund 25% der Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen oder in Altersgemischten Gruppen betreut. Neben den beiden Bezirken ohne institutionelle Betreuungen sind die Quoten in Scheibbs, Melk und Amstetten besonders niedrig.

Fast man die Bezirke auf die niederösterreichischen Viertel zusammen, bestehen weiterhin große Unterschiede. Die höchste institutionelle Betreuungsquote bei allen unter 2,5-Jährigen gibt es mit 5,4% im Industrieviertel, die niedrigste Quote mit 1,5% im Mostviertel. Diese Un-

terschiede spiegeln sich auch in den Einzeljahren (unter 1-Jährige, 1- bis unter 2-Jährige und 2- bis unter 2,5-Jährige) wider. Für Gesamtniederösterreich ergibt sich eine institutionelle Betreuungsquote der unter 2,5-Jährigen von 3,2%.

Tabelle 9: Betreuungsquote unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (institutionelle Betreuung)

	Betreuungsquote 2010 (in %)			
	0- bis unter 1-Jährige	1- bis unter 2-Jährige	2- bis unter 2,5-Jährige	0- bis unter 2,5-Jährige
Krems a. d. Donau (Stadt)	0,5	9,8	25,3	9,1
St. Pölten (Stadt)	0,2	3,9	6,6	3,0
Waidhofen a. d. Ybbs (Stadt)	1,8	6,5	13,5	6,0
Wiener Neustadt (Stadt)	0,3	11,9	18,7	8,8
Amstetten	0,0	0,7	2,6	0,8
Baden	0,4	8,3	10,7	5,7
Bruck a. d. Leitha	0,5	10,4	19,2	8,1
Gänserndorf	0,0	2,4	2,7	1,5
Gmünd	0,0	2,2	10,0	2,9
Hollabrunn	0,0	1,8	2,6	1,3
Horn	0,8	3,7	6,9	3,1
Korneuburg	0,0	5,3	7,3	3,6
Krems (Land)	0,0	1,2	2,9	1,1
Lilienfeld	0,0	1,9	3,5	1,4
Melk	0,0	0,5	1,9	0,6
Mistelbach	0,2	2,0	3,8	1,7
Mödling	0,3	9,4	17,3	7,7
Neunkirchen	0,2	1,8	2,8	1,4
St. Pölten (Land)	0,0	1,5	2,7	1,2
Scheibbs	0,0	1,0	2,7	0,9
Tulln	0,0	6,7	7,6	4,4
Waidhofen a. d. Thaya	0,0	0,0	0,0	0,0
Wiener Neustadt (Land)	0,0	3,8	6,3	2,9
Wien-Umgebung	0,0	6,7	10,9	4,9
Zwettl	0,0	0,0	0,0	0,0
Industrieviertel	0,2	7,3	11,5	5,4
Mostviertel	0,1	1,7	3,6	1,5
Waldviertel	0,1	1,8	4,7	1,8
Weinviertel	0,0	3,8	4,9	2,5
Niederösterreich gesamt	0,1	4,3	7,1	3,2

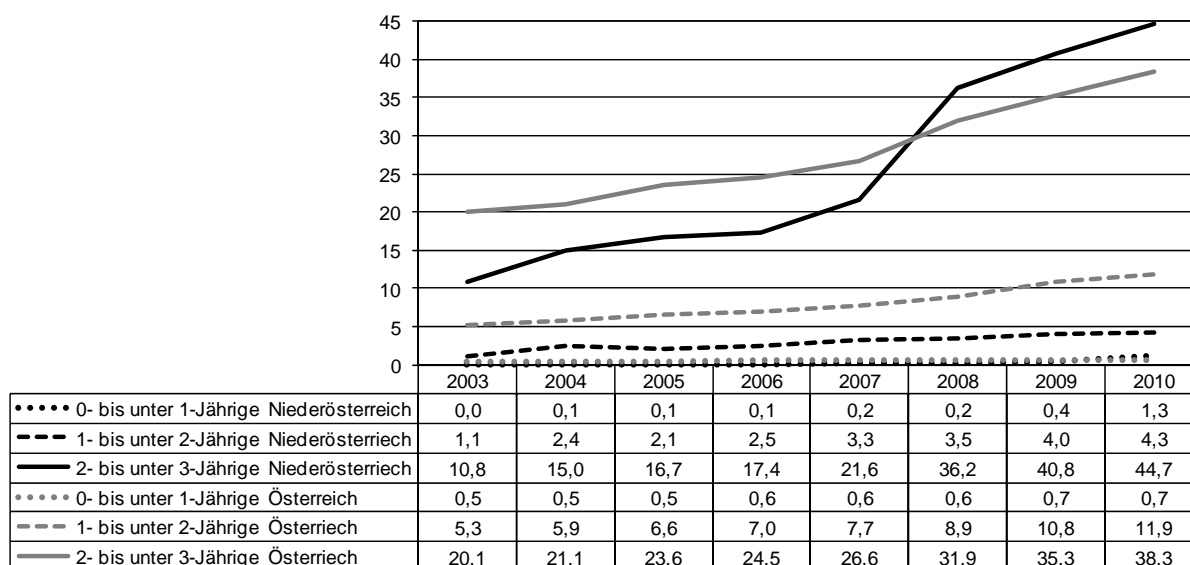
Quelle: Amt der NÖ Landesregierung – Abt. Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Statistik / Statistik Austria; eigene Berechnung ÖIF

Anm.: nur institutionelle Betreuung

Im institutionellen Betreuungssektor ist aufgrund der Datenlage zwischen den Bundesländern anstelle des Vergleichs der unter 2,5-Jährigen nur einer der unter 3-Jährigen möglich, es kann aber auch hier nach Einzeljahren differenziert werden. Kaum Unterschiede zu Gesamtösterreich gibt es bei der institutionellen Betreuung unter 1-Jähriger. In beiden Fällen liegen die Quoten knapp unter oder knapp über 1%. Mit 4,3% etwas unter dem Österreichschnitt von 11,9% liegt Niederösterreich bei den 1- bis unter 2-Jährigen. Deutlicher Spitzenreiter hierbei ist Wien mit einer Quote von 25%. Im Vergleich zum Jahr 2003 ist aber auch in

Niederösterreich die Quote für diese Altersgruppe stark angestiegen. Durch die Öffnung des Kindergartens für 2,5-Jährige ist die Betreuungsquote der 2- bis unter 3-Jährigen in Niederösterreich deutlich angestiegen. Seit dem Jahr 2003 hat sie sich auf 45% etwa vervierfacht. Damit liegt Niederösterreich im Bundesländervergleich in dieser Altersgruppe hinter Wien an zweiter Stelle. Seit dem Jahr 2008 ist die Betreuungsquote bei diesen Kindern in Niederösterreich höher als im Österreichschnitt.

Abbildung 14: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich – institutionelle Betreuung



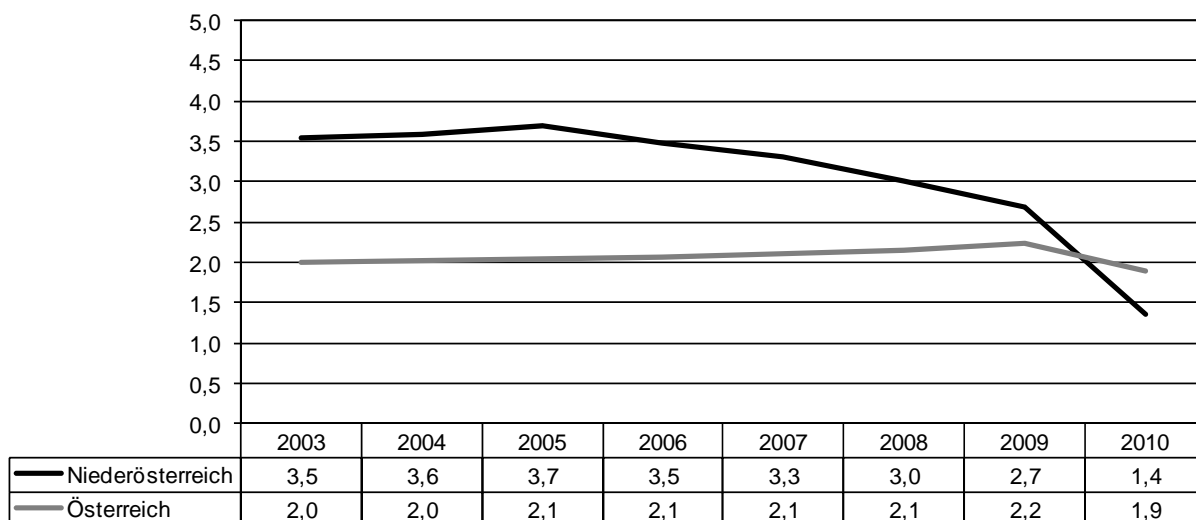
Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2003/04 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Anm.: nur institutionelle Betreuung

Die Quote von 0- bis unter 3-Jährigen, die durch Tageseltern betreut werden, sinkt in Niederösterreich seit dem Jahr 2005 kontinuierlich ab und hat sich vom Jahr 2009 auf das Jahr 2010 sogar fast halbiert. Bis zum Jahr 2008 hatte Niederösterreich die höchste Betreuungsquote von unter 3-Jährigen im Bereich der Tageselternbetreuung unter allen Bundesländern. Durch den starken Rückgang liegt Niederösterreich bei dieser Quote derzeit etwas unter dem Österreichschnitt. Dieser Rückgang erklärt sich nach Angaben der Träger in erster Linie durch die Öffnung des Kindergartens für 2,5-Jährige. Die Kinder wechseln jetzt früher von den (elternbeitragspflichtigen) Tageseltern in den (vormittags elternbeitragsfreien) Kindergarten. Dadurch werden Kleinkinder in zunehmendem Maße nur noch für eine sehr kurze Zeitspanne, etwa von 2 bis 2,5 Jahren, durch Tageseltern betreut.

Abbildung 15: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich – Tageselternbetreuung



Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2003/04 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Anm.: nur Tageselternbetreuung

Wie viele der unter 3-Jährigen auch unter 2,5 Jahre alt sind, lässt sich aus den Daten nicht eindeutig herauslesen. Studien des Österreichischen Instituts für Familienforschung zur Tageselternbetreuung und zur Kinderbetreuung unter 3-Jähriger zufolge (Kaindl et al., 2010), waren vor dem Jahr 2008 rund 70% bis 75% dieser Kinder unter 2,5 Jahre alt, Durch den starken Rückgang bei den 2,5- bis unter 3-Jährigen ist dieser Anteil jedoch mittlerweile etwas angestiegen.

Durch Mobile Mamis wurden im Jahr 2010 im Monatsschnitt 278 Kinder betreut, wovon rund ein Drittel (85 Kinder) unter 3 Jahre alt waren. In Kinderstuben wurden 55 Kinder unter 3 Jahren betreut.

Bedingt durch die Öffnung der Kindergärten in Niederösterreich für 2,5-Jährige dominiert bei Betrachtung der betreuten unter 3-Jährigen die Betreuung im Kindergarten. Rund drei Viertel der von unter 3-Jährigen genutzten Betreuungsplätzen befinden sich in einem Kindergarten, etwa jeder zehnte Platz in einer Altersgemischten Gruppe. Plätze in Tagesbetreuungseinrichtungen und bei Tageseltern werden etwa gleich häufig in Anspruch genommen. Nur sehr selten befinden sich die Kinder in der Betreuung durch Mobile Mamis oder in Kinderstuben. Somit befindet sich etwa jeder elfte genutzte Betreuungsplatz im nicht-institutionellen Betreuungssektor.

Da in den meisten anderen Bundesländern der Kindergarten erst für zumindest 3-Jährige offensteht, nutzen im Gesamtösterreichschnitt nur ein Viertel der betreuten unter 3-Jährigen einen Kindergartenplatz, rund die Hälfte hingegen einen in einer Tagesbetreuungseinrichtung bzw. in einer Krippe. Tageselternplätze werden im Österreichschnitt anteilmäßig etwas öfter genutzt als in Niederösterreich.

Tabelle 10: Betreuungsstrukturen unter 3-Jähriger in Österreich 2010 (formelle Betreuung)

	Betreuungsstrukturen unter 3-Jähriger (in %)	
	Niederösterreich	Österreich
Tagesbetreuungseinrichtungen	7,4	50,2
Altersgemischte Gruppen	10,5	14,8
Kindergärten	73,4	24,7
Kinderstuben^a	0,5	0,1
Tageseltern	7,4	10,0
Mobile Mamis	0,8	0,2
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatik 2010/11 / Angaben der Trägerorganisationen; eigene Berechnung ÖIF

^a ... Unter Kinderstube sind hier nur nicht-institutionelle Einrichtungen zu verstehen, in denen die Kinder durch Tageseltern oder durch Mobile Mamis betreut werden. Darunter fallen etwa die Kinderstuben in Niederösterreich oder die Betriebstageseltern in der Steiermark. Andere Einrichtungen unter der gleichen Bezeichnung aber mit einer anderen Struktur (beispielsweise die Kinderstuben der Wiener Kinderfreunde) fallen nicht unter diese Kategorie.

Ein vollkommen anderes Bild bietet sich für Niederösterreich, wenn man sich nur auf unter 2,5-Jährige bezieht. Durch den Wegfall des Kindergartens verliert die institutionelle Betreuung etwas an Bedeutung. Dennoch werden auch in dieser Altersgruppe etwa doppelt so viele Kinder institutionell als durch Tageseltern oder Mobile Mamis betreut.

Tabelle 11: Betreuungsstrukturen unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (formelle Betreuung)

	Betreuungsstrukturen unter 2,5-Jähriger (in %)
institutionelle Betreuung	66,7
nicht-institutionelle Betreuung	33,3
Gesamt	100,0

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung – Abt. Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Statistik / Statistik Austria – Kindertagesheimstatik 2010/11 / Angaben der Trägerorganisationen; eigene Berechnung ÖIF

In Einzelfällen können Kinder auch mehrere Plätze nutzen, zum Beispiel am Vormittag einen in einer Tagesbetreuungseinrichtung und am Nachmittag einen bei einer Tagesmutter. Solche mögliche Doppelbetreuungen lassen sich aus den Daten nicht vollkommen ausschließen, sie sind in dieser Altersgruppe aber extrem selten. Somit können die Betreuungsquoten der einzelnen Betreuungsformen ohne nennenswerte Verzerrungen zu einer Gesamtbetreuungsquote zusammengezählt werden.

Den stärksten Effekt auf die Höhe der Betreuungsquote haben in Niederösterreich die Kindergärten. Knapp 14% aller unter 3-Jähriger werden im Kindergarten betreut, bei allen anderen Betreuungsformen liegt die Quote unter 2%. Fasst man alle Einzelquoten zusammen, werden in Niederösterreich 18% der unter 3-Jährigen regelmäßig außerfamilial in einer be-

treut. Auf Gesamtösterreichebene liegt die Quote bei 19%. Die Schwankungen zwischen den Bundesländern sind auch hier sehr groß und reichen von rund 12% in Oberösterreich und in der Steiermark bis 30% in Wien.

Tabelle 12: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich 2010 (formelle Betreuung)

	Betreuungsquoten unter 3-Jähriger (in %)	
	Niederösterreich	Österreich
Tagesbetreuungseinrichtungen	1,4	9,6
Altersgemischte Gruppen	1,9	2,8
Kindergärten	13,5	4,7
Kinderstuben^a	0,1	0,0
Tageseltern	1,4	1,9
Mobile Mamis	0,2	0,0
Gesamt	18,4	19,0

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatik 2010/11 / Angaben der Trägerorganisationen; eigene Berechnung ÖIF

^a ... Unter Kinderstube sind hier nur nicht-institutionelle Einrichtungen zu verstehen, in denen die Kinder durch Tageseltern oder durch Mobile Mamis betreut werden. Darunter fallen etwa die Kinderstuben in Niederösterreich oder die Betriebstageseltern in der Steiermark. Andere Einrichtungen unter der gleichen Bezeichnung aber mit einer anderen Struktur (beispielsweise die Kinderstuben der Wiener Kinderfreunde) fallen nicht unter diese Kategorie.

Der Großteil der betreuten unter 3-Jährigen ist in Niederösterreich zumindest 2,5 Jahre alt. Bezieht man sich nur auf unter 2,5-Jährige, beträgt die Gesamtbetreuungsquote über alle regulierten Betreuungsformen rund 5%. Die Quoten für den nicht-institutionellen Sektor basieren hier auf Schätzungen. Die Schwankungsbreiten bei der Schätzung sind aber sehr gering (unter +/- 0,2 Prozentpunkte), sodass die ausgewiesenen Werte als sehr zuverlässige gesehen werden können. Da aus den anderen Bundesländern keine Daten mit der Abgrenzung 2,5 Jahre vorliegen, lässt sich hier kein direkter Vergleich zu Gesamtösterreich ziehen.

Tabelle 13: Betreuungsquote unter 2,5-Jähriger in NÖ 2010 (formelle Betreuung)

	Betreuungsquoten unter 2,5-Jähriger (in %)
institutionelle Betreuung	3,2
nicht-institutionelle Betreuung	1,6
gesamt	4,8

Quelle: Amt der NÖ Landesregierung – Abt. Raumordnung und Regionalpolitik, Sachgebiet Statistik / Statistik Austria – Kindertagesheimstatik 2010/11 / Angaben der Trägerorganisationen; eigene Berechnung ÖIF

Stützt man sich anstelle der Angaben der Kindertagesheimstatistik und der Träger auf den EU-SILC, kann man in die Analysen auch die regelmäßige, informelle Betreuung mit einbeziehen sowie Aussagen über Doppel- und Mehrfachbetreuungen treffen. Die Zahlen beziehen sich dann aber auf das Jahr 2009. Österreichweit wurde im Jahr 2009 rund ein Drittel der unter 3-Jährigen regelmäßig in informellen Arrangements betreut, in Niederösterreich waren es sogar knapp 43% der Kinder. Ein Viertel der fremdbetreuten Kinder wird sogar ausschließlich informell betreut. In etwa 9 von 10 Fällen handelt es sich dabei um eine unentgeltliche Betreuung. Der informelle Sektor nimmt bei der realen Nutzung somit eine quantitativ bedeutendere Rolle ein als der formelle Sektor.

Kombinationen aus mehreren Betreuungsformen treten meist nur in Verbindung mit der informellen Betreuung auf. Die informelle Betreuung wird demnach in Niederösterreich nicht nur als Ersatz sondern auch als Ergänzung zur institutionellen oder zur Tageselternbetreuung genutzt. Eine Kombination aus institutioneller Betreuung und Tageselternbetreuung ist auch den Daten des EU-SILC zufolge sehr selten. Das zuvor angewandte Zusammenzählen von genutzten institutionellen Betreuungsplätzen und von Betreuungsplätzen bei Tageseltern und Mobilien Mamis zur Ermittlung einer Gesamtbetreuungsquote im formellen Sektor erweist sich daher auch auf Basis der EU-SILC-Daten als zulässig und weitgehend unverzerrt.

Durch den Einbezug der informellen Betreuung würde man zu deutlich höheren Gesamtbetreuungsquoten kommen. In Niederösterreich wären dann etwa die Hälfte der unter 3-Jährigen außerfamilial¹¹ betreut. Demnach kümmert sich etwa die Hälfte der Eltern (fast) ausschließlich selbst um ihre unter 3-jährigen Kinder.

Tabelle 14: Betreuungsquote unter 3-Jähriger in Österreich 2009 (alle Formen)

	Betreuungsquoten unter 3-Jähriger (in %)	
	Niederösterreich	Österreich
nur institutionell	6,6	8,4
nur Tageseltern/Mobile Mamis	2,2	1,8
nur informell	28,6	25,1
institutionell + Tageseltern/Mobile Mamis	1,1	0,2
institutionell + informell	13,2	7,3
Tageseltern/Mobile Mamis+ informell	1,1	1,1
institutionell + Tageseltern/Mob. M + Informell	0,0	0,2
institutionell gesamt	20,9	16,1
Tageseltern/Mobile Mamis gesamt	4,4	3,3
informell gesamt	42,9	33,7
außerfamilial gesamt	52,7	44,1

Quelle: Statistik Austria – EU-SILC 2009; eigene Berechnung ÖIF ($N_{\text{Niederösterreich}}=91 / N_{\text{Österreich}}=454$)

Eine Abgrenzung mit dem Alter 2,5 Jahre ist auf Basis der EU-SILC-Daten nicht möglich.

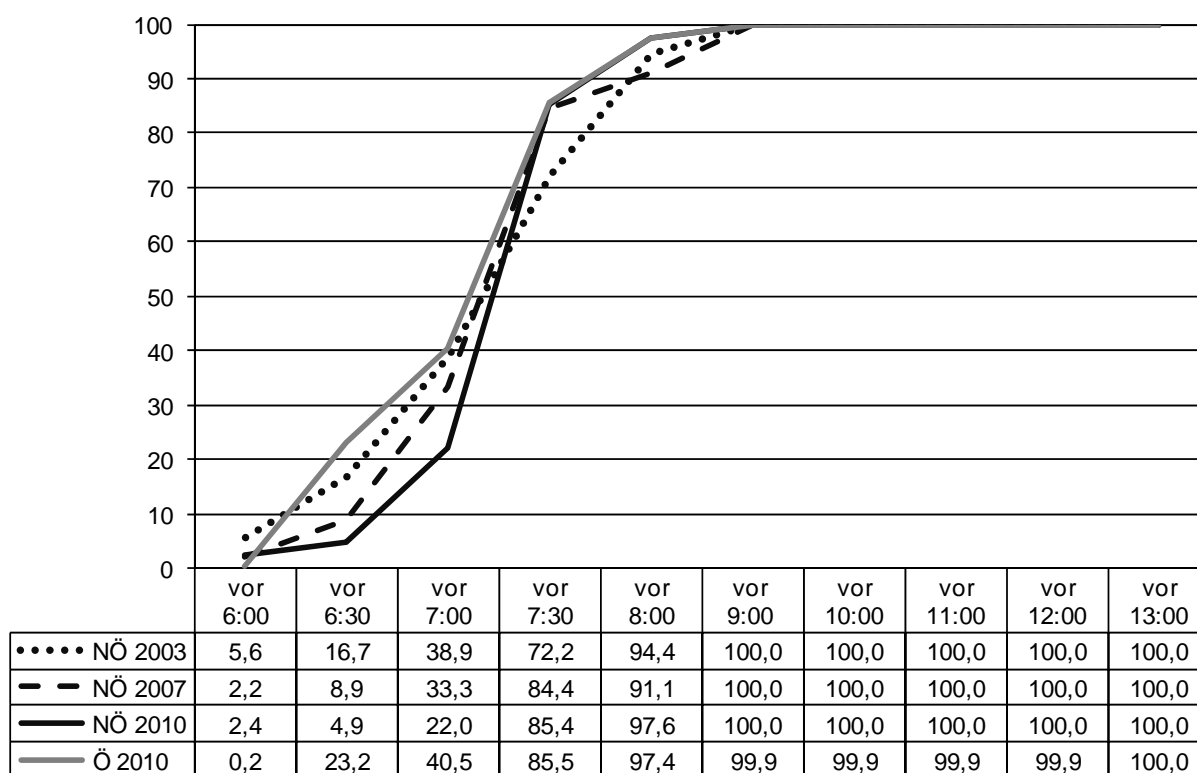
¹¹ Außerfamilial ist hier als Abgrenzung zur Betreuung durch die im Haushalt lebenden Eltern zu verstehen. Eine Betreuung durch andere Familienmitglieder, beispielsweise durch die Großeltern der Kinder, gilt hierbei als außerfamiliale Betreuung.

4.2.5 Öffnungs- und Betreuungszeiten

Neben der grundsätzlichen Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen stellen auch die angebotenen Öffnungs- und Ferienzeiten der Betreuungsformen, vor allem in Zusammenhang mit den Vereinbarkeitschancen von Familie und Beruf, wichtige Faktoren bei der aus Elternsicht bedarfsgerechten Kinderbetreuung dar. Als solche können Öffnungszeiten aus dem Blickwinkel der Eltern auch als qualitativer Aspekt des Betreuungsangebotes verstanden werden.

Die Aufsperrzeiten der niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen haben sich in den vergangenen Jahren kaum verändert und liegen etwa im Bereich der Zeiten in den übrigen Bundesländern. Wie auch im übrigen Österreich sperren in Niederösterreich sehr viele Einrichtungen um 7:00 Uhr auf. Rund 85% der Tagesbetreuungseinrichtungen öffnen vor 7:30 Uhr. Die Aufsperrzeiten sind in diesem Bereich somit gut mit einer Erwerbstätigkeit vereinbar.

Abbildung 16: Aufsperrzeiten von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich

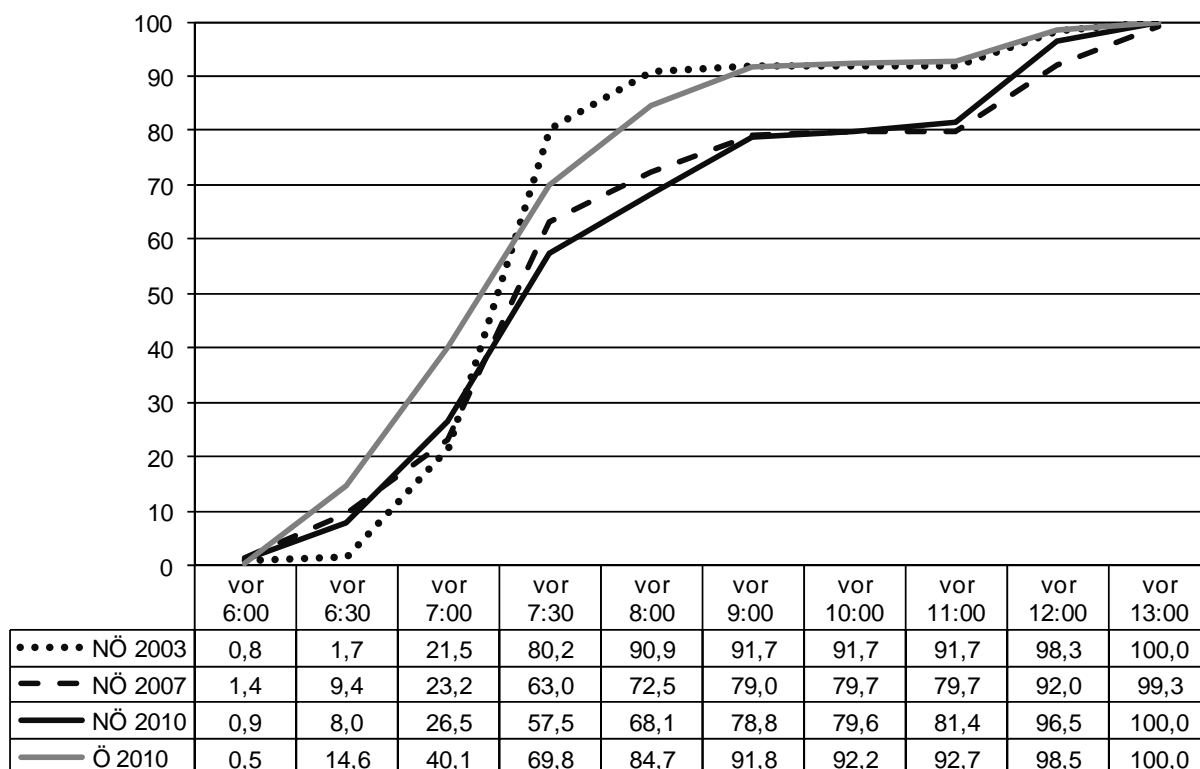


Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2003/04, 2007/08 und 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Etwas deutlicher sind die Unterschiede bei den Aufsperrzeiten von Altersgemischten Gruppen. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass sich im Laufe der Jahre oder zwischen den Bundesländern andere Hauptzielgruppen in dieser Betreuungsform ergeben können. Ist eine Einrichtung hauptsächlich auf Schulkinder fokussiert und betreut jüngere Kinder nur bei freien Kapazitäten, müssen spätere Aufsperrzeiten (erst zu Mittag nach der Schule) nicht zwangsläufig negativ sein. Dass im Jahr 2010 etwa ein Fünftel der Altersgemischten Gruppen in Niederösterreich nicht vor 11:00 aufsperrten, dürfte auf eine andere Altersausrichtung zurückzuführen sein.

Abbildung 17: Aufsperrzeiten von Altersgemischten Gruppen in Österreich



Angaben in %

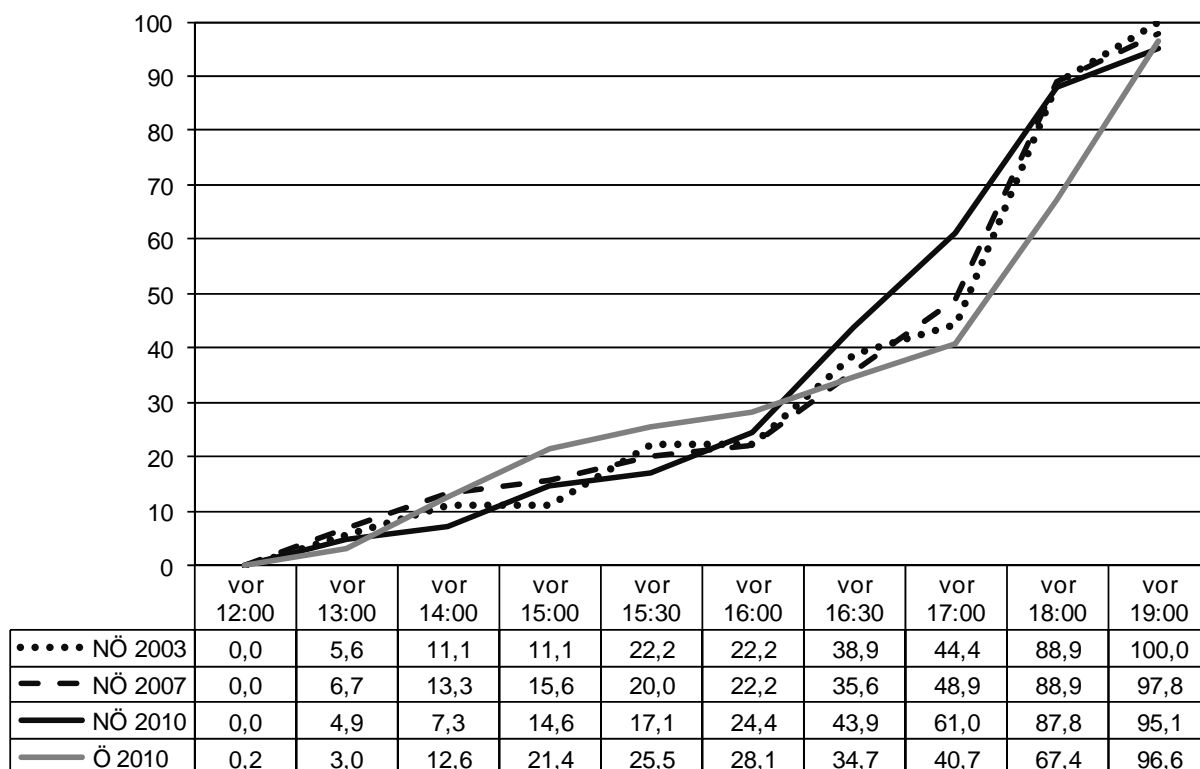
Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Derzeit schließen die Tagesbetreuungseinrichtungen durchschnittlich etwas früher als in den Jahren 2007 oder 2003. Sperrten im Jahr 2003 44% der niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen vor 17:00 Uhr zu, sind es derzeit 61%. Auf Gesamtösterreichebene schließen 41% der Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen vor 17:00 Uhr, die Unterschiede zwischen den Bundesländern sind hier aber sehr groß und reichen von 6% in Wien bis 82% in Oberösterreich.

Die dargestellten Veränderungen bei den Schließzeiten müssen sich nicht zwangsweise aus der Veränderung der Öffnungszeiten bestehender Einrichtungen ergeben. Auch wenn keine Einrichtung ihre Öffnungszeiten verändert, können sich durch Neueröffnungen zusätzlicher Einrichtungen oder durch die Schließung von Einrichtungen veränderte Verteilungen ergeben.

Ob frühere Schließzeiten für die Eltern ein Problem darstellen oder ob sich die frühen Schließzeiten aus einem mangelnden Bedarf an längeren Öffnungszeiten ergeben, geht aus den Daten der Kindertagesheimstatistik nicht hervor.

Abbildung 18: Schließzeiten von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich

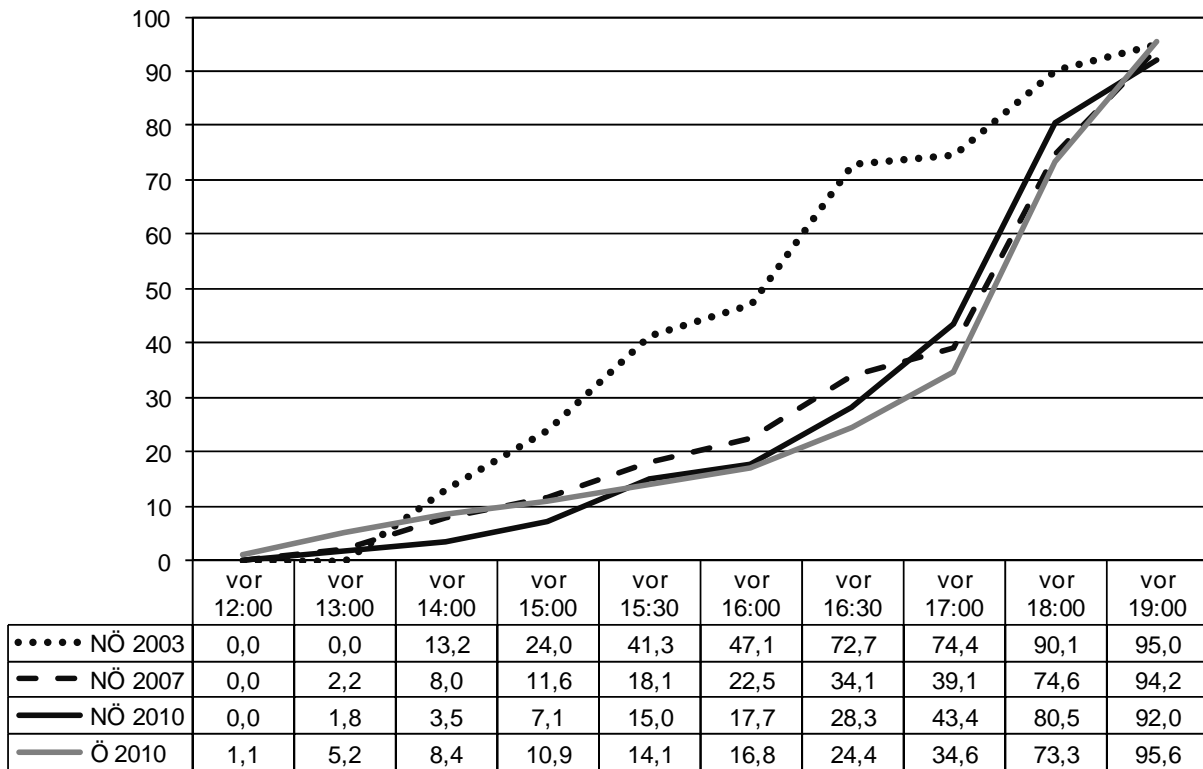


Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Altersgemischte Gruppen halten aktuell länger offen als im Jahr 2003. Schlossen in Niederösterreich damals drei Viertel der Gruppen vor 17:00 Uhr sind es jetzt nur noch 43%. Somit haben diese Einrichtungen am Nachmittag und Abend länger offen als Tagesbetreuungseinrichtungen. Die Unterschiede zu Gesamtösterreich sind etwas geringer als bei den Tagesbetreuungseinrichtungen.

Abbildung 19: Schließzeiten von Altersgemischten Gruppen in Österreich

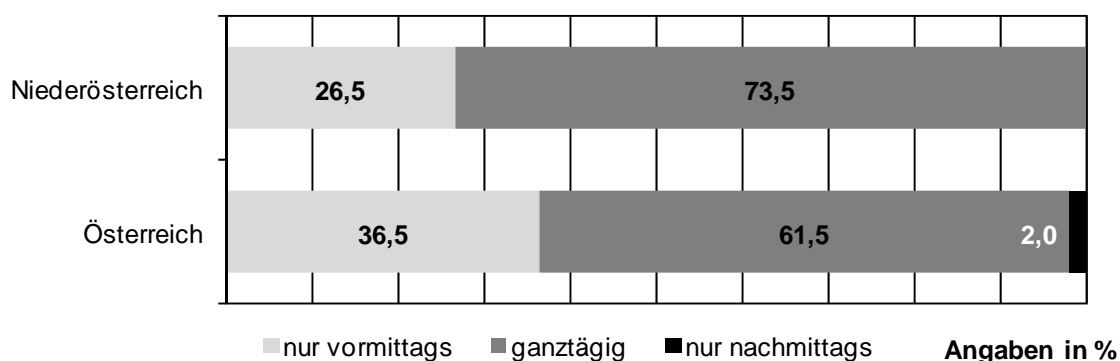


Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2003/04, 2007/08 und 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Die Öffnungszeiten der Einrichtungen bieten die Rahmenbedingungen für die tatsächlich genutzten Betreuungszeiten. Umfangreiche Rahmenöffnungszeiten bieten eine größere Flexibilität bei den gewählten Anwesenheitszeiten der Kinder. Derzeit wird in Niederösterreich rund ein Viertel der Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen nur vormittags betreut, der Rest ganztags. Eine reine Nachmittagsbetreuung gibt es hier nicht. Mit etwas mehr als einem Drittel ist der Anteil nur an Vormittagen betreuter Krippenkinder in Gesamtösterreich etwas höher als in Niederösterreich, eine Betreuung nur am Nachmittag ist auch hier sehr selten.

Abbildung 20: Betreuungszeiten in Tagesbetreuungseinrichtungen in Österreich 2010

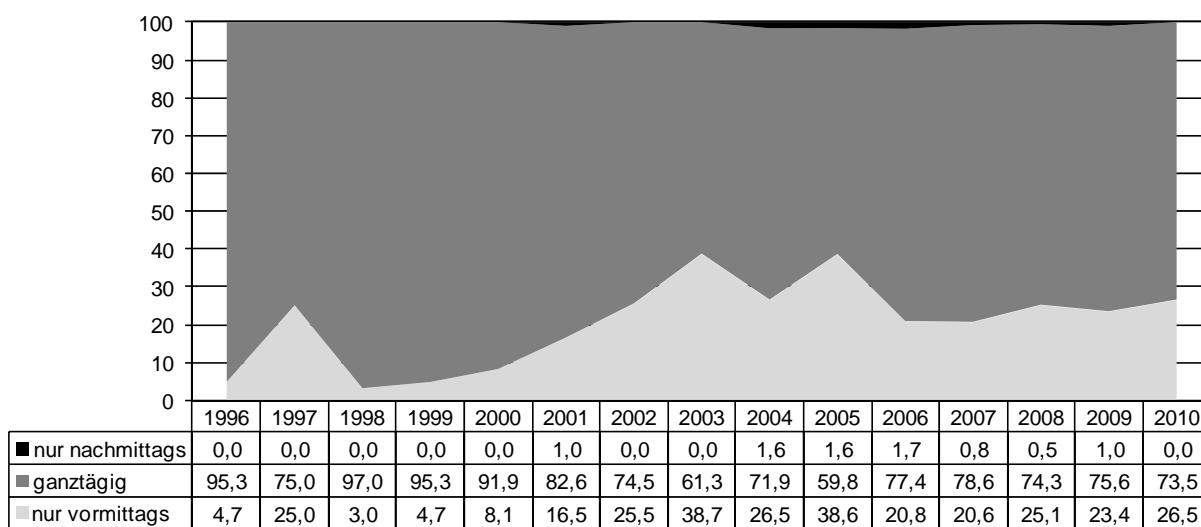


Angaben in %

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/1; eigene Berechnung ÖIF

Im Laufe der vergangenen 15 Jahre haben sich die realen Betreuungszeiten der Kinder in niederösterreichischen Tagesbetreuungseinrichtungen deutlich geändert. Abgesehen vom Jahr 1997 waren Ende der 1990er-Jahre weniger als 5% dieser Kinder nur vormittags in der Betreuungseinrichtung. Nach einigen Schwankungen nach oben (2003 und 2005 wurde mehr als ein Drittel nur vormittags betreut) hat sich der Anteil in den letzten Jahren bei etwa einem Viertel stabilisiert. Somit werden jetzt anteilmäßig weniger Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen ganztägig betreut als vor 10 bis 15 Jahren. Möglicherweise ist hierfür der frühere Wechsel in den Kindergarten (mit 2,5 statt mit 3 Jahren) mitverantwortlich.

Abbildung 21: Anwesenheitszeiten der Kinder in Tagesbetreuungseinrichtungen in NÖ



Angaben in %

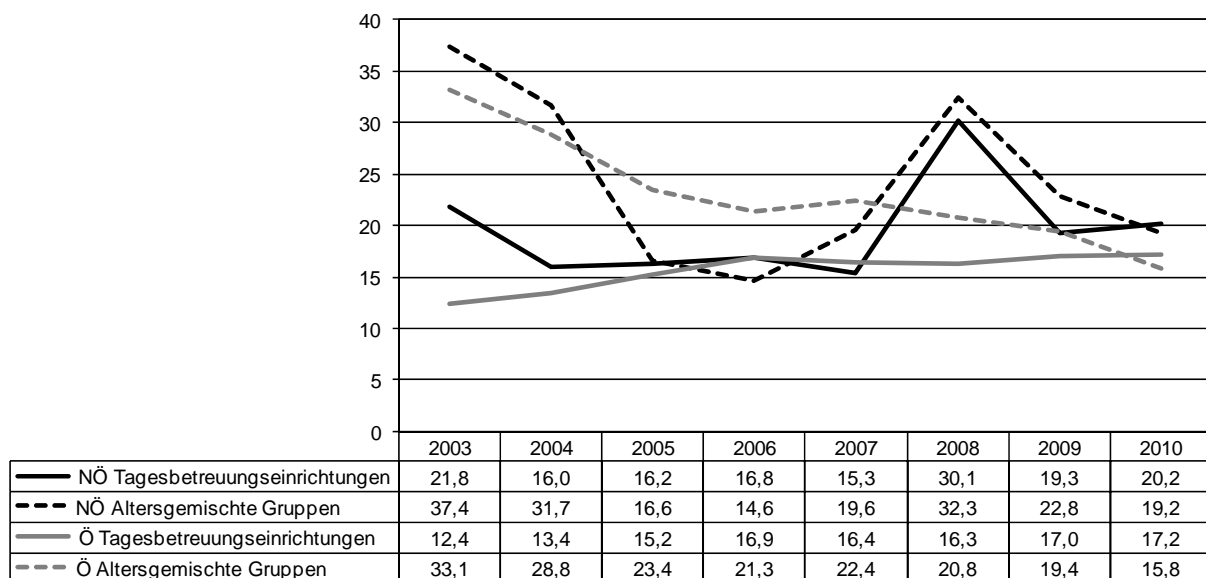
Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 1996/97 bis 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

4.2.6 Ferienzeiten

Neben den täglichen Öffnungszeiten spielen auch die Ferienregelungen eine wichtige Rolle bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Zahl an Schließtagen¹² pro Jahr schwankt in Niederösterreich in den vergangenen Jahren sehr stark. So gibt es den Daten der Kindertagesheimstatistik zufolge im Jahr 2008 in Niederösterreich einen deutlichen Ausschlag nach oben (um mehr als 10 Schließtage mehr als in den Jahren 2007 und 2009). Waren Altersgemischte Gruppen im Jahr 2003 noch deutlich länger geschlossen als Tagesbetreuungseinrichtungen, sind deren Ferienschließzeiten mittlerweile auf das Niveau der Tagesbetreuungseinrichtungen abgesunken. Sowohl in Niederösterreich als auch in Gesamtösterreich hat sich die Zahl an Schließtagen um etwa 7 Tage verringert. In Niederösterreich bleiben im Jahr 2010 Altersgemischte Gruppen durchschnittlich für 19 Tage und Tagesbetreuungseinrichtungen für 20 Tage geschlossen. Die durchschnittliche Zahl an Schließtagen liegt somit unter dem jährlichen Urlaubsanspruch eines Elternteils. Aus den Ferienzeiten dürfen sich demnach kaum Probleme mit der Vereinbarkeit von Beruf und Familie ergeben.

¹² Als Schließtage werden nur jene Tage erfasst, an denen die Einrichtungen, beispielsweise wegen Ferien, geschlossen halten, obwohl sie üblicherweise an diesen Wochentagen geöffnet sind. Hat eine Einrichtung beispielsweise normalerweise von Montag bis Freitag offen und an Samstagen und Sonntagen geschlossen, ergeben sich bei einer 2-wöchigen Schließung 10 Schließtage. „Übliche“ Schließtage (zum Beispiel Samstag und Sonntag) werden in dieser Zahl nicht erfasst. Gesetzliche Feiertage werden ebenfalls nicht mitgezählt.

Abbildung 22: Schließtage pro Jahr von Betreuungseinrichtungen in Österreich



Angaben in Tagen

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11

4.3 Zuständigkeit und Aufgaben

Die Kinderbetreuung fällt in Österreich unter die Kompetenz der Bundesländer, wobei die einzelnen öffentlichen Betreuungseinrichtungen in der Regel durch die Gemeinden betrieben werden. Einheitliche, verbindliche Regelungen für alle Bundesländer gibt es kaum. Es existiert lediglich ein „Bundesländerübergreifender BildungsRahmenPlan für elementare Bildungseinrichtungen in Österreich“ sowie ein Modell für die Ausbildung von Tageseltern. Letzteres ist jedoch nicht verbindlich, sondern dient als Basis für eine vom Bund zertifizierte Ausbildung. Grundsätzlich reichen die in einigen Bundesländern vom Stundenumfang her geringeren Ausbildungen aber auch aus, um in den jeweiligen Bundesländern als registrierte Tagesmutter bzw. als registrierter Tagesvater arbeiten zu können.

4.4 Finanzierung und Kosten

Kinderbetreuungsangebote finanzieren sich aus Förderungen der Öffentlichen Hand, aus Elternbeiträgen und gegebenenfalls aus sonstigen Quellen. Direkte öffentliche Mittel für die Kinderbetreuung fließen meist von den Gemeinden oder den Bundesländern. Je nach Bundesland gibt es entweder eine Objekt- oder eine Subjektförderung bzw. Mischformen, d.h. einen Basissockel je Gruppe plus einen von den individuellen Betreuungszeiten abhängigen Förderbetrag je Kind. Zum Teil sind die Landesförderungen je Kind an den Träger auch davon abhängig, ob das Kind im eigenen Wohnbundesland betreut wird, oder ob es in einem anderen Bundesland wohnt als es betreut wird. Für den Ausbau der Betreuungsangebote gibt es auch im Rahmen der 15a-Vereinbarung Förderungen des Bundes. Diese sind an die Co-Finanzierung der Länder und an Qualitäts- und Strukturmerkmale der Einrichtungen, beispielsweise bei den Öffnungszeiten, gebunden.

Die Elternbeiträge für unter 3-jährige Kinder in Krippen/Tagesbetreuungseinrichtungen und Altersgemischten Gruppen sind in den meisten Bundesländern sozial gestaffelt, wodurch sie zum Teil Elternbeiträge von € 0 ergeben können. Eine grundsätzlich beitragsfreie institutio-

nelle Betreuung für unter 3-Jährige gibt es in Wien. Extrabeträge, beispielsweise für Bastelmaterial, Ausflüge und das Mittagessen können zusätzlich zu den normalen Elternbeiträgen anfallen und dürfen höchstens kostendeckend sein.

Weiters besteht in Österreich die Möglichkeit der steuerlichen Absetzbarkeit von Kinderbetreuungskosten. Je Kind unter 10 Jahren können dabei pro Kalenderjahr Ausgaben bis zu einer Höhe von € 2.300 als außergewöhnliche Belastung geltend gemacht werden. Neben den Kosten aus dem Bereich der institutionellen Betreuung oder der Tageselternbetreuung können auch Betreuungskosten durch andere pädagogisch qualifizierte Betreuungspersonen abgesetzt werden. Die Schwelle zur pädagogisch qualifizierten Person ist hierbei sehr niedrig angesetzt. Schon ab einer 8-stündigen Gesamtausbildung gilt hier eine Betreuungsperson als pädagogisch qualifiziert.

Vom Grundkonzept her kann auch das Kinderbetreuungsgeld als Form der Finanzierung der Kinderbetreuung verstanden werden. Die Bezeichnung Kinderbetreuungsgeld weist auf die Intention hin, den Eltern eine finanzielle Unterstützung für die Kinderbetreuung zu geben. Bei dieser Betrachtung ist das Kinderbetreuungsgeld eine Subjektförderung, die direkt an die Eltern ausbezahlt wird. Diese können entscheiden, ob sie das erhaltene Geld für die Bezahlung einer externen Kinderbetreuung, also für Elternbeiträge, Bastelbeiträge oder Essensbeiträge in den Betreuungseinrichtungen bzw. für die Bezahlung von Tageseltern verwenden oder ob sie es für sich selbst verwenden und als eine Art der Bezahlung für selbst erbrachte Betreuungsleistungen ansehen. Im Gegensatz zu anderen Formen der Subjektförderung (z.B. Gutscheinsystem in Hamburg, vgl. Kapitel 5.3.2) besteht hier die Möglichkeit, zwischen einer finanziell unterstützten Fremdbetreuung durch Tageseltern oder durch institutionelle Betreuungsangebote, einer informellen Betreuung und einer finanziell unterstützten (ausschließlichen) Selbstbetreuung durch die Mutter oder den Vater zu wählen.

4.5 Qualität und Qualitätssicherung

Neben dem quantitativen Betreuungsangebot und der Bedarfsgerechtigkeit aus Sicht der Eltern (beispielsweise bei den Öffnungszeiten) sind auch die qualitativen Aspekte dieser Angebote von großer Bedeutung. Auf das Alter der Kinder abgestimmte Gruppengrößen sowie ausreichend und gut qualifizierte Betreuungspersonen sind für eine kindgerechte Betreuung zentrale Kriterien. Daher werden diese beiden Faktoren für Österreich und für Niederösterreich im weiteren genauer analysiert.

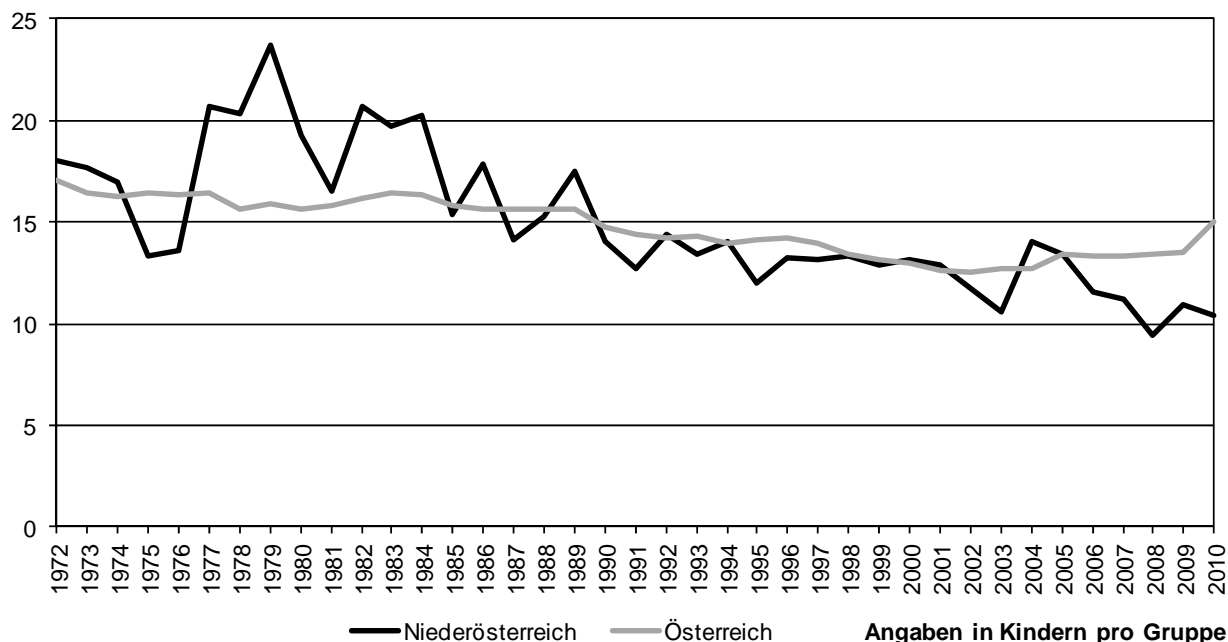
4.5.1 Gruppengröße

Bei der Gruppengröße muss zwischen den rechtlichen Vorgaben und der realen Gruppengröße unterschieden werden. Sind die Gruppen nicht vollkommen ausgelastet, liegt deren reale Größe unterhalb der zulässigen Höchstgrenze.

Rechtlich betrachtet, dürfen in den Tagesbetreuungseinrichtungen in Niederösterreich maximal 15 Kinder pro Gruppe gleichzeitig betreut werden. Gehören auch unter 1-Jährige zur Gruppe, sinkt die zulässige Höchstgrenze auf 10 Kinder ab. In den übrigen Bundesländern bestehen ähnliche Höchstgrenzen.

Die reale durchschnittliche Gruppengröße liegt in Niederösterreich derzeit bei 10,4 Kindern. In den frühen 1980er-Jahren waren im Schnitt doppelt so viele Kinder in einer Tagesbetreuungseinrichtungsgruppe. In den 1990er-Jahren lag Niederösterreich bei der Gruppengröße etwa im Österreichschnitt, seit dem Jahr 2002 sind die Gruppen in Niederösterreich fast durchgängig kleiner als in Gesamtösterreich.

Abbildung 23: Gruppengrößen von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich



Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Tabelle 15: Gruppengrößen von Tagesbetreuungseinrichtungen/Krippen in Österreich

	Kinder pro Gruppe (in Absolutzahlen)								
	1972	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Niederösterreich	18,0	13,3	19,3	15,3	14,0	12,0	13,1	13,4	10,4
Österreich	17,0	16,4	15,7	15,8	14,7	14,1	12,9	13,4	15,0

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2010/11; eigene Berechnung ÖIF

Für Altersgemischte Gruppen gelten in Niederösterreich die gleichen Bestimmungen wie für die Tagesbetreuungseinrichtungen, die reale durchschnittliche Gruppengröße ist hier aber nicht immer eindeutig ermittelbar. Da einige Kinder nur vormittags und andere nur nachmittags betreut werden, können Plätze zum Teil doppelt vergeben sein, das heißt, dass derselbe Betreuungsplatz vormittags durch ein anders Kind genutzt wird (z.B. durch ein 2-jähriges Kind) als nachmittags (z.B. durch ein Schulkind). In der Kindertagesheimstatistik wird nur die Zahl der betreuten Kinder ausgewiesen, nicht jedoch, wie viele von ihnen gleichzeitig anwesend sind. Die aus der Kindertagesheimstatistik ermittelte Gruppengröße kann daher über der realen Gruppengröße liegen, die sich aus der Zahl gleichzeitig anwesender Kinder ergeben würde. Dadurch können in den ausgewiesenen Werten Verzerrungen nach oben auftreten und die realen Betreuungsverhältnisse falsch widerspiegeln.

Bei Tageseltern gibt es zwei unterschiedliche Zahlen zur maximalen Kinderzahl: eine zur Kinderzahl, die eine Tagesmutter/ein Tagesvater insgesamt betreuen darf und eine, wie viele Kinder gleichzeitig anwesend sein dürfen. Die maximale Zahl gleichzeitig anwesender Kinder hängt in den meisten Bundesländern von deren Alter ab. Einschließlich der eigenen Kinder der Tageseltern (sofern diese ein bestimmtes Alter noch nicht erreicht haben) dürfen in Niederösterreich maximal 7 Kinder gleichzeitig betreut werden. Sind 4 gleichzeitig betreute Kinder im Vorschulalter, darf kein weiteres Kind gleichzeitig betreut werden. In den meisten Bundesländern gelten 4 oder 5 Kinder als Obergrenze für die gleichzeitige Betreuung. In einigen Bundesländern dürfen insgesamt nur 6 bis 8 Kinder durch eine Tagesmutter/einen Tagesvater betreut werden, auch wenn diese nicht alle gleichzeitig anwesend sind. Durch diese Beschränkung kann die Gruppenzusammensetzung einigermaßen stabil gehalten werden. Besonders für Kinder unter 3 Jahren ist eine hohe Stabilität in der Gruppenzusammensetzung wichtig.

4.5.2 Zahl und Qualifikation der BetreuerInnen

In engem Zusammenhang mit der Gruppengröße steht auch die Zahl an Betreuungspersonen sowie deren Qualifikation. In Niederösterreich sind den rechtlichen Bestimmungen zufolge sowohl in den Tagesbetreuungseinrichtungen als auch in den Altersgemischten Gruppen jeweils eine pädagogische Fachkraft und ab einem bestimmten Auslastungsgrad der Gruppe (mehr als die Hälfte der Plätze besetzt) eine Hilfskraft vorgesehen. Die PädagogInnen benötigen eine einschlägige bzw. eine 220-stündige Ausbildung, bei den Hilfskräften ist hingegen keinerlei fachspezifische Ausbildung vorgeschrieben. Zur Qualitätssicherung müssen die PädagogInnen jährlich eine Fortbildung von mindestens 20 Stunden absolvieren.

Ähnliche Vorgaben gibt es auch in den anderen Bundesländern. In allen Bundesländern ist in Krippen eine pädagogische Fachkraft je Gruppe, in Vorarlberg je Einrichtung, vorgeschrieben. In Altersgemischten Gruppen in Oberösterreich ist eine zweite Fachkraft erforderlich, wenn zumindest ein unter 3-jähriges Kind betreut wird. Überall ist eine Ausbildung zum/zur KindergärtnerIn, in einigen Bundesländern zusätzlich zum/zur FrüherzieherIn, erforderlich. Etwas deutlicher sind die Unterschiede bei den Hilfskräften. Vielfach ist eine Hilfskraft je Krippengruppe vorgesehen, in Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark nur ab einer bestimmten Auslastung der Gruppe. In Salzburg ist eine Hilfskraft für zwei Gruppen vorgesehen. In den Einrichtungen für Kleinkinder in Vorarlberg ist die Zahl an Hilfskräften von der realen Gruppengröße und von der Altersstruktur der Kinder abhängig. Stark unterschiedlich sind auch die Qualifikationserfordernisse der Hilfskräfte. In Kärnten, Niederösterreich, Tirol und in Wien werden keine fachspezifischen Ausbildungen vorgeschrieben, in Oberösterreich benötigen sie eine Ausbildung im Ausmaß von 60 Stunden, im Burgenland von 200 Stunden und in der Steiermark von 300 Stunden plus einer 3-monatigen Praxisausbildung. Lediglich Empfehlungen gibt es in Salzburg (Tageselternausbildung oder Pflegeelternausbildung) und in Vorarlberg (Ausbildung zur/zum Spiel- oder KindergruppenbetreuerIn).

Starke Veränderungen gab es bei der vorgeschriebenen Ausbildung für Tageseltern. Waren in Niederösterreich früher nur 30 Stunden Theorie und keine Praxis in der Grundausbildung vorgeschrieben, sind es derzeit 300 Stunden Theorie + 40 Stunden Praxis. Eine längere Ausbildung gibt es nur in der Steiermark (300 Stunden Theorie + 160 Stunden Praxis). Die kürzeste Ausbildung benötigen Tageseltern in Wien (60 Stunden Theorie und keine Praxis).

4.6 Elterneinbindung

Während in den nordischen Ländern die Einrichtung eines Elternbeirats auch für den Bereich der (institutionellen) Kleinkindbetreuung verpflichtend ist, ist ein solcher in Österreich lediglich für den Kindergartenbereich in einer Reihe von Bundesländern – unter anderem auch in Niederösterreich – vorgesehen.

Allerdings besteht keine Verpflichtung zur Einrichtung, sondern die Eltern selbst stimmen beim ersten (verpflichtend abzuhaltenden) Elternabend darüber ab, ob sie einen Elternbeirat wünschen oder nicht. Im Niederösterreichischen Kindergartengesetz (2006) sind die Aufgaben des Elternbeirats festgeschrieben¹³. Dieser wirkt beratend bei der Gestaltung von Elternabenden, anderen Elternveranstaltungen und administrativen, jedoch nicht pädagogischen Maßnahmen in der Kindergartengruppe mit. Der Elternbeirat hat bei seiner Tätigkeit den Kontakt mit den übrigen Eltern (Erziehungsberechtigten) herzustellen.

Mit den Elternverwalteten Kindergruppen existiert in Österreich jedoch eine sehr weitreichende Form der Elterneinbindung in die Kinderbetreuung. Diese Gruppen werden von Eltern gegründet und als Verein geführt. In den Kindergruppen werden je nach Altersgruppe maximal 15 Kinder betreut. Neben altersgemischten Gruppen gibt es auch eigene Gruppen für Kleinstkinder. In Österreich werden mehr als 5.000 Kinder in über 400 Gruppen betreut (<http://www.kindergruppen.at>), wobei jedoch keine Aussagen über die Anzahl der betreuten 0- bis unter 3-Jährigen getroffen werden können.

Auf Landesebene sind die Kindergruppen jeweils einer politisch unabhängigen Dachorganisation zugeordnet, die als deren Interessensvertretung fungiert. Aus den Vereinsmitgliedern der einzelnen Landesverbände rekrutieren sich die Vorstandsmitglieder der Bundesdachorganisation (BÖE – Bundesverband Österreichischer Elternverwalteter Kindergruppen). Der BÖE formuliert seit seiner Gründung im Jahr 1987 die gemeinsamen Ideen und Pädagogischen Konzepte der einzelnen Kindergruppen. Das Betreuungspersonal ist entsprechend der BÖE-Kriterien (bzw. im Rahmen der geltenden Landesgesetze für KinderbetreuerInnen) qualifiziert und wird vom Verein, d.h. von den Eltern selbst angestellt. Die einzelnen Landesverbände übernehmen gleichzeitig auch die Funktion als Ausbildungseinrichtung für die Betreuungspersonen. So ist etwa der Landesverband NEK (Niederösterreichische Elternverwaltete Kindergruppen) eine vom Land NÖ zertifizierte und anerkannte Bildungsorganisation (<http://www.nek.kindergruppen.at>).

Die Eltern sind sowohl organisatorisch als auch inhaltlich stark eingebunden. Neben Arbeiten wie Buchhaltung, Instandhaltung der Räumlichkeiten, Vorbereitung von Festen und monatlichen Elternabenden ist vor allem die enge Zusammenarbeit mit den BetreuerInnen und die aktive Auseinandersetzung mit pädagogischen Inhalten und möglichen Problemen in der Gruppe ein wesentlicher Aufgabenbereich der Eltern. In einigen Gruppen gibt es darüber hinaus auch regelmäßige Koch- und Putzdienste.

¹³ Niederösterreichisches Kindergartengesetz 2006, LGBl. 5060-2: §21 Abs. 3 bis 5 sowie Verordnung über die Geschäftsordnung und die Wahl des Elternbeirates in öffentlichen Kindergärten des Landes Niederösterreich, LGBl. 5060/2-1

5 Innovative Modelle der Kinderbetreuung

5.1 Struktur und Trägerschaft des Angebots für unter 3-Jährige

Die Angebotsstrukturen in den verschiedenen europäischen Ländern ähneln sich insofern, als alle Länder durch eine Kombination von institutionellen und familienähnlichen Angeboten gekennzeichnet sind. Obgleich sich die Länder hinsichtlich der jeweiligen Gewichtung dieser Angebotsformen durchaus unterscheiden, so steht dennoch außer Frage, dass beide Varianten in einem Staat Platz finden sollten, um einem bedürfnisgerechten Angebot nahe zu kommen.

Obgleich die öffentliche Trägerschaft in den meisten europäischen Ländern überwiegt, gibt es keine Hinweise darauf, dass eine Schwerpunktsetzung auf private Trägerschaft per se negativ zu bewerten ist. Hier spielt es vor allem eine Rolle, welchen Qualitätskriterien die jeweiligen Träger unterliegen und in welcher Weise die Kontrolle derselben erfolgt.

Auch der Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für die Altersgruppe der unter 3-Jährigen kann in gewisser Weise als „innovatives Modell“ im Sinne eines in Österreich/Niederösterreich nicht verankerten Konzepts verstanden werden. Wie die Beispiele aus den Ländern, in denen dieser Rechtsanspruch gegeben ist, darlegen, ist damit für Eltern jedoch sehr oft dennoch keine Garantie verbunden, auch tatsächlich einen Betreuungsplatz zugewiesen zu bekommen. In manchen Fällen (z.B. in Ungarn) wird deutlich, dass der vermeintliche Anspruch de facto nur auf dem Papier besteht. Damit verbunden ist die Frage, wie der Begriff des Rechtsanspruchs juristisch definiert wird. So konnten keinerlei Hinweise aufgefunden werden, dass eine Nichterfüllung des Rechtsanspruchs in einem der Länder, in denen dieser gegeben ist, auch mit Konsequenzen verbunden wäre (z.B. die Möglichkeit, diesen Rechtsanspruch einzuklagen).

Mit dem Rechtsanspruch verknüpft ist auch die Frage nach den dahinterstehenden Rahmenbedingungen bzw. Faktoren, an denen die Erfüllung zu messen ist. Kann der Anspruch etwa dann als erfüllt betrachtet werden, wenn die Erreichbarkeit des Betreuungsplatzes mit einer Stunde Fahrtzeit mit öffentlichen Verkehrsmitteln verknüpft ist? Ist dem Rechtsanspruch Genüge getan, wenn der Betreuungsplatz ein Betreuungsausmaß von nur wenigen Stunden einschließt? Erst die Klärung dieser relevanten Aspekte ermöglicht eine Beurteilung der Sinnhaftigkeit und auch der Umsetzbarkeit eines Rechtsanspruchs auf Kinderbetreuung für unter 3-Jährige.

5.2 Zuständigkeiten und Aufgaben

Eine in den nordischen Ländern bewährte Verteilung der Aufgaben und Zuständigkeiten besteht darin, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen und Qualitätsanforderungen auf nationaler Ebene vorgegeben werden, die konkrete Umsetzung und Verwaltung jedoch auf lokaler Ebene erfolgt. Dabei verfügen die umsetzenden Gemeinden über weitgehende Autonomie bei der Bereitstellung und Verwaltung des Angebots. Eine staatliche Subvention in Form sogenannter „Block grants“ garantiert ein Basiskapital, ohne strikte Verwendungsanweisungen damit zu verknüpfen. Anstatt die Streuung der Angebote mehr oder weniger dem Zufall bzw. der Initiative einzelner Gemeinden und/oder AnbieterInnen zu überlassen, wer-

den die Gemeinden in die Pflicht genommen, ein für ihr Gemeindegebiet bedürfnisgerechtes Angebot zur Verfügung zu stellen.

Um die Qualität und die adäquate Umsetzung der nationalen Vorgaben auf lokaler Ebene sicherzustellen, kommen z.B. in Finnland regionale Kontrollmechanismen in Form von „Provincial State Officers“ zum Einsatz. In Europa wird diese Form der Dreiteilung in nationale, regionale und lokale Zuständigkeit in zunehmendem Maße praktiziert.

5.3 Finanzierung und Kosten

In Kapitel 3.4 wurden die unterschiedlichen Formen der Finanzierung vorgestellt. Die unterschiedlichen Varianten der Subjektförderung wie z.B. Gutscheinsysteme stellen dabei verhältnismäßig neue und innovative Möglichkeiten dar, die in einigen wenigen Ländern bereits in kreativer Weise umgesetzt wurde. Vor allem Deutschland nimmt hier mit mehreren lokal bzw. regional begrenzten Initiativen eine Vorreiterrolle ein.

Im Folgenden werden einige Modelle näher vorgestellt. Dies sind einerseits Beispiele, die sich in erster Linie an die Eltern wenden und an eine formelle Betreuung angeknüpft sind (Gutscheinsysteme in Mannheim und Hamburg). Durch diese Zweckbindung an eine außerfamiliale, formelle Betreuung unterscheiden sich diese Modelle beispielsweise vom österreichischen Kinderbetreuungsgeld (vgl. Kapitel 4.1). Andererseits wird im Bereich der formellen Betreuung ein Konzept präsentiert, das sich direkt an die Träger wendet (Pro-Kopf-Förderung in Bayern). Ergänzend zu diesen Modellen für den formellen Betreuungssektor werden auch das Modell der „Ditzinger Kindertagespflege“ („DiKiTa“) in Baden-Württemberg sowie ein Fördermodell aus den Niederlanden für die Betreuung durch die Großeltern kurz vorgestellt.

5.3.1 Gutscheinsystem in Mannheim (Preis-Gutschein für Eltern)

In Mannheim wurde im Jahr 2001 ein Gutscheinsystem eingeführt. Die Höhe des Gutscheins beträgt € 50 für die Betreuung in Krippen und € 35 für die Betreuung in Kindergärten. Diese Höhe ist unabhängig vom Haushaltseinkommen und der Dauer der Betreuung. Somit ist die Höhe des Gutscheins für alle Kinder mit Hauptwohnsitz in Mannheim gleich hoch. Es handelt sich hier um einen reinen Preis-Gutschein. Zur Abfederung sozialer Ungleichheiten können Eltern neben den Gutscheinen auch einen Antrag auf Reduktion oder den Erlass der Elternbeiträge stellen (<http://www.mannheim.de>).

Parallel zu dieser Subjektförderung besteht in Mannheim weiterhin eine Objektförderung bei den Einrichtungen. Angesichts der Höhe der Förderungen und der (regulären) Elternbeiträge liegt in Mannheim der Schwerpunkt somit weiterhin im Bereich der Objektförderung. Der für die Stadt Mannheim wesentliche Vorteil an dieser Gutscheinelösung ist der geringe Verwaltungsaufwand. Da es keine Staffelung der Höhe der Gutscheine und keine Grenzen beim Haushaltseinkommen gibt, müssen die zuständigen Bürgerdienststellen der Stadt den Antrag der Eltern lediglich bestätigen. Auch für die Eltern ist der Aufwand eher gering. Sie müssen den ausgefüllten Gutschein nur bei der Einrichtung abgeben und ihr Elternbeitrag wird automatisch um diesen Betrag reduziert.

5.3.2 Gutscheinsystem in Hamburg (Zeit-Gutschein für Eltern)

Ein vollkommen anderes, wesentlich differenzierteres Gutscheinsystem besteht in Hamburg. Dort werden sowohl das Haushaltseinkommen als auch der errechnete Zeitbedarf für die Betreuung bei der Ausstellung der Gutscheine einbezogen. Somit handelt es sich im Hamburger Modell um einen Zeit-Gutschein. Im Hamburger Gutscheinsystem ist im Gegensatz zu Mannheim auch eine soziale Staffelung mit einbezogen.

Der Bedarf an Betreuungsstunden wird aus dem Erwerbsumsatz der Eltern (Wochenarbeitszeit in Stunden) und unter Berücksichtigung der Wegzeiten zwischen der Betreuungseinrichtung und dem Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz der Eltern ermittelt. Hierfür müssen berufstätige Alleinerziehende oder Elternpaare ihre Arbeitsverträge vorlegen oder ihren Ausbildungsplatz belegen. Nach einer Reform der Regelung im Jahr 2006 bestehen auch feste Regelungen für die Berechnung des Bedarfs bei stark schwankenden Arbeitszeiten oder bei regelmäßig anfallenden Überstunden. Ist das Kind zumindest 3 Jahre alt, besteht unabhängig von der Arbeitszeit der Eltern ein Anspruch auf einen Gutschein für eine 5-stündige Betreuung mit Mittagessen. Aus diesem errechneten Bedarf ergibt sich, je nach Alter des Kindes, folgender Raster für die verschiedenen Formen des Gutscheins:

Tabelle 16: Gutscheinmodelle in Hamburg

Gutscheinmodelle in Hamburg			
Krippe 0- bis unter 3-Jährige	Kindergarten 3-Jährige bis Schuleintritt	Hort Schulkinder bis 14 Jahre	Tageseltern
4 Stunden/Tag ohne Mittagessen	4 Stunden/Tag ohne Mittagessen	2 Stunden/Tag mit Mittagessen	5 bis 10 Stunden/Woche
6 Stunden/Tag mit Mittagessen	5 Stunden/Tag ohne Mittagessen	3 Stunden/Tag mit Mittagessen	11 bis 20 Stunden/Woche
8 Stunden/Tag mit Mittagessen	5 Stunden/Tag mit Mittagessen	5 Stunden/Tag mit Mittagessen	20 bis 25 Stunden/Woche
10 Stunden/Tag mit Mittagessen	6 Stunden/Tag mit Mittagessen	7 Stunden/Tag mit Mittagessen	26 bis 30 Stunden/Woche
12 Stunden/Tag mit Mittagessen	8 Stunden/Tag mit Mittagessen		31 bis 40 Stunden/Woche
	10 Stunden/Tag mit Mittagessen		mind. 41 Stunden/Woche
	12 Stunden/Tag mit Mittagessen		

Quelle: <http://www.hamburg.de/contentblob/118784/data/elternbeitraege-brosch-beitraege-2011-08.pdf>

Um den Wiedereinstieg zu erleichtern (z.B. für die langsame Eingewöhnung des Kindes in die Betreuungseinrichtung oder für die Vorbereitung des Elternteils auf den Wiedereinstieg), sind eigene Fristen im System vorgesehen. Für das letzte Jahr vor dem Schuleintritt sind 5 Stunden pro Tag (inkl. Mittagessen) generell kostenlos, längere Betreuungen müssen aber auch in diesem Jahr dem Raster entsprechend bezahlt werden. Weiters ist eine selbst finanzierte Aufstockung der Betreuungszeiten auf ein höheres Stundenausmaß als bewilligt wurde möglich.

Innerhalb der bewilligten Gutscheinform (z.B. Krippe für 8 Stunden/Tag) gibt es eine soziale Staffelung der Beitragshöhe. Die Beitragshöhe hängt einerseits vom Haushaltseinkommen (48 Einkommensklassen von „bis € 1.123“ bis „ab € 3.375“) und andererseits von der Haushaltsgroße (5 Varianten von „2-Personen-Haushalt“ bis „6-oder-mehr-Personen-Haushalt“) ab. Somit ergibt sich beispielsweise bei einem 8-stündigen Betreuungsbedarf in einer Krippe für einen 3-Personen-Haushalt mit einem Netto-Einkommen von € 2.650 ein Beitragswert von € 286/Monat, das heißt, dass man mit dem Gutschein das Kind für 8 Stunden/Tag (bzw. 40 Stunden/Woche) zu einem Elternbeitrag von € 286 in einer beliebigen Betreuungseinrichtung betreuen lassen kann. Zusätzlich sind im System Geschwisterermäßigungen vorgesehen.

Mit dem Gutschein ist ein Rechtsanspruch der Eltern auf einen Betreuungsplatz im bewilligten Zeitausmaß verbunden. Wenn die Eltern selbst keinen passenden Betreuungsplatz finden, ist die Stadt Hamburg dazu verpflichtet, einen solchen Platz zu finden. Der Antrag auf einen Betreuungsgutschein muss jedes Jahr neu gestellt werden. Aufgrund des sehr komplexen Gutscheinsystems muss der Antrag 3 bis 6 Monate im Voraus gestellt werden. Durch Veränderungen im Bedarf der Eltern kann sich auch die Zahl an bewilligten Stunden ändern. Hat die Mutter beispielsweise zwischenzeitlich (Vollzeit) gearbeitet und geht dann wegen der Geburt eines weiteren Kindes in Karenz (und bleibt somit zu Hause), reduziert sich der Stundenbedarf der außerfamilialen Kinderbetreuung und es werden weniger Stunden genehmigt. Dadurch können sich auch die realen Betreuungszeiten einzelner Kinder verringern. In den ersten Jahren nach der Einführung dieses Systems haben sich die durchschnittlichen Betreuungszeiten der Kinder etwas verkürzt: Die Kinder wurden in den ersten Jahren nach Einführung des Gutscheinsystems öfter für bis 6 Stunden/Tag und seltener für 8 oder mehr Stunden betreut (<http://www.kindertagesbetreuung.de/K747.html>).

Im Vergleich zum Modell in Mannheim ist jenes in Hamburg administrativ aufwendiger, es ist aber auch wesentlich treffsicherer, da die Unterstützung bei den Elternbeiträgen sehr eng an den tatsächlichen (oder zumindest an den ermittelten) Bedarf der Eltern gekoppelt ist. Sind außerfamiliale Betreuungsstunden aufgrund des Erwerbsausmaßes (bzw. des Aus- und Fortbildungsausmaßes) nicht zwingend erforderlich, werden sie auch nicht gefördert. Fließt weniger Geld in nicht unbedingt erforderliche Betreuungsleistungen, verbleibt mehr Geld für die notwendigen Betreuungsstunden.

5.3.3 Pro-Kopf-Förderung in Bayern (Subjektförderung für Träger)

In Bayern wurde schon vor einigen Jahren mit der Umstellung von der Objekt- auf die Subjektförderung begonnen. Näher untersuchte Projekte zur Umstellung gibt es hierzu beispielsweise aus Bayreuth und aus dem Landkreis Landsberg am Lech.

Bei diesen beiden Projekten gibt es keine Sockelförderung (z.B. Basisbetrag je Gruppe, unabhängig davon wie viele Kinder in der Gruppe sind) für die Träger. Sie stellen somit Projekte mit einer reinen Subjektförderung dar. Die monatliche, kindbezogene Förderung setzt sich aus einem Zeit-Faktor je Kind und einem Gewichtungsfaktor je Kind zusammen. Als Basiswert werden die Kosten für eine 4-stündige Betreuung eines nicht behinderten, deutschsprachigen 3-jährigen Kindes herangezogen. Als Basiswert wurden vom Bayerischen Sozialministerium damals € 753,80 festgelegt. Dieser Basiswert wird mit dem Gewichtungs- und dem Zeit-Faktor multipliziert, um auf den ausbezahlten Förderbetrag je Kind zu kommen. Diese Faktoren sind:

- Zeit-Faktor (reale Betreuungszeit/Tag)
 - über 2 bis 3 Stunden: 0,75
 - 3 bis 4 Stunden: 1,00
 - über 4 bis 5 Stunden: 1,25
 - über 5 bis 6 Stunden: 1,50
 - über 6 bis 7 Stunden; 1,75
 - über 7 Stunden: 2,00

- Gewichtungsfaktor
 - unter 3-Jährige: 2,00
 - Sprachprobleme 1,30
 - Behinderung: 4,50

Durch die Kombination von Zeit- und Gewichtungsfaktoren ergeben sich 24 Gesamtfaktoren (Zeit-Faktor * Gewichtungsfaktor; vgl. Tabelle 17) mit denen der Basiswert multipliziert wird. Für eine 6,5-stündige Betreuung eines 2-jährigen Kindes ergibt sich beispielsweise ein Pro-Kopf-Förderwert von € 2.638,30 ($€ 753,80_{\text{(Basiswert)}} * 1,75_{\text{(Zeit-Faktor)}} * 2,00_{\text{(Gewichtungsfaktor)}}$).

Tabelle 17: Pro-Kopf-Förderung in Bayern

Pro-Kopf-Förderungsschema Bayern					
		Gewichtungsfaktor			
		3- bis unter 6-Jährige	mit Behinderung	mit Sprachfaktor	0- bis unter 3-Jährige
Zeit-Faktor	über 2 bis unter 3 Stunden	Basis * 0,75	Basis * 0,75 * 4,50	Basis * 0,75 * 1,30	Basis * 0,75 * 2,00
	3 bis 4 Stunden	Basis	Basis * 4,50	Basis * 1,30	Basis * 2,00
	über 4 bis 5 Stunden	Basis * 1,25	Basis * 1,25 * 4,50	Basis * 1,25 * 1,30	Basis * 1,25 * 2,00
	über 5 bis 6 Stunden	Basis * 1,50	Basis * 1,50 * 4,50	Basis * 1,50 * 1,30	Basis * 1,50 * 2,00
	über 6 bis 7 Stunden	Basis * 1,75	Basis * 1,75 * 4,50	Basis * 1,75 * 1,30	Basis * 1,75 * 2,00
	über 7 Stunden	Basis * 2,00	Basis * 2,00 * 4,50	Basis * 2,00 * 1,30	Basis * 2,00 * 2,00

Quelle: <http://www.iska-nuernberg.de>

Aus Sicht des ISKA (Institut für Soziale und Kulturelle Arbeit) sind die Faktoren in dieser Form problematisch. Sehr lange Betreuungszeiten werden aus Sicht der ISKA nur unzureichend gefördert. Zusätzliche Zeitfaktoren („> 8 bis 9 Stunden“ und „> 9 Stunden“) werden dabei als sinnvoll erachtet. Ebenfalls scheint die zeitliche Untergrenze für eine Förderung (mehr als 2 Stunden Betreuung/Tag) problematisch.

Die reine Orientierung an den Betreuungszeiten kann, besonders bei der Möglichkeit der flexiblen Nutzung, für die Träger problematisch sein. Breite Öffnungszeiten schaffen größerer Spielräume für die Eltern bei der individuellen Nutzung und sind somit, aus Sicht der Eltern, ein Qualitätskriterium der Einrichtung. Bei einer reinen Subjektförderung können ausgedehnte Rahmenöffnungszeiten aber nicht vollkommen honoriert werden. Wird Kind A von 6:30 Uhr bis 13:30 Uhr und Kind B von 9:30 Uhr bis 18:00 Uhr betreut, sind lange Gesamtöff-

nungszeiten erforderlich, auch wenn zu den Randzeiten die Auslastung sehr gering ist. Daher erscheint der ISKA ein zusätzlicher Öffnungszeit-Faktor bei der Förderung als sinnvoll. Dieser wäre dann jedoch eine Objekt- und somit keine Subjektförderung. Demnach wäre eine Mischung von Objekt- und Subjektförderung sinnvoller als eine reine Objekt- oder eine reine Subjektförderung.

Im Rahmen der Umstellung wurden begleitend deren Effekte auf die Nutzung und die Zufriedenheit der Eltern und der BetreuerInnen untersucht. Um die Bedürfnisse der Eltern und die Angebote aufeinander abzustimmen und um ausreichend Information für die Eltern zu schaffen, wurden im Rahmen dieser Projekte ein standardisierter, im Internet abrufbarer Kriterienkatalog erstellt sowie MitarbeiterInnen-, Eltern- und Kinderbefragungen durchgeführt. Rund ein Fünftel der Eltern nahm Verbesserungen bei den Betreuungseinrichtungen wahr. Bei den Öffnungszeiten sieht im Landkreis Landsberg am Lech sogar ein Drittel der befragten Eltern Verbesserungen.

Laut Angaben der Stadt Bayreuth ist ihre Gemeinde eine der ersten in Bayern, die aufgrund der Entwicklung der vergangenen Jahre eine Vollversorgung mit Kinderbetreuungsplätzen erreicht hat.¹⁴

5.3.4 DiKiTa – Ditzinger Kindertagespflege¹⁵

Angeregt durch ähnliche Modelle im Landkreis Böblingen sowie Filderstadt wurde 2008 von der Stadt Ditzingen das Fördermodell „DiKiTa“ – Ditzinger Kindertagespflege, initiiert, um die Betreuungsvariante der familienähnlichen Tagespflege zu erhöhen. Seit 2009 werden Eltern, die einen Platz in der Kindertagespflege (bei Tageseltern) nutzen, auf Antrag durch einen städtischen Zuschuss mit Eltern gleichgestellt, die einen von der Betreuungszeit her vergleichbaren Platz in einer örtlichen Kindertageseinrichtung in Anspruch nehmen. Einen Zuschuss erhalten sowohl Tagespflegepersonen (Tageseltern), die Betreuungsplätze in ihrer eigenen Wohnung anbieten, als auch eine in Ditzingen ansässige Pflegestelle. Darüber hinaus werden unter bestimmten Voraussetzungen Qualifizierungsmaßnahmen bezuschusst, um einen Anreiz zu schaffen, als Tagespflegeperson tätig zu sein. Im Landkreis Ludwigsburg wurde die Kindertagespflege mittlerweile flächendeckend eingeführt. Das neue Fördermodell wird von den Eltern sehr positiv beurteilt und stößt auf reges Interesse.

5.3.5 Grants for Grandparents (Niederlande)

2007 wurde in den Niederlanden eine Förderung für Großeltern eingeführt, die sich regelmäßig für die Kinderbetreuung zur Verfügung stellen. Es handelt sich dabei um einen finanziellen Zuschuss für die Eltern, die diese Form der Betreuung in Anspruch nehmen. Voraussetzung für den Bezug ist, dass die Großmutter oder der Großvater bei einer Agentur, die Kinderbetreuung vermittelt, registriert ist und eine Reihe von – großteils die Sicherheit des Kindes betreffende – Voraussetzungen erfüllt.

¹⁴ Krauss, Günter (2004) / <http://www.bay-gemeindetag.de> / <http://www.bayrischer-elternverband.de> / <http://www.iska-nuernberg.de> / <http://www.oedp-bayern.de>

¹⁵ http://www.statistik-bw.de/Bevoelkgebiet/FaFo/Familien_in_BW/R20112.pdf

5.4 Qualität und Qualitätssicherung

Im Bereich der Qualitätsentwicklung und -sicherstellung ist die autonome belgische Region Flandern besonders hervorzuheben.

Die 1984 gegründete Regierungsorganisation „Kind en Gezin“ (Kind und Familie) ist in Zusammenarbeit mit den Anbietern für Kinderbetreuung für die Festlegung landesweiter Qualitätsstandards zuständig. Um die Umsetzung der Kriterien sicherzustellen, wurden nationale Qualitätsskalen zur Evaluierung der pädagogischen Arbeitsweise in allen von Kind en Gezin geförderten Einrichtungen eingeführt, die auf international anerkannten Vorgaben basieren. Eine Reihe von Qualitätsinspektoren erhielt zudem eine umfassende Einschulung von Seiten der Universität Leuven. Durch die Einführung der Skalen wurden niedrig bewertete AnbieterInnen motiviert, vermehrt in die Erfüllung der Kriterien zu investieren. Auf Basis der insgesamt sieben Qualitätskriterien werden auch Schulung und Weiterbildungen für in der Kinderbetreuung tätige Personen angeboten, was wiederum eine positive Rückkoppelung in Hinblick auf die Qualität mit sich bringt. Im Jahr 2001 erfolgte, basierend auf den Erfahrungen mit dem Skalensystem, eine weitere Weiterentwicklung des flämischen Qualitätskonzepts, das vermehrt auf die Einbindung von Praktikern setzt, um die z.T. sehr theoretischen, auf entwicklungspsychologischen Grundlagen basierenden Qualitätskriterien besser umsetzen zu können (Altgeld 2009). Qualität wurde nun stärker als Konstrukt wahrgenommen, das (auch) zwischen Eltern, Kinder und dem Betreuungspersonal vereinbart werden muss. Dabei wurde der Bedarf für konkrete Richtlinien sichtbar, was u.a. in der Entwicklung von Bewertungsskalen für Wohlbefinden und Zugehörigkeit an der Universität Leuven führte (Oberhuemer & Schreier 2010). Insgesamt verfügt Belgien in Hinblick auf die Kinderbetreuung über ein hochentwickeltes Qualitätsmanagement, das auf eine Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft, Praktikern und Familien setzt und nicht nur als Kontrollinstrument fungiert, sondern auch sehr stark auf Unterstützung setzt, um die Umsetzung von Qualitätsstandards zu gewährleisten.

Dänemark wiederum kann als Beispiel für ein Land angeführt werden, das die Qualität der Kinderbetreuung insbesondere über die Kompetenz der Betreuungspersonen sicherzustellen versucht. Der institutionelle Bereich wird zu mehr als 60% von ausgebildeten PädagogInnen abgedeckt, was der höchsten Quote innerhalb der nordischen Länder entspricht. Die Ausbildung selbst erfolgt dabei auf einem sehr hohen Niveau – als minimales Erfordernis wird eine tertiäre Ausbildung im Ausmaß von 3,5 Jahren in einem „Centre of Further Education“ angegeben. Im Bereich der familienähnlichen Betreuung gibt es hingegen keine verpflichtende Ausbildung, abgesehen von einem mindestens dreiwöchigen Einschulungskurs. Allerdings erhalten diese Betreuungspersonen intensive Unterstützung in Form einer begleitenden Beratung und Supervision durch SozialpädagogInnen der Gemeinde.

5.5 Elterneinbindung

Was die Elterneinbindung betrifft, so kann die wichtige Rolle der Elternräte in den nordischen Ländern hervorgehoben werden. Elternbeiräte sind dort nicht nur zwingend vorgesehen, sondern sie verfügen auch über weitreichende, gesetzlich garantierte Kompetenzen. So sind z.B. in Dänemark die Elternräte auch zur Mitsprache in pädagogischen Angelegenheiten berechtigt. In Finnland werden in Zusammenarbeit mit den Eltern individuelle Förderpläne für jedes Kind entwickelt und in Norwegen werden Eltern u.a. motiviert, die Betreuungsqualität zu beurteilen.

Noch weitreichender als die genannten Herangehensweisen sind jedoch verschiedene in Deutschland durchgeführte Modellprojekte, die Eltern und Fachkräfte gleichermaßen in die Betreuung selbst einbinden. Besonders hervorzuheben sind dabei zwei Modellprojekte – zum einen handelt es sich um das vom Deutschen Jugendinstitut durchgeführte Projekt „Orte für Kinder“, zum anderen um das in Bayern ansässige „Netz für Kinder“.

5.5.1 Orte für Kinder¹⁶

Von 1991 bis 1994 wurde vom Deutschen Jugendinstitut das Modellprojekt „Orte für Kinder“ durchgeführt, in dessen Rahmen neue und erweiterte Angebotsformen der Betreuung für Kinder bis 12 Jahre erarbeitet werden sollten.

Ein Kerngedanke des Konzepts ist die Zusammenführung von institutionellem, professionellem Angebot und dem Bereich der Selbsthilfe durch Laien (z.B. in Mütterzentren), d.h., dass pädagogische Fachkräfte und Eltern (als Honorarkräfte) in einem Team zusammenarbeiten. So wurde an einem Standort des Modellprojekts (Darmstadt) ein bestehendes Mütterzentrum in Richtung einer regelmäßigen, von pädagogischen Fachkräften durchgeführten Betreuung ergänzt, während an einem anderen Standort (Nürnberg) ein Mütterzentrum in ein institutionelles Angebot integriert wurde.

Insgesamt wurde an 14 Standorten und in sechs Multiplikatorenkreisen in den alten Bundesländern eine bedarfsgerechte Angebotsgestaltung umgesetzt.

Folgende Inhalte und Ziele waren mit dem Projekt verknüpft:

- unterschiedliche Konzepte der Öffnung, Erweiterung und Differenzierung des bestehenden Angebots für Kinder, Einbeziehung von Kinderkultur
- Berücksichtigung besonderer Bedürfnislagen (z. B. Integration behinderter Kinder oder marginalisierter Bevölkerungsgruppen)
- Verbindung von institutionellem Angebot und Selbsthilfe, Zusammenarbeit von Laien und pädagogischen Fachkräften
- stadtteilbezogene Planung auf der Grundlage von Bedarfsanalysen
- Einbeziehung von Betrieben in die Verantwortung und Finanzierung von Kinderbetreuung

Als positive Erfahrung wurde vor allem das wechselseitige Profitieren von Eltern und Fachpersonal berichtet. So konnten die Eltern durch das Erlernen entwicklungspsychologischer Kriterien und didaktisch bestimmter Arbeitsweisen ihr Handlungsrepertoire erweitern, während die Fachkräfte z.B. die „nicht so vom Kopf gesteuerten Handlungen“ schätzen. Des Weiteren wurde betont, dass die Mütterzentren vor allem von der Professionalität (als Qualitätsmerkmal), die Institutionen hingegen von der größeren Flexibilität und der familienähnlichen Struktur der Mütterzentren profitierten.

¹⁶ <http://www.dji.de/cgi-bin/projekte/output.php?projekt=92> und Fthenakis & Textor (Hrsg.) (1998):107ff

5.5.2 *Das Netz für Kinder (Bayern)*

Als weiteres innovatives Modell im Bereich der Elterneinbindung kann das 1993 in Bayern gegründete, wissenschaftlich begleitete „Netz für Kinder“ angeführt werden. Der ursprüngliche Zweck dieses Projekts bestand darin, ohne aufwendige Genehmigungsverfahren, d.h. auf der Basis weniger strenger Auflagen z.B. die Raumvorgaben betreffend kurzfristig eine größere Anzahl an Betreuungsplätzen zu schaffen.

Dieses Modell sieht die altersgemischte Betreuung von Kinder ab dem 3. bis zum 13. Lebensjahr in familienähnlichen Gruppen (12-15 Kinder) vor, schließt also die interessierende Altersgruppe nur knapp ein. Jede Gruppe wird durch eine pädagogische Fachkraft sowie durch ein bis zwei Elternteile betreut, wobei die Leitung bei der professionellen Betreuungsperson liegt. Dabei kann die Orientierung an verschiedenen pädagogischen Konzepten erfolgen.

Als ein Vorteil des Modells hat es sich erwiesen, dass aufgrund der kleinen Gruppen und der weniger strikten Vorgaben Projekte bei entstehendem Bedarf vor Ort immer in nächster Nähe zum Wohnumfeld eingerichtet werden können, wodurch die Einbettung in das Gemeinwesen gewährleistet ist. Da zudem die Bezuschussung der Gruppen individuell nach Öffnungszeiten erfolgt, jedoch lediglich Minimalvorgaben hinsichtlich der Gesamtöffnungszeit bestehen (mindestens 4 Stunden an mindestens 4 Tagen/Woche) sind sehr flexible Öffnungszeiten möglich.

Es zeigte sich, dass sich eine Mehrzahl der Projekte entgegen der Erwartungen im ländlichen bzw. kleinstädtischen Bereich angesiedelt war, was darauf hinweist, dass dieses Modell auch gut dazu geeignet sein könnte, Betreuungslücken in unterversorgten Gebieten zu schließen.

6 Adaptionsansätze für NÖ

Die zuvor dargestellten europäischen Beispiele beziehen sich zum Teil auf andere Altersgruppen oder stammen aus dem städtischen Umfeld. Im Rahmen dieses abschließenden Kapitels soll geklärt werden, inwieweit diese Konzepte auf unter 2,5-Jährige und auf die Situation in Niederösterreich umgelegt werden können. Bei der Umsetzung stellt sich die Frage, welche Hauptzielsetzungen damit erreicht werden sollen. Diese können sein:

- Kostenersparnis für das Land Niederösterreich
- Sicherung/Schaffung eines flächendeckenden Kinderbetreuungsangebots
- Sicherung/Schaffung eines aus Elternsicht bedarfsgerechten Angebots
- Sicherung/Schaffung eines kindgerechten Angebots
- Sicherung/Schaffung attraktiver Rahmenbedingungen für die Träger

Diese möglichen Zielsetzungen können zum Teil in Widerspruch zueinander stehen. Daher kann im Rahmen der Diskussion keine eindeutige Empfehlung gegeben werden, die zu einer Verbesserung in allen Teilaspekten führt. Vor einer möglichen Umsetzung der Reformmaßnahmen müssen die Vor- und Nachteile entsprechend den Zielsetzungen des Landes abgewogen werden. Je nachdem, ob eine höherer Kosteneffizienz, eine höhere Betreuungsqualität für die Kinder oder eine höhere Bedarfsgerechtigkeit für die Eltern als Hauptziel angestrebt wird, können einzelne Modelle gut oder schlecht geeignet sein.

Die einzelnen Konzepte schließen einander nicht aus. Wie die Eltern eingebunden werden, ob ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz besteht und wie die Betreuung finanziert wird, ist in der Regel unabhängig voneinander. Es lassen sich also die beschriebenen Konzepte meist miteinander kombinieren.

6.1 Gutscheinsystem für die Eltern

Ein Gutscheinsystem zielt grundsätzlich darauf ab, eine breite Wahlfreiheit der Eltern bei der Wahl der außerfamilialen Betreuungsform zu schaffen. Dafür muss der Gutschein für verschiedene Einrichtungen und Träger gültig sein.

In Großstädten, wie zum Beispiel Hamburg, ist auf relativ kleinem Raum (einer einzigen Stadt) eine relativ große Zahl an potenziellen NutzerInnen (Kinder im entsprechenden Alter) vorhanden. Es ist daher leichter, viele verschiedene Angebote (z.B. Krippe von Träger A, Altersgemischte Gruppe von Träger B, Tageseltern von Träger C) bei einer ausreichenden Auslastung zur Verfügung stellen zu können. Die Entscheidungsfreiheit der Eltern zwischen verschiedenen Angeboten kann in einem solchen Umfeld weitgehend problemlos geschaffen werden, da aufgrund der räumlichen Nähe viele Angebote ohne größeren Zeitaufwand genutzt werden können.

In dünn besiedelten, eher ländlichen Regionen sind diese Möglichkeiten nur eingeschränkt möglich. Wohnen nur relativ wenige Kinder in einer Gemeinde oder in mehreren Nachbargemeinden zusammen, ist auch die potenzielle Nachfrage im näheren Umfeld eher gering. Dies kann dazu führen, dass zu wenig Nachfrage für mehrere Einrichtungen besteht. Wenn es wegen der geringen Nachfrage nur eine geeignete Einrichtung im näheren Umfeld gibt, kann, zumindest wenn man keine weiten Bring- und Abholwege in Kauf nehmen will, der

Gutschein von den Eltern in der Praxis nur in einer Einrichtung eingelöst werden. Dadurch geht der eigentliche Sinn des Gutscheins, zumindest aus Sicht der Eltern, verloren. Wenn nicht nur institutionelle Angebote sondern auch Tageseltern in das Gutscheinsystem einbezogen sind, lassen sich diese Probleme etwas abfedern, da bei Tageseltern die Betreuung weniger Kinder leichter und kosteneffizienter ist als in institutionellen Einrichtungen. Da Tageseltern für Kleinkinder unter 3 Jahren als besonders geeignet gelten (Kaindl et al. 2010) scheint ein Einbezug der Tageseltern sogar als sinnvoll, um kindgerechte Betreuungsangebote entsprechend zu fördern. Allerdings ist auch hier Voraussetzung für den Erfolg eines Gutscheinsystems, dass in beiden Betreuungsbereichen ausreichend freie Kapazitäten vorhanden sind. Fehlen diese, können sowohl bei Preis- als auch bei Zeit-Gutscheinen die genannten Probleme auftreten.

Bei einem Zeit-Gutschein könnten möglicherweise für die Öffentliche Hand Vorteile entstehen. Auch wenn die Eltern den Gutschein nur bei einer Einrichtung einlösen können, fallen für die öffentlichen Fördergeber eventuell geringere Kosten an, da dann nur noch die tatsächlichen Betreuungszeiten der Kinder und nicht mehr die gesamten Öffnungszeiten der Einrichtungen gefördert werden. Dieser Vorteil gilt nur dann, wenn stattdessen die direkten Objektförderungen an die Träger gekürzt werden. Die Träger würden dann anstelle der direkten Förderungen (Objektförderungen für die Einrichtung/Gruppe) mehr Geld aus den Elternbeiträgen bzw. aus den Gutscheinen der Eltern bekommen. Wenn dadurch die Einnahmen der Träger zurückgehen, erspart sich die öffentliche Hand zwar Ausgaben, es ist aber bei ohnehin schlecht ausgelasteten Einrichtungen in dünn besiedelten Gebieten fraglich, ob sie dann, ohne (deutliche) Erhöhung der Elternbeiträge, noch kostendeckend arbeiten können.

Flächendeckend für gesamt Niederösterreich scheint ein Gutscheinsystem kaum geeignet zu sein, kleinräumig, beziehungsweise in größeren Städten mit bestehenden breiteren Betreuungsangeboten könnten vermutlich aber auch in Niederösterreich Preis- oder Zeit-Gutscheine eingesetzt werden. Bei Zeit-Gutscheinen müssten bei PendlerInnen jedenfalls ausreichende Zeiträume für den Weg der Eltern zwischen Kinderbetreuungsplatz und eigenem Arbeitsplatz eingerechnet werden.

Auf die Kindergärten wäre das Gutschein-Konzept zwar prinzipiell leichter übertragbar, da sie bereits jetzt flächendeckend vorhanden sind, es müsste aber auch hier sichergestellt sein, dass ein Gutschein auch im Kindergarten der Nachbargemeinde eingelöst werden kann. Zudem wäre eine Abkehr von der beitragsfreien Betreuung am Vormittag notwendig. Ein Gutschein für eine Gratis-Betreuung macht keinen Sinn. Wenn Gutscheine eingeführt würden, die die Kosten (zumindest für den Vormittag) vollkommen decken, würden trotz der Wiedereinführung von Elternbeiträgen keine zusätzlichen Kosten für die Eltern entstehen, es könnten sich aber neue Angebote durch private Träger entwickeln. Dies würde wieder die Auswahlmöglichkeiten der Eltern erhöhen.

Zu bedenken sind auch die Folgen von Gutscheinen auf die Nachfrage. Gutscheine veranschaulichen den Eltern ihre Nachfragemacht. Wenn zwar ein Gutschein ausgestellt wird, da den Kriterien zufolge ein Anspruch auf den Gutschein besteht, dieser mangels geeigneter Angebote aber nicht eingelöst werden kann, also aus Sicht der Eltern verfällt, kann dies zu Unzufriedenheit führen und Druck aufgebaut werden, zusätzliche Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen. Dies kann zu einer Ausbauoffensive beitragen und zu einem flächendeckenden Angebot mit einer tatsächlichen Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Anbietern

und Konzepten führen, es sind aber ausreichend finanzielle Mittel für die Errichtung neuer Einrichtungen erforderlich.

6.2 Pro-Kopf-Förderung an die Träger

Die in Kapitel 5.3.3 für Bayern beschriebene Pro-Kopf-Förderung lässt sich bei den unter 3-Jährigen mit gewissen Adaptierungen eher flächendeckend auf Niederösterreich übertragen, als die Gutschein-Systeme. Auch in Bayern wurde dieses Konzept unter anderem in einem eher ländlichen Umfeld erprobt.

Greift man die in Kapitel 5.3.3 dargestellte Kritik des ISKA auf und entscheidet sich anstelle eines reinen Pro-Kopf-Fördersystems auf eine Mischung aus Subjektförderung (Pro-Kopf-Förderung) und Objektförderung (qualitätsabhängige Basis-Förderung der Einrichtungen und Gruppen), können vorteilhafte Lösungen entstehen. Werden im Rahmen des Pro-Kopf-Förderteils nur die tatsächlichen Betreuungsstunden der Kinder gefördert, werden die Fördermittel sehr effizient eingesetzt. Bekommen die Träger als Ausgleich hierfür erhöhte Basisförderungen für bessere Angebote, wie zum Beispiel für längere Rahmenöffnungszeiten oder für einen festgelegten besseren Betreuungsschlüssel, können auch diese bei einem entsprechend hochwertigem Angebot weiterhin genügend Einnahmen erzielen. Je nachdem, wie hoch der Pro-Kopf-Anteil und der Basis-Anteil sind, können die Ausgaben für die öffentliche Hand oder die Einnahmen für die Träger schwanken. Durch eine Bindung an Qualitätsrichtlinien kann aber zumindest sichergestellt werden, dass bessere Angebote auch stärker gefördert werden als schlechtere Angebote. Somit ist zumindest hinsichtlich der Qualität eine hohe Effizienz bei den Förderungen gegeben.

Ob in Niederösterreich auch lenkende Wirkungen durch eine (teilweise) Pro-Kopf-Förderung erzielt werden können, ist aber fraglich. Wenn es nur wenige oder sogar nur ein lokal verfügbares Angebot gibt, entsteht auch kein Wettbewerb zwischen verschiedenen Einrichtungen. Wenn man sich für eine bestimmte Einrichtung entscheiden muss, da sie die einzig verfügbare ist, muss der Träger nicht zwingend Sonderleistungen anbieten, um mehr Kinder zu bekommen. Die Überlegung, eine Pro-Kopf-Förderung würde zu einer stärkeren Orientierung an den Bedürfnissen der Eltern führen, wäre in vielen Teilen Niederösterreichs nicht gegeben. Der Träger muss wegen der mangelnden Mitbewerber nicht befürchten, Kinder an diese zu verlieren – sie sind nicht vorhanden. Der Umstieg auf eine Pro-Kopf-Förderung bei Einrichtungen für unter 2,5-Jährige hätte in Niederösterreich somit vermutlich kaum qualitative sondern lediglich finanzielle Effekte zufolge. Es kann also nur ein Teil des Potenzials der Pro-Kopf-Förderung tatsächlich genutzt werden.

6.3 Finanzielle Unterstützung für informelle Betreuungsformen

Am Beispiel der „Grants for Grandparents“ in den Niederlanden wurde ein Konzept zur finanziellen Unterstützung einer Betreuung durch Großeltern, also einer informellen Betreuungsform, vorgestellt.

Ansatzweise sind solche Ideen in Österreich bereits umgesetzt. So geht etwa die steuerliche Absetzbarkeit der Kosten für die Kinderbetreuung in diese Richtung. Hier können die Kosten von formellen und von informellen Betreuungsarrangements steuerlich abgesetzt werden. Mindestanforderungen an die Betreuungspersonen sind, wie in den Niederlanden, zwar vor-

handen aber extrem gering. Es wird lediglich ein 8-stündiger Kurs der Betreuungspersonen vorausgesetzt, um die Betreuungskosten absetzen zu können. Tendenziell in die gleiche Richtung geht das Kinderbetreuungsgeld. Auch das dient, zumindest der Grundidee und dem Namen zufolge, zur Abgeltung der Kinderbetreuung. Da keine Zweckgebundenheit an eine formelle Betreuung gegeben ist, kann es auch für die Bezahlung der Betreuungsleistungen durch die Großeltern oder durch Nachbarn verwendet werden.

Die Treffsicherheit ist durch solche sehr freien Geldleistungen kaum gegeben. Existieren keine (engen) zweckgebundenen Nutzungsbestimmungen, besteht die Gefahr, dass diese Mittel zweckentfremdet genutzt werden. Brauchbare Vorgaben, die zwar eine Bezahlung real vorhandener, informeller Betreuungslösungen unterstützen, einen nicht vorgesehenen der Gelder aber verhindern, lassen sich nur schwer festlegen. In Hinblick auf die Bedürfnisse der Eltern wären Förderungen für informelle Lösungen vorteilhaft, aus Sicht der öffentlichen Hand ist aber fraglich, ob die Effizienz solcher Förderungen gegeben ist. Auch im Interesse der Kinder ist es fraglich, ob es sinnvoll erscheint, eine Betreuung durch kaum ausgebildete BetreuerInnen und ohne jegliche externe Kontrollmöglichkeit öffentlich zu fördern.

6.4 Strukturierte Qualitätskonzepte in der Kinderbetreuung

Die Entwicklung eines strukturierten Qualitätskonzepts auf der Basis pädagogisch fundierter Skalen in Verbindung mit engmaschiger Kontrolle und Bewertung der einzelnen Einrichtungen würde mit hoher Wahrscheinlichkeit mit positiven Auswirkungen auf die Betreuungsqualität, jedoch auch mit erheblichem organisatorischen und finanziellen Aufwand verbunden sein. Dennoch erscheint es sinnvoll, sich mit den von Flandern entwickelten Modell der Qualitätssicherung und den damit gemachten Erfahrungen auseinanderzusetzen, und sei es nur, um bestehende Konzepte besser einschätzen zu können. So hat es sich etwa in Flandern gezeigt, dass Qualitätsvorgaben, auch wenn sie auf fundierten entwicklungspsychologischen Grundlagen basieren, oftmals zu abstrakt sind, um die Umsetzung selbst sicherzustellen, aber auch eine Bewertung der Umsetzung zu ermöglichen. Gerade bei der Entwicklung konkreter Richtlinien für die Bewertung von Qualität vermag das flämische Modell möglicherweise wertvolle Impulse bei der Weiterentwicklung eigener Qualitätskonzepte zu liefern.

6.5 Elterliche Mitbestimmung durch verpflichtende Elternbeiräte

Die Einrichtung von verpflichtenden Elternbeiräten, wie dies in Norwegen praktiziert wird, stellt ein Modell dar, das den Eltern einen hohen Grad an Mitspracherecht einräumt und gleichzeitig die Partnerschaft zwischen Eltern und Betreuungspersonal stärken soll. In Österreich – einschließlich Niederösterreich – ist die Einrichtung eines Elternbeirats lediglich für den Kindergartenbereich vorgesehen, auch dort aber auf freiwilliger Basis.

Als Vorteil eines Elternbeirates ist zu sehen, dass die Eltern in Entscheidungen ihre Kinder betreffend mit eingebunden sind und diese auch mittragen müssen. Für die BetreuerInnen kann dies bedeuten, dass sie durch die Mitverantwortung der Eltern entlastet werden. Auch trägt ein partizipatorischer Ansatz dazu bei, die Kommunikation zwischen den primären Lebensbereichen des Kindes, d.h. der Familie und der Betreuungseinrichtung, zu fördern. Denn ein gegläckter Dialog zwischen Eltern und BetreuerInnen kommt letztendlich dem Kindeswohl zugute.

Wird in Betracht gezogen, eine maßgebliche Mitbestimmung oder gar Qualitätskontrolle durch die Eltern obligatorisch zu machen, so ist auch zu bedenken, dass eine generelle Verpflichtung zunächst auf Ablehnung – und zwar sowohl der Eltern als auch des Betreuungspersonals – stoßen kann. Die Einrichtung eines Elternbeirates setzt voraus, dass es einerseits Eltern gibt, die bereit sind sich zu engagieren und dass andererseits die Betreuungspersonen den Elternbeirat nicht als Eingriff in den eigenen Kompetenzbereich betrachten. Insofern wäre es notwendig, vorab einen klaren Rahmen abzustecken, welche und wie weitreichende Kompetenzen ein solcher Elternbeirat hat.

6.6 Einbindung der Eltern als Betreuungspersonen

Die in Kapitel 5.5 beschriebenen Modelle aus Deutschland, die auf eine starke Einbindung der Eltern in die Betreuung setzen, lassen sich grundsätzlich auch in Niederösterreich anwenden und auch auf Betreuung von Kindern unter 3 Jahren übertragen, bei der gezielten Einbindung der Eltern muss allerdings auch der starke Symbolcharakter dieser Maßnahme berücksichtigt werden.

Wenn man Eltern, die in der Regel keine spezielle pädagogische Ausbildung haben, gezielt als BetreuerInnen in frei zugänglichen Kinderbetreuungseinrichtungen einsetzt, wird der Eindruck vermittelt, die Betreuung fremder Kinder könne jeder/jede übernehmen und man brauche dafür keine spezielle Ausbildung. Zwar haben auch die HelferInnen in den derzeitigen institutionellen Einrichtungen in einigen Bundesländern keine fachspezifische Ausbildung, eine Tatsache die in Hinblick auf die Qualitätssicherung als nicht unproblematisch gesehen werden kann, durch die gezielte Einbeziehung der Eltern könnte sich dieses Bild aber verschärfen. Solche Eindrücke sollten aber vermieden werden, da eine hohe Qualifikation speziell bei Kleinkindern von entscheidender Bedeutung ist.

Wenn Eltern gezielt in die außerfamiliäre Kinderbetreuung einbezogen werden, ist für diese ein Wiedereinstieg in den alten Beruf kaum möglich. Wenn Wiedereinstiegsabsichten bestehen, wird der Zeitpunkt für die Rückkehr in die alte Arbeit verlängert. Eine längere Unterbrechung erschwert aber die Rückkehr in den alten Tätigkeitsbereich. Eine Maßnahme zu fördern, die zu einer Verschlechterung der Rückkehrchancen in den alten Beruf führt, sollte gründlich überdacht werden. Möglicherweise könnten solche Betreuungstätigkeiten für Eltern, speziell für Mütter, von Interesse sein, die keine Rückkehrpläne in den alten Beruf haben. Theoretisch könnte das System auch mit Eltern funktionieren, die Teilzeit erwerbstätig sind. Diese könnten beispielsweise drei Tage im Hauptberuf arbeiten und einen Tag in der Betreuungseinrichtung tätig sein. Dies könnte zwar den Bedürfnissen der Eltern entsprechen (es ist eine eigene Erwerbstätigkeit möglich und es besteht ein starker Einfluss auf die Betreuungseinrichtung, der beispielsweise zu passenden Öffnungszeiten führt) und zu niedrigeren Kosten der Betreuungseinrichtungen führen (weshalb sie mit geringeren Förderungen auskommen), für die Kinder wären es aber kaum geeignete Rahmenbedingungen. Speziell unter 3-Jährige benötigen ein hohes Ausmaß an Kontinuität in der Betreuung. Es sollten daher nicht jeden Tag die BetreuerInnen wechseln. Für eine kindgerechte Betreuung wäre eine solche Lösung somit ungeeignet, es müssten also Eltern sein, die ausschließlich in der Betreuungseinrichtung tätig sind. Allerdings ist auch dann nicht garantiert, dass die Eltern nicht nach kurzer Zeit wieder aus der Betreuungseinrichtung aussteigen, da das eigene Kind älter wird und in den Kindergarten wechselt. Auch dadurch kommt es für die anderen Kinder zu einer Veränderung bei den Betreuungspersonen und zu einem Bruch in der Kontinuität.

Generell muss man sich bei solchen Lösungen die Frage stellen, ob man lieber eine Einrichtung mit geringeren rechtlichen Mindestanforderungen haben will, als gar kein Angebot bieten zu können oder ob man uneingeschränkt an Mindeststandards festhalten möchte, um eine ausreichende Qualität sicherstellen zu können. Es ist eine Abwägung ob man eher den Bedürfnissen der Eltern entsprechen möchte, aktiv erwerbstätig zu sein oder ob man eher die bestmögliche Lösung für die Kinder bieten möchte. Bei der Vergabe oder Nicht-Vergabe öffentlicher Förderungen kann hier entschieden werden, in welchem Verhältnis Qualität und Quantität zueinander stehen sollen. Dass solche Konzepte speziell in ländlichen, dünn besiedelten grundsätzlich funktionieren, hat sich in Deutschland gezeigt. Somit sprechen zumindest keine räumlich-strukturalen Bedingungen gegen die Forcierung solcher Formen in Niederösterreich.

Unter der Grundvoraussetzung, dass Eltern nicht lediglich als billiger Ersatz für pädagogisch geschulte Betreuungspersonen fungieren, stellt eine starke Elterneinbindung in den Betreuungsalltag aber selbstverständlich nicht per se die Qualität der Betreuung in Frage. Wie die Erfahrungen aus Deutschland zeigen (vgl. Projekt „Orte für Kinder“ – Abschnitt 5.5.1), können Eltern und Fachkräfte durchaus wechselseitig vom unterschiedlichen Zugang profitieren. Allerdings sind die Erkenntnisse aus Deutschland nicht direkt auf Österreich umzulegen. So konnten etwa die ausschließlich von Eltern, d.h. von pädagogischen Laien geführten Mütterzentren in Deutschland durch die Einbindung von Fachkräften eine Verbesserung der Qualität erfahren. Vergleichbare von Laien geführte Einrichtungen wie die Mütterzentren in Deutschland gibt es jedoch in Österreich nicht.

Mit den Elternverwalteten Kindergruppen liegt in Österreich bzw. auch in Niederösterreich ein bewährtes Modell der Elterneinbindung vor, das die Hauptverantwortung für pädagogische Belange in die Hände ausgebildeter Fachkräfte legt, den Eltern aber dennoch weitgehendes Mitspracherecht bei der Betreuung der Kinder und der Gestaltung des Betreuungsalltags einräumt, nicht zuletzt dadurch, dass es die Eltern selbst sind, die darüber entscheiden, wer ihre Kinder betreut.

6.7 Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz

Bei der Diskussion der Sinnhaftigkeit und der Umsetzbarkeit eines Rechtsanspruchs für die Betreuung unter 2,5-Jähriger in Niederösterreich müsste geklärt werden, in welcher Form dieser durchsetzbar wäre und unter welchen Bedingungen ein angebotener Betreuungsplatz als geeignet und bedarfsgerecht gilt.

Ein Rechtsanspruch ist nur dann praktisch relevant, wenn auf jeden Fall ein passender Platz zur Verfügung gestellt werden muss. Gegebenenfalls müsste das Land oder die Gemeinde einen zusätzlichen Betreuungsplatz, beispielsweise durch die Errichtung einer neuen Einrichtung oder einer neuen Gruppe, schaffen. Dafür müsste eventuell eine bestehende voll ausgelastete Gruppe in zwei halb ausgelastete Gruppen geteilt werden. Dies kann zu hohen Kosten führen und ist aus zeitlichen Gründen nicht immer rasch möglich (kein freier Raum, kein verfügbares Personal).

Um Missverständnisse zu vermeiden, müsste geklärt werden, unter welchen Umständen der Rechtsanspruch erfüllt ist und unter welchen nicht. Dazu sind etwa folgende Bereiche zu klären:

- Wann (wie viele Monate vor der geplanten Nutzung) muss der Wunsch nach einem Betreuungsplatz gemeldet werden?
- In welcher Betreuungsform muss der Platz sein? Kann es ein Platz bei einer Tagesmutter sein, wenn eigentlich ein Platz in einer Tagesbetreuungseinrichtung gewünscht wird?
- Wie viel kann der Platz kosten? Wenn nur in einer (zu) teuren Einrichtung ein Platz vorhanden ist: Ist der Rechtsanspruch erfüllt oder nicht?
- Für wie viele Stunden und zu welcher Zeit besteht der Anspruch? Nur für 4 Stunden oder für den benötigten/bewilligten Zeitraum (wie in Hamburg)? Kann die Lage der Betreuungszeit (vormittags/nachmittags) frei gewählt werden oder ist sie vorgegeben?
- Welche zeitlichen Distanzen zwischen Wohnung, Betreuungsplatz und Arbeitsplatz sind vertretbar? Ist ein Angebot akzeptabel wenn man von der Wohnung 30 Minuten zum Betreuungsplatz und von dort 30 Minuten in die Arbeit benötigt (Gesamtwegzeit 1 Stunden beim Bringen + 1 Stunde beim Abholen)? Macht es bei der Berechnung der Gesamtwegzeit einen Unterschied, ob der Betreuungsplatz (fast direkt) am Weg zur Arbeit liegt oder ob ein zeitintensiver Umweg erforderlich ist?
- Wie sieht es bei Geschwistern aus, die vom Alter her dieselbe Gruppe besuchen könnten: Ist es vertretbar, wenn die Geschwister in anderen Einrichtungen in anderen Gemeinden untergebracht sind?

Je nachdem, wie die einzelnen aufgeworfenen Fragen in den Rechtsanspruchsbestimmungen geregelt sind, kommen sie eher den Bedürfnissen der Eltern oder jenen der Gemeinden oder des Landes entgegen. Je näher die Einrichtung liegen muss und je stärker das Angebot auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmt ist, desto größer wird die Gefahr, dass der Anspruch nicht oder nur mit sehr hohen Kosten umgesetzt werden kann. Je weitgefasser die Zumutbarkeitsbestimmungen sind, desto einfacher wird es für das Land oder die Gemeinde, irgendwo einen Platz zur Verfügung zu stellen. Auf diese Weise könnten sogar freie Ressourcen besser genutzt und die Kosten je betreutem Kind gesenkt werden. Es ist dann aber fraglich, ob die angebotene Lösung aus Sicht der Eltern eine tatsächliche Lösung ihrer Probleme und Anforderungen ist oder ob es den Platz nur formal gibt, er in der Praxis aber nicht genutzt werden kann.

Ob ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für unter 2,5-Jährige in Niederösterreich umsetzbar ist oder nicht, hängt von den festzulegenden Rahmenbedingungen ab.

Literatur

- Altgeld, Karin & Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.) (2009): Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung. Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden.
- Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend (2011): Kinderbetreuungsgeld. Bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Wien.
- Kaindl, Markus; Kinn, Michael; Klepp, Doris; Tazi-Preve, Irene Mariam (2010): Tageseltern in Österreich. Rahmenbedingungen, Zufriedenheit und Motive aus Sicht von Eltern und Tageseltern. ÖIF-Forschungsbericht 3. Wien.
- Krauss, Günter (2004): Kinderbezogene Förderung – Qualitätssteuerung und Finanzierung von Kindertagesstätten. ISKA. Nürnberg
- NÖ Kindergartengesetz (2006) LGBl. 5060-2: §21 Abs. 3 bis 5
- Oberhuemer, Pamela & Schreyer, Inge (Hrsg.) (2010): Kita-Fachpersonal in Europa. Verlag Barbara Budrich. Opladen · Farmington Hills.
- Stutzer, Erich & Saleth, Stephanie (2011): Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. In: Familien in Baden-Württemberg. Heft 1/2. Im Auftrag des Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren Baden-Württemberg. Als PDF abrufbar unter: http://www.statistik-bw.de/Bevoelkgebiet/FaFo/Familien_in_BW/R20112.pdf.

Kurzbiografien der Autorinnen und Autoren

Dr. Sabine Buchebner-Ferstl

Psychologin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Elternbildung, Arbeitsteilung in der Familie und ältere Menschen.

Kontakt: sabine.buchebner-ferstl@oif.ac.at

Dr. Markus Kaindl

Soziologe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien; Schwerpunkte: quantitative Forschungsmethoden, Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Kinderwunsch, Generationenbeziehung, Pflege und Elternbildung

Kontakt: markus.kaindl@oif.ac.at

Dr. Christiane Rille-Pfeiffer (Projektleiterin)

Soziologin

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien; Schwerpunkte: Partnerschaftsverhalten und -biografien, Geburtenentwicklung, Evaluationsforschung, Familienbildung und Kinderwunsch, Vereinbarkeit von Erwerb und Familie; Mitglied des International Network of Leave Policies and Research.

Kontakt: christiane.rille-pfeiffer@oif.ac.at

Bei der Erstellung dieses Berichts haben sämtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ÖIF mitgewirkt.