



Österreichisches Institut für Familienforschung
Austrian Institute for Family Studies



universität
wien

Working Paper

Andreas Baierl ▪ Markus Kaindl

Familienleistungen und Kinderbetreuung im internationalen Vergleich

Ausgaben für Familien und Angebote und Nutzung der
Kinderbetreuung in Österreich, Dänemark, Schweden
und Frankreich

Nr. 88 | 2017

Working Paper Nr. 88 | 2017

Österreichisches Institut für Familienforschung
an der Universität Wien

1010 Wien | Grillparzerstraße 7/9

T: +43(0)1 4277 48901 | info@oif.ac.at

www.oif.ac.at

Working Paper

Andreas Baierl ▪ Markus Kaindl

Familienleistungen und Kinderbetreuung im internationalen Vergleich

Ausgaben für Familien und Angebote und Nutzung der Kinderbetreuung in
Österreich, Dänemark, Schweden und Frankreich

Nr. 88 | 2017

Februar 2017

Die Projekte des Österreichischen Instituts für Familienforschung (ÖIF) werden aus Mitteln des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH gefördert.



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.

Dieses Werk ist mit [CC BY-ND 4.0 International](https://creativecommons.org/licenses/by-nd/4.0/) lizenziert.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	4
2 Familienleistungen	5
2.1 Definition des Sozialschutzes.....	5
2.2 Definition der Familienleistungen	5
2.2.1 Bestandteile der Geldleistungen	6
2.2.2 Bestandteile der Sachleistungen.....	6
2.2.3 Richtlinien für die Abgrenzung von Sozialschutz für Familien und Kinder	7
2.3 Ausgaben für Familienleistungen im Vergleich.....	7
2.3.1 Vergleich OECD und Eurostat.....	7
2.3.2 Begründung für die Wahl der Datenquelle	9
2.4 Zeitverläufe der Ausgaben für Familienleistungen.....	9
2.5 Ausgaben normiert nach Bevölkerungsstruktur.....	12
2.5.1 Normierung der Ausgaben für <i>maternity and parental leave</i>	13
2.5.2 Normierung der Ausgaben für <i>family allowance</i>	13
2.5.3 Normierung der Ausgaben für Sachleistungen.....	13
2.5.4 Berechnung der korrigierten Ausgaben für Familienleistungen	14
2.5.5 Leistungen für Kinder von 0 bis 2 bzw. 0 bis 5 Jahre	16
3 Kinderbetreuung im internationalen Vergleich.....	18
3.1 Der EU-SILC und nationale Quellen als Basis für internationale Vergleiche.....	18
3.1.1 Erfasste Betreuungsformen	18
3.1.2 Altersgrenzen der Kinder	20
3.1.3 Erhebungszeitpunkt, Erhebungsumfang, Stichprobenzusammensetzung	21
3.2 Vergleich der EU-SILC-Daten mit anderen nationalen Erhebungen	22
3.2.1 Österreich	22
3.2.2 Schweden	23
3.2.3 Dänemark	24
3.2.4 Frankreich.....	25
3.3 Verzerrungen der realen Situation durch fehlende Datendifferenzierung.....	26
3.4 Relevanz von Hintergrundfaktoren bei internationalen Vergleichen.....	29
3.5 Qualitative Merkmale	32
3.6 Barcelona-Ziel.....	34
4 Zusammenfassung und Fazit.....	39
Literaturverzeichnis	42
Online-Quellen.....	44

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der Ausgaben für Familien lt. OECD seit 1980	10
Abbildung 2:	Entwicklung der Ausgaben für Familien lt. Eurostat seit 1990	10
Abbildung 3:	Entwicklung der Ausgaben für Kinderbetreuung lt. OECD in %BIP	11
Abbildung 4:	Entwicklung der Ausgaben für Kinderbetreuung lt. Eurostat in %BIP	12
Abbildung 5:	Ausgaben für Familien in %BIP lt. OECD (2011) und korrigiert.....	15
Abbildung 6:	Zusammensetzung d. korrigierten Ausgaben für Familien lt. OECD (2011) ..	15
Abbildung 7:	Entwicklung der normierten Ausgaben für Betreuung lt. OECD	16
Abbildung 8:	Ausgaben für Familien in %BIP lt. OECD (2011) nach Alter	17
Abbildung 9:	Ausgaben für Familien korrigiert in %BIP lt. OECD (2011) nach Alter.....	17
Abbildung 10:	Betreuungsquoten und der Erwerbstätigkeit von Müttern 2005 bis 2013.....	37

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Ausgaben für Familienleistungen in %BIP	8
Tabelle 2:	Korrigierte und unkorrigierte Ausgaben für Familienleistungen (OECD 2011)...	14
Tabelle 3:	Betreuungsquoten in Österreich laut nationaler Statistik und EU-SILC	23
Tabelle 4:	Betreuungsquoten in Schweden laut nationaler Statistik und EU-SILC	24
Tabelle 5:	Betreuungsquoten in Dänemark laut nationaler Statistik und EU-SILC	25
Tabelle 6:	Betreuungsquoten in Frankreich laut nationaler Statistik und EU-SILC.....	25
Tabelle 7:	Betreuungsquoten in Österreich nach Bundesland	27
Tabelle 8:	Betreuungsquoten nach Alter der Kinder und Betreuungsformen.....	28
Tabelle 9:	Karenzregelungen und finanzielle Ersatzleistungen	29
Tabelle 10:	Betreuungsquoten unter 3-Jähriger 2012 im Plantenga-Siegel-Modell.....	31
Tabelle 11:	Erachtete Hauptzuständigkeit für die Kinderbetreuung	32
Tabelle 12:	Öffnungszeiten der Einrichtungen für 3- bis unter 6-Jährige.....	33
Tabelle 13:	Gruppengröße u. Betreuungsschlüssel für 3- bis unter 6-Jährige.....	34

1 Einleitung

Der vorliegende Bericht behandelt zwei zentrale Themen der familienpolitischen Diskussion, nämlich Familienleistungen und Kinderbetreuung. Das Anliegen der Studie ist es, nationale Kennzahlen aus diesen zwei Bereichen, nämlich die Ausgaben für Familienleistungen und die Betreuungsquoten der unter 3- bzw. 3- bis unter 6-Jährigen, auf ihre Aussagekraft und Vergleichbarkeit zu untersuchen und Vorschläge für eventuelle Modifikationen der Kennzahlen zu formulieren.

Zur Untersuchung des Themas wurden neben Österreich drei weitere europäische Länder gewählt, die im familienpolitischen Diskurs von besonderer Bedeutung sind: Schweden, Dänemark und Frankreich.

Das Kapitel 2 betrachtet die Definitionen und das Ausmaß der Ausgaben für Familienleistungen gemessen an der wirtschaftlichen Leistung der vier Länder. Als Grundlage dienen Daten der OECD und Eurostat. Der erste Teil umfasst eine differenzierte Darstellung der Ausgaben für Familienleistungen nach Funktion und Zeit. Die Unterschiede zwischen den OECD und Eurostat Angaben werden erläutert. Im zweiten Teil werden korrigierte Ausgaben für Familienleistungen vorgestellt, mit dem Ziel einer verbesserten Vergleichbarkeit der Ausgaben zwischen Ländern. Die korrigierten Ausgaben berücksichtigen sowohl die Altersstruktur der Bevölkerung eines Landes als auch individuelle Altersgrenzen bei Leistungen.

Als speziellen Teil der Familienleistungen wird in Kapitel 3 detailliert auf die außerfamiliäre Kinderbetreuung eingegangen. Dabei stehen vor allem die Messung und die internationale Vergleichbarkeit der Betreuungsquoten im Mittelpunkt. Da europäische Vergleiche meist auf den Daten des EU-SILC beruhen, wird zunächst dargestellt, welche Betreuungsformen und welche Kinder im EU-SILC erfasst werden. Daran angeknüpft wird der Frage nachgegangen, wie aussagekräftig und zuverlässig die EU-SILC Daten sind und ob sie in den einzelnen Ländern tatsächlich vergleichbar erhoben werden oder nicht. Neben dem EU-SILC liegen in den meisten Ländern auch Daten aus anderen nationalen Erhebungen zur Kinderbetreuung vor, in Österreich beispielsweise aus der Kindertagesheimstatistik der Statistik Austria. Wie sehr die Ergebnisse solcher Erhebungen mit jenen des EU-SILC übereinstimmen oder nicht übereinstimmen, wird ebenfalls in diesem Kapitel behandelt.

Neben der bloßen Betrachtung der Betreuungsquoten wird auch die Notwendigkeit aufgezeigt, Hintergrundvariablen zu den rechtlichen Rahmenbedingungen für Eltern zu berücksichtigen. Hierbei wird auf die Karenzregelungen (Dauer und Bezahlung) in den einzelnen Ländern eingegangen. Zudem wird auch thematisiert, ob über das gesamte Land und über Altersgruppen (unter 3-Jährige, 3- bis unter 6-Jährige) berechnete Betreuungsquoten die lokale Betreuungssituation grundsätzlich realitätsnahe widerspiegeln können oder ob hier Verschleierungen vorliegen können.

Die Betreuungsquoten werden vielfach in Relation zum Barcelona-Ziel der EU gesetzt. Ob diese Verknüpfung zulässig ist und ob das Barcelona-Ziel anhand seiner Formulierung tatsächlich dazu beitragen kann, ausreichend bedarfsgerechte Betreuungsangebote zur Verfügung zu stellen, wird abschließend beleuchtet.

2 Familienleistungen

Für die Definition von Familienleistungen wird im europäischen Vergleich auf die Klassifikation des „Europäischen Systems der Integrierten Sozialschutzstatistik“, ESSOSS bzw. ESSPROS nach der englischen Abkürzung, zurückgegriffen (European Commission, 2012).

2.1 Definition des Sozialschutzes

Sozialschutz umfasst „alle Eingriffe öffentlicher oder privater Stellen“, die darauf ausgerichtet sind, „privaten Haushalten und Einzelpersonen die Belastung durch bestimmte Risiken oder Bedürfnisse abzunehmen, vorausgesetzt, dass weder eine gleichzeitige Vereinbarung auf Gegenseitigkeit noch eine individuelle Vereinbarung besteht.“ (Artikel 2 b) der Verordnung (EG) Nr. 458/2007). Direkte Mittelübertragungen zwischen privaten Haushalten, z.B. Hilfe von Angehörigen, sind ausgeschlossen. Die Beschränkung auf Vereinbarungen ohne Gegenseitigkeit ist vor allem für die Unterscheidung zwischen Sozialschutzleistungen von Arbeitgebern an Arbeitnehmer und Lohn- bzw. Gehaltszahlungen relevant. Sozialschutz von Arbeitgebern beschränkt sich in der Praxis auf Lohn- und Gehaltsfortzahlungen bei Abwesenheit, Gesundheitsversorgung und gesetzlichen Sonderzulagen.

Die Risiken oder Bedürfnisse, die den Sozialschutz begründen können, lassen sich vereinbarungsgemäß in die folgenden acht Gruppen zusammenfassen:

1. Krankheit/Gesundheitsversorgung
2. Invalidität/Gebrechen
3. Alter
4. Hinterbliebene
5. Familie/Kinder
6. Arbeitslosigkeit
7. Wohnen
8. Soziale Ausgrenzung, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden kann.

2.2 Definition der Familienleistungen

Familienleistungen umfassen die Sozialausgaben (keine Einnahmen), die dem Punkt Familie/Kinder zugeordnet werden, nämlich folgende Leistungen, die

- private Haushalte bei der Erziehung von Kindern finanziell unterstützen;
- Personen, die Verwandte außer Kindern unterstützen, finanzielle Hilfe leisten;
- speziell auf die Unterstützung und den Schutz der Familie, insbesondere der Kinder, ausgerichtete soziale Dienstleistungen bereitstellen.

diese werden unterteilt in **Geldleistungen**:

- Einkommenssicherung bei der Geburt
- Geburtsbeihilfe
- Elternurlaub
- Familienbeihilfe bzw. Kindergeld
- Sonstige Geldleistungen

und Sachleistungen:

- Betreuung der Kinder tagsüber
- Unterbringung
- Haushaltshilfe
- Sonstige Sachleistungen

Generell werden Steuererleichterungen für Familien nach ESSOSS-Systematik nicht berücksichtigt. Im ESSOSS Handbuch (European Commission, 2012, S.134) steht dazu: „The ESSPROS Core system collects data on the expenditure on social protection benefits provided by public and private bodies to individuals and households without any deduction of taxes...“. Laut Sozialschutz in Österreich (BMASK 2014, S.60) bildet der Kinderabsetzbetrag für Österreich jedoch eine Ausnahme. Ebenso sind in den Familienleistung für Deutschland laut OECD country note (OECD, 2015f) steuerliche Leistungen in der Höhe von €22.040 Mio. enthalten.

2.2.1 Bestandteile der Geldleistungen

Einkommenssicherung bei der Geburt: pauschale oder einkommensbezogene Zahlungen zur Entschädigung der geschützten Person für Einkommenseinbußen infolge der Abwesenheit vom Arbeitsplatz in Verbindung mit einer Geburt für die Zeit vor und/oder nach der Entbindung oder in Verbindung mit einer Adoption. Die Leistung kann auch an den Vater gezahlt werden.

Diese Leistungen können von rechtlich selbständigen Sozialschutzsystemen oder vom Arbeitgeber in Form von Lohn- und Gehaltsfortzahlung während der Abwesenheit vom Arbeitsplatz erbracht werden. Wenn keine administrativen Angaben über den Wert dieser Zahlungen vorliegen, müssen andere Quellen zur Schätzung herangezogen werden, wie z. B. Lohnkostenerhebungen.

Geburtsbeihilfe: Leistungen, die normalerweise als einmaliger Kapitalbetrag oder in Raten bei Geburt oder Adoption gezahlt werden.

Elternurlaub: Leistungen, die entweder der Mutter oder dem Vater bei deren Abwesenheit vom Arbeitsplatz oder bei Verkürzung der Arbeitszeit gezahlt werden mit dem Ziel, sich der Kindererziehung zu widmen, wobei es sich normalerweise um Kleinkinder handelt.

Familienbeihilfe bzw. Kindergeld: regelmäßige Zahlungen zur Deckung der Erziehungskosten an ein Mitglied eines privaten Haushalts, in dem unterhaltsberechtigte Kinder leben.

Sonstige Geldleistungen: Leistungen, die unabhängig von der Familienbeihilfe an private Haushalte als Unterstützung gezahlt werden, um ihnen die Deckung bestimmter Kosten zu erleichtern, z. B. Kosten aufgrund der speziellen Bedürfnisse Alleinerziehender oder Familien mit behinderten Kindern. Diese Leistungen können regelmäßig oder in Form eines einmaligen Kapitalbetrags erbracht werden.

2.2.2 Bestandteile der Sachleistungen

Betreuung der Kinder tagsüber: Unterkunft und Verpflegung für noch nicht schulpflichtige Kinder während des gesamten oder eines Teils des Tages. Das Alter für Vorschulkinder ist in einzelstaatlichen Rechtsvorschriften festgelegt. Dies umfasst auch die finanzielle Unterstüt-

zung bei der Bezahlung eines Kindermädchens, das sich tagsüber um die Kinder kümmert. Vom Arbeitgeber bereitgestellte Möglichkeiten der Kinderbetreuung während des Tages sollten in Übereinstimmung mit der Definition des Sozialschutzes auf die Beschränkung auf Vereinbarungen ohne Gegenleistungen nicht berücksichtigt werden.

Unterbringung: dauerhafte Unterkunft und Verpflegung für Kinder und Familien (z. B. in Pflegeheimen und Pflegefamilien).

Haushaltshilfe: Waren und Dienstleistungen, die Kindern und/oder den für sie sorgenden Personen zu Hause gewährt werden.

Sonstige Sachleistungen: unterschiedliche Waren und Dienstleistungen für Familien, Jugendliche oder Kinder (Ferienaufenthalte, Freizeitzentren), einschließlich Ermäßigungen von Preisen, Gebühren und Fahrpreisen usw. für Kinder oder kinderreiche Familien, wenn diese ausdrücklich aus Gründen des Sozialschutzes gewährt werden. Zu dieser Kategorie gehören auch Beratungsstellen für Familienplanung.

2.2.3 Generelle Richtlinien für die Abgrenzung von Sozialschutz für Familien und Kinder

Unterstützungen für die Ausgaben für Bildung sind grundsätzlich nicht Teil des Sozialschutzes. Leistungen, die Familien erhalten, deren Kinder eine weiterführende Ausbildung absolvieren und kein eigenes Einkommen erwirtschaften, gelten hingegen nicht als Bildungsausgaben und sind Teil des Sozialschutzes.

Manche Leistungen, die generell Familien betreffen, aber über den Rahmen des Sozialschutzes hinausgehen sind nicht in ESSOSS enthalten. Beispiele dafür sind

- steuerliche Regelungen, die eine Umverteilung des Einkommens von Personen ohne Kinder zu Personen mit Kindern bewirken sollen.
- Förderungen im Rahmen des Bildungsbereichs (Schulesen, Ferienprogramme). Ausnahmen bilden Förderungen im Bildungsbereich, die nach Bedürftigkeit gewährt werden.
- Ausgaben für vorschulische Bildung, auch wenn sie im Rahmen von Kindergärten abgehalten wird, ist nicht Teil des Sozialschutzes.

2.3 Ausgaben für Familienleistungen im Vergleich

2.3.1 Vergleich OECD und Eurostat

Die publizierten Zahlen zu Familienleistungen seitens Eurostat folgen exakt der ESSOSS-Definition. Die OECD-Angaben zu Familienleistungen verwenden die Ausgaben laut ESSOSS als Ausgangswert.

Unterschiede zwischen Angaben laut Eurostat und OECD gibt es insbesondere im Bereich Sachleistungen und hier beim Thema Kinderbetreuung/frühkindliche Bildung. Während ESSOSS die „Betreuung von Kindern tagsüber“ umfasst, d.h. keine frühkindliche Bildung sondern nur Betreuung, inkludieren die Familienleistungen laut OECD alle Ausgaben für Kinderbetreuung bis unter 6 Jahren, unabhängig davon, ob es sich um reine Betreuung oder um eine Bildungseinrichtung handelt. Dieser Unterschied kann sowohl zu einer positiven als

auch negativen Differenz zwischen Eurostat und OECD-Zahlen zur Kinderbetreuung führen. Für Länder mit sehr früher Einschulung, z.B. Großbritannien, sind die OECD-Zahlen entsprechend höher und für Länder mit einem Einschulungsalter von 6 Jahren oder höher, liegen die Eurostat-Zahlen über den OECD-Zahlen.

Tabelle 1: Ausgaben für Familienleistungen in %BIP

	Österreich	Schweden	Dänemark	Frankreich
Eurostat 2011 (2012)	2,8 (2,8)	3,1 (3,2)	4,1 (4,0)	2,5 (2,6)
- Geldleistung	2,0 (2,1)	1,5 (1,5)	1,6 (1,6)	1,6 (1,7)
- Sachleistung	0,7 (0,7)	1,7 (1,6)	2,5 (2,4)	0,9 (0,9)
- Kinderbetreuung	0,5 (0,5)	1,1 (1,1)	1,6 (1,5)	0,5 (0,6)
OECD 2011	2,6	3,6	4,0	3,7
- Geldleistung	2,0	1,5	1,6	1,6
- Sachleistung	0,6	2,1	2,4	1,4
- ECEC (Early childhood Education & care)	0,5	1,6	2,0	1,2
- Steuererleichterung	0,04	-	-	0,7

Quelle: OECD und Eurostat Datenbank

Für die 4 untersuchten Länder Österreich, Schweden, Dänemark und Frankreich weisen die OECD *country notes* (OECD 2015a-d) folgende Unterschiede für den Bereich **Kinderbetreuung** für 2011 aus:

- Österreich: Child day care (adjustment for 6yo): € **-241** Mio
- Schweden: Child care (pre-primary education): SK: **+18.653** Mio (€ +2.066 Mio)
- Dänemark: Child day care (adjustment for 6yo): DKK: **-803** Mio (€ -108 Mio)
- Frankreich: Child care (pre-primary education): € **+ 13.241** Mio

Diese Korrekturen sind hauptverantwortlich für die Differenzen in den Ausgaben für Sachleistungen zwischen Eurostat und OECD für Schweden (1,7 vs. 2,1%BIP) und Frankreich (0,9 vs. 1,4%BIP) in Tabelle 1.

Die **Steuererleichterungen** für Frankreich (0,7%BIP) werden von der OECD getrennt ausgewiesen. Laut OECD Family Database, Abschnitt „PF1.1 Public spending on family benefits“ (OECD 2015e) handelt es sich dabei um die Steuererleichterungen durch das Familiensplitting. ESSPOSS berücksichtigt keine steuerlichen Umverteilungen zu Familien (siehe Kapitel 2.2.3).

Es gibt jedoch Beispiele für Steuererleichterungen, die sowohl laut OECD als auch laut Eurostat zu den Familienleistungen zählen. Ein Beispiel dafür ist der deutsche „Familienleistungsausgleich“, der laut OECD country note (OECD 2015f) unter der Position „Tax part of Public transfers to support families with children“ (€ 22.040 Mio) von den ESSPOSS Gesamtausgaben subtrahiert und als Steuererleichterung in der Höhe von 0,87%BIP (€ 23.400 Mio) ausgewiesen wird. In den Eurostat-Daten scheint diese Position unter „Family Allowance“ als Geldleistung auf. Das deutsche Ehegattensplitting hingegen fällt weder nach Eurostat noch nach OECD Logik unter Familienleistungen (OECD, 2015e). Der Kinderabsetz-

betrag in Österreich wird laut BMASK (2014, S.60) ebenfalls in den Eurostat Familienleistungen als Geldleistung berücksichtigt, scheint aber in den OECD Aufstellungen nicht als Steuererleichterung sondern weiterhin als Geldleistung auf.

2.3.2 Begründung für die Wahl der Datenquelle

Insgesamt verfolgt ESSPOSS eine inhaltlich klare Trennung zwischen Sozialschutz und anderen Funktionen staatlicher Leistungen, insbesondere Bildung. Für den Vergleich der Ausgaben zwischen Ländern erscheint der OECD-Ansatz aus folgenden Gründen jedoch besser geeignet:

- Die Definition der Kinderbetreuung geschieht nach dem Alter des Kindes und unabhängig von der inhaltlichen Ausrichtung der Betreuungseinrichtung.
- Familienspezifische Steuererleichterungen werden explizit ausgewiesen und umfassen zusätzlich Regeln zur steuerlichen Umverteilung von Personen ohne Kinder zu Personen mit Kindern.

Für den Vergleich der Zeitverläufe im folgenden Kapitel werden OECD und Eurostat-Zahlen dargestellt. Für die Darstellung der korrigierten Ausgaben für Familienleistungen werden nur OECD-Zahlen herangezogen.

Die **Kindertagesheimstatistik** der Statistik Austria (Statistik Austria, 2014) weist Ausgaben der öffentlichen Hand für Kindertagesheime aus. Diese unterscheiden sich von den Eurostat/OECD-Vorgaben indem sie fiktive Dienstgeberbeiträge nicht berücksichtigen und entsprechende Ausgaben privater Haushalte (Elternbeiträge etc.) nicht gegenrechnen.

Ein wichtiger Schritt in der Erhebung der Ausgaben für Familienleistungen ist die landesspezifische Zuordnung der Leistungen zu den in ESSOSS definierten Kategorien. Besonders Leistungen, die föderal organisiert sind (in Österreich z.B. der Bereich Kinderbetreuung) erschweren eine exakte Kategorisierung. Laut mündlicher Auskunft der Statistik Austria (Fr. Riha, Abt. VGR) führen Probleme bei der Zuordnung der in Kinderbetreuungseinrichtungen tätigen Personen, bei denen es sich sowohl um landesbedienstete Pädagogen handeln kann als auch um gemeindebedienstete Hilfskräfte, zu Unschärfen, die das Gesamtergebnis aber nur geringfügig beeinflussen.

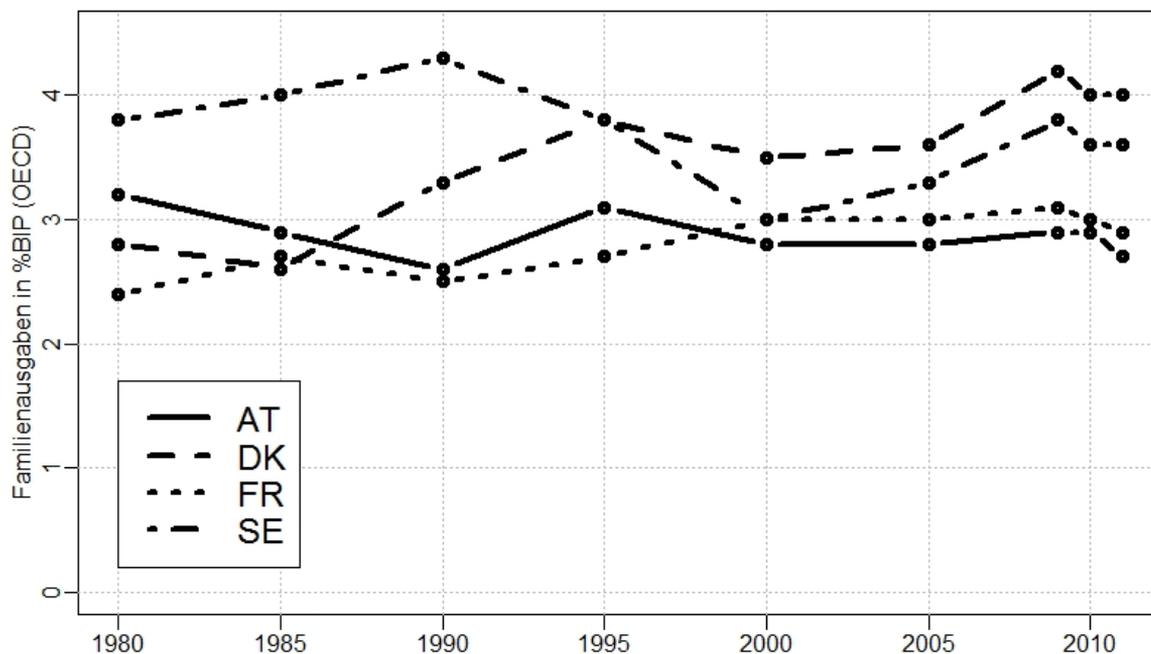
2.4 Zeitverläufe der Ausgaben für Familienleistungen

Historische Angaben zu Ausgaben für Familienleistungen stellt die OECD seit 1980 zur Verfügung und Eurostat seit 1990, wobei die Eurostat-Angaben jährlich und die OECD-Angaben bis auf die letzten 3 Jahre in 5-Jahres-Abständen verfügbar sind. In den Zeitreihen der OECD werden die Steuererleichterungen nicht berücksichtigt. Wie aus Tabelle 1 ersichtlich ist, sind Steuererleichterungen bei den untersuchten Ländern nur für Frankreich von Relevanz.

Abbildung 1 zeigt die Ausgaben für Familienleistungen ohne Steuererleichterungen laut OECD in Prozent des BIP. Bis 1995 lag Schweden hier mit Abstand an der Spitze der vier untersuchten Länder bei rund 4%. Während Österreich und Frankreich über den gesamten Betrachtungszeitraum relativ konstante und in etwa ähnliche Beträge von ca. 3% aufweisen, stiegen die Ausgaben in Dänemark kontinuierlich an und nehmen 2012 mit 4,0% den höch-

ten Wert der vier Länder ein. In Schweden sanken die Ausgaben im Jahr 2000 auf das Niveau von Österreich und Frankreich, liegen 2012 jedoch nur knapp unter Dänemark.

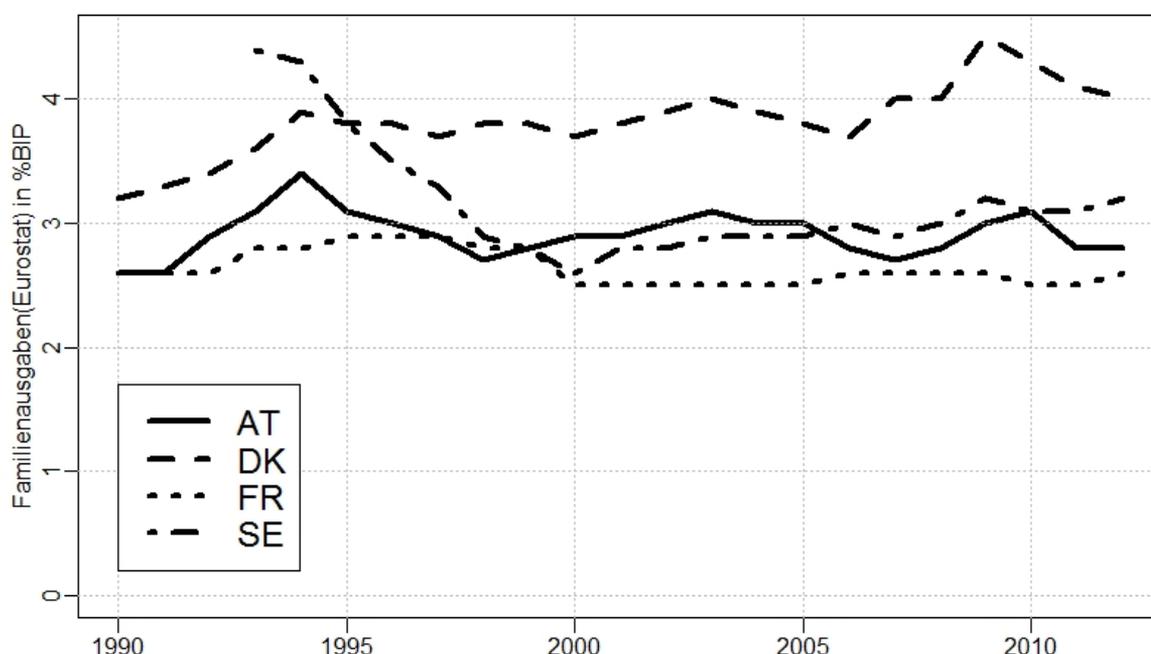
Abbildung 1: Entwicklung der Ausgaben für Familien lt. OECD seit 1980, exkl. Steuererleichterungen



Quelle: OECD Datenbank

In der Darstellung auf Basis von Eurostat Berechnung liegt ebenfalls Dänemark an der Spitze mit 4% des BIP, auch im gesamteuropäischen Vergleich, vor Luxemburg mit 3,7% und Irland und Finnland mit jeweils 3,7% des BIP. Schweden reiht sich seit dem Jahr 2000 zwischen Österreich und Frankreich ein, der in den OECD-Zahlen sichtbare Anstieg in den aktuellen Jahren ist hier nicht ersichtlich.

Abbildung 2: Entwicklung der Ausgaben für Familien lt. Eurostat seit 1990

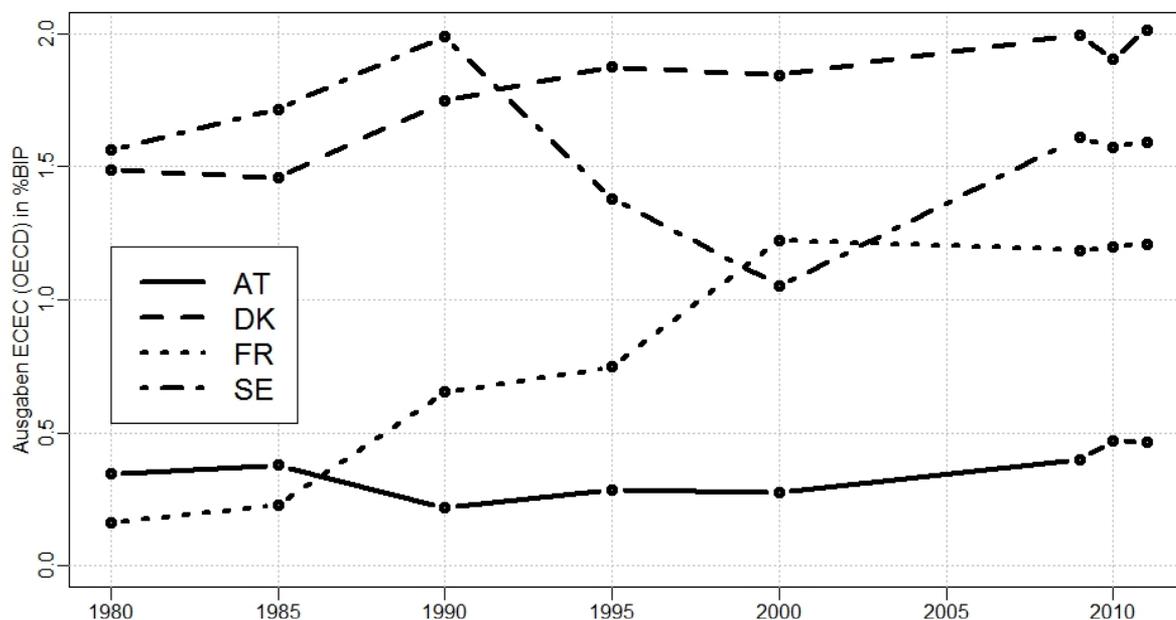


Quelle: Eurostat Datenbank

Die folgenden Abbildungen stellen die Ausgaben für Kinderbetreuung (bzw. frühkindliche Bildung im Fall der OECD) getrennt dar, da in diesem Bereich die größten Unterschiede zwischen den Ländern und zwischen den Definitionen von Eurostat und OECD vorhanden sind.

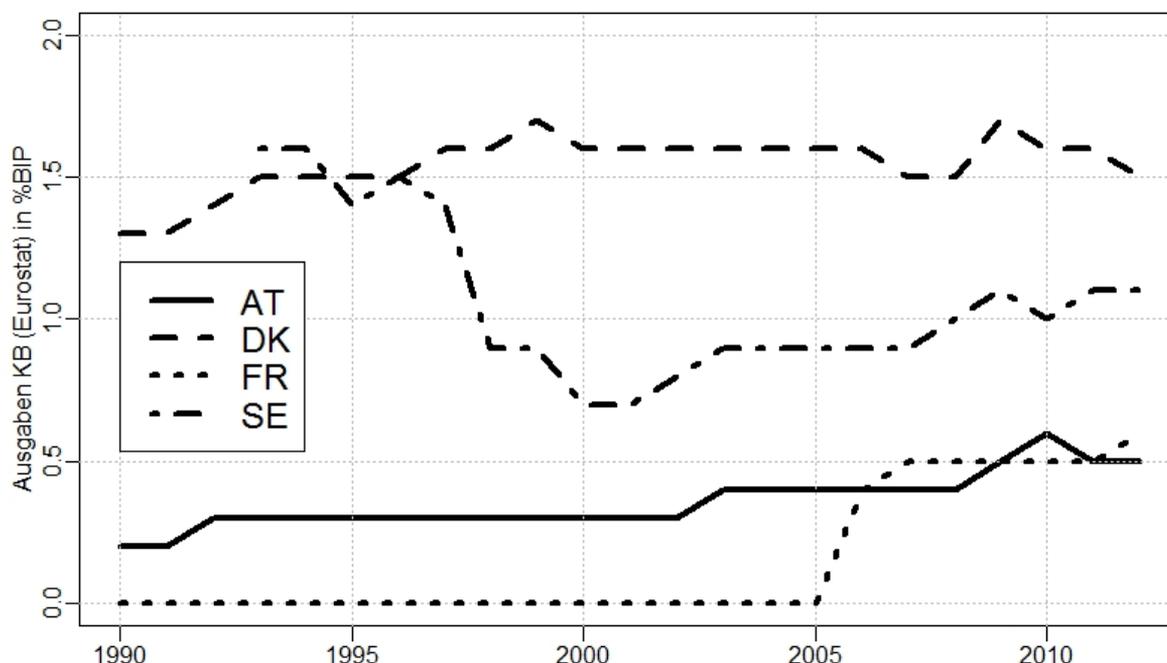
Die Ausgaben in Österreich für frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung laut OECD sind im gesamten Beobachtungszeitraum unter 0,5% des BIP und stiegen seit dem Jahr 2000 leicht an. Die Zahlen laut Eurostat fallen für Österreich sehr ähnlich aus. Für Frankreich unterscheiden sich die Zeitverläufe der beiden Datenquellen beträchtlich. Laut OECD übersteigen die Ausgaben bereits 1990 jene von Österreich und liegen seit dem Jahr 2000 bei ca. 1,2% des BIP. Eurostat weist erst seit 2006 einen relevanten Betrag für Frankreich aus, der seit 2007 auf dem Niveau des Betrages für Österreich liegt. Die Ausgaben in Dänemark und Schweden sind bis zum Jahr 1990 ähnlich und liegen laut beiden Datenquellen zwischen 1,5 und 2,0% des BIP. Bis zum Jahr 2000 kommt es in Schweden zu einem Absinken der Ausgaben auf 1,0% des BIP während die Ausgaben in Dänemark konstant bei über 1,5% liegen. Seit diesem Zeitpunkt stiegen die Ausgaben laut OECD auf über 2% in Dänemark und 1,6% in Schweden während sie laut Eurostat konstant bei 1,0% bzw. 1,5% liegen.

Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaben für frühkindlichen Bildung und Kinderbetreuung lt. OECD in %BIP



Quelle: OECD Datenbank

Abbildung 4: Entwicklung der Ausgaben für Kinderbetreuung lt. Eurostat in %BIP



Quelle: Eurostat Datenbank

2.5 Ausgaben normiert nach Bevölkerungsstruktur

Die Altersverteilung der Bevölkerung unterscheidet sich in den vier untersuchten Ländern beträchtlich. Die Gründe dafür liegen in unterschiedlichen Geburtenraten in aktuellen Jahren und in der Vergangenheit, sowie in Unterschieden in der Zu- und Abwanderung von Personen und deren Altersstruktur. Der Anteil der unter 6-Jährigen beträgt in Österreich 5,6%, in Dänemark 6,8%, in Schweden 7,2% und Frankreich 7,4%. Da Ausgaben für Familien mit der Anzahl der Kinder ansteigen, erscheint eine Normierung relativ zum Anteil der Kinder in der Bevölkerung sinnvoll.

Die bezugsrelevanten Altersgruppen für die in den OECD Daten¹ getrennt ausgewiesenen Bereiche der Familienleistungen wurden folgendermaßen festgelegt:

- *Maternity and parental leave* (Einkommenssicherung vor und nach der Geburt, Geburtsbeihilfe): normiert auf den Anteil der 0- bis 1-Jährigen.
- *Family Allowance* (Familienbeihilfe, Elterngeld): normiert auf den Anteil der 0- bis 18-Jährigen
- *Sachleistungen* (vorwiegend für ECEC - frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung): normiert auf den Anteil der 0- bis 5-Jährigen.

Die Ausgaben pro Land für den jeweiligen Bereich werden auf den Anteil der Personen in der entsprechenden Altersgruppe in Österreich normiert. Für die Berechnung wird die Bevölkerungsverteilung 2011 herangezogen, dem aktuellsten Jahr, für das OECD-Daten vorliegen.

¹ Die folgenden Analysen beschränken sich auf die Familienleistungen laut OECD.

2.5.1 Normierung der Ausgaben für *maternity and parental leave*

Der Anteil der 0- bis 1-Jährigen liegt in Österreich am niedrigsten mit 1,9% der Bevölkerung während Schweden, Dänemark und Frankreich ähnliche Anteile aufweisen. Entsprechend werden die Ausgaben für die Einkommenssicherung bei der Geburt und Geburtsbeihilfen für diese drei Länder auf 81 bis 76% heruntergewichtet.

	SE	AT	DK	FR
Anteil 0-1 Jährige	2,4%	1,9%	2,3%	2,5%
Faktor	0,76	1,00	0,81	0,75

Quelle: Eurostat Datenbank

2.5.2 Normierung der Ausgaben für *family allowance*

Die Anteile der 0- bis 18-Jährigen verteilen sich ähnlich wie die Anteile der 0- bis 1-Jährigen, die Unterschiede fallen jedoch geringer aus. Die Faktoren für die drei Vergleichsländer schwanken zwischen 0,83 und 0,89.

	SE	AT	DK	FR
Anteil 0-18 Jährige	21,8%	19,4%	23,1%	23,4%
Faktor	0,89	1,00	0,84	0,83

Quelle: Eurostat Datenbank

Zusätzlich zum Anteil der bezugsrelevanten Altersgruppe an der Bevölkerung werden die Altersgrenzen für den Bezug von Familienbeihilfen bzw. Elterngeld berücksichtigt indem die Ausgaben auf eine einheitliche Obergrenze von 18 Jahren normiert werden. Die Ausgaben von Ländern mit Bezugsgrenzen unter 18 Jahren werden hochgewichtet und jene mit Bezugsgrenzen über 18 Jahren heruntergewichtet:

- Schweden: keine Korrektur, da Obergrenze bei 18 Jahren (OECD 2015g)
- Österreich: Faktor: 0,88. Basis: Familienbeihilfenbezug nach dem Alter des Kindes (Statistik Austria, 2015).
- Dänemark: Faktor: 1,06 da Obergrenze bei 17 Jahren.
- Frankreich: Faktor: 0,95 da Obergrenze bei 19 Jahren.

Insbesondere für Österreich würde es ohne Berücksichtigung der Altersgrenzen zu einer verzerrten Darstellung kommen, da die Altersgrenze für den Familienbeihilfebezug für Kinder in Ausbildung bei 25 Jahren liegt, während in anderen Ländern die finanzielle Unterstützung während der Ausbildung nicht als Familienleistung zählt.

2.5.3 Normierung der Ausgaben für Sachleistungen

Da sich Sachleistungen zum überwiegenden Teil auf Ausgaben für frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung beschränken, die nach OECD-Definition auf Kinder im Alter von 0 bis 5 Jahren begrenzt sind, wird diese Altersspanne für die Normierung entsprechend der Anteile in der Bevölkerung herangezogen:

	SE	AT	DK	FR
Anteil 0-5 Jährige	7,1%	5,7%	7,0%	7,4%
Faktor	0,80	1,00	0,80	0,76

Quelle: Eurostat Datenbank

2.5.4 Berechnung der korrigierten Ausgaben für Familienleistungen

Die im vorigen Kapitel berechneten Korrekturfaktoren werden nun auf die entsprechenden Ausgaben in den einzelnen Bereichen angewendet. Die in der Tabelle grau unterlegten Zeilen ergeben in Summe die korrigierten Ausgaben für Familienleistungen. Steuererleichterungen und Geldleistungen außer „*Maternity and parental leave*“ und „*Family allowance*“ wurden ebenfalls auf den Anteil der 0- bis 18-Jährigen in Österreich normiert.

Tabelle 2: Korrigierte und unkorrigierte Ausgaben für Familienleistungen (OECD 2011) in %BIP

	SE	AT	DK	FR
Familienleistungen unkorrigiert	3,64%	2,71%	4,05%	3,61%
Sachleistungen	2,14%	0,65%	2,42%	1,36%
- davon ECEC	1,59%	0,46%	2,01%	1,24%
Sachleistungen normiert auf %0-5 J.	1,71%	0,65%	1,95%	1,04%
- davon ECEC normiert auf %0-5 J.	1,27%	0,46%	1,62%	0,95%
Maternity and parental leave	0,74%	0,50%	0,55%	0,29%
Maternity and parental leave normiert auf %0-1 J.	0,57%	0,50%	0,45%	0,22%
Family allowance	0,69%	1,52%	1,07%	1,16%
Family allowance bis 18 J.	0,69%	1,33%	1,13%	1,10%
Family allowance normiert auf %0-18 J.	0,62%	1,33%	0,95%	0,91%
restl. Geldleistungen normiert auf %0-18J.	0,05%	0,01%	0,00%	0,10%
Steuererleichterungen normiert auf %0-18J.	0,00%	0,04%	0,00%	0,56%
Familienleistungen korrigiert	2,95%	2,53%	3,35%	2,83%

Gesamt korrigiert: Summe aus den grau unterlegten Positionen

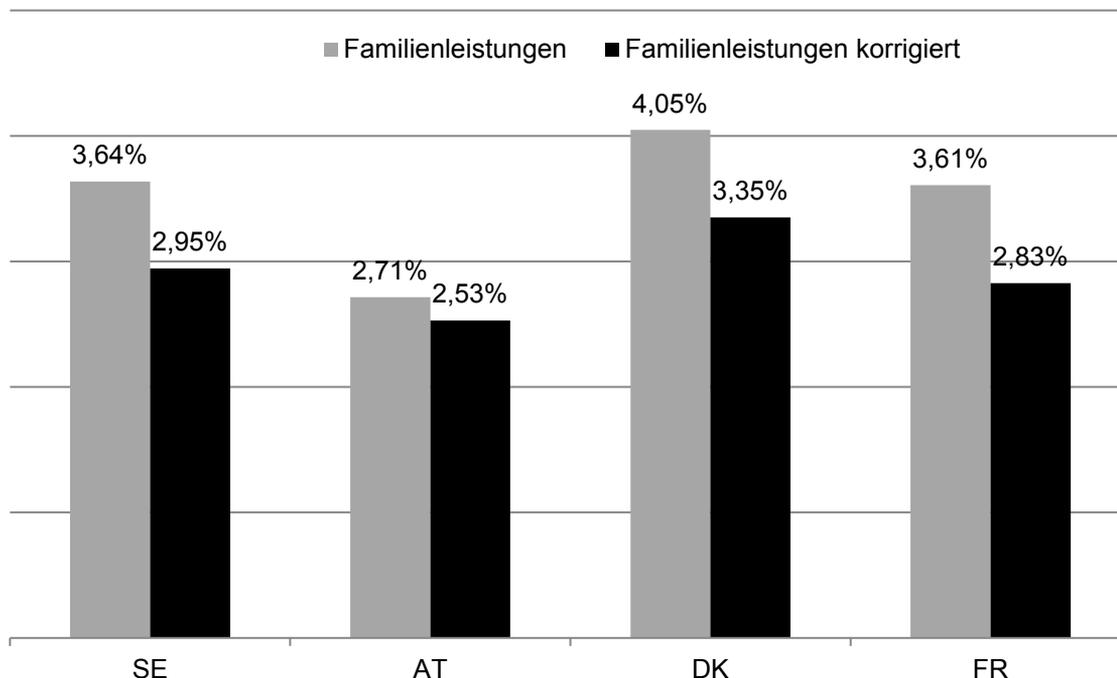
ECEC: Early childhood education and care (frühkindliche Bildung und Betreuung)

Quelle: OECD Datenbank, eigene Berechnungen

Der Vergleich der korrigierten mit den nicht normierten Ausgaben für Familienleistungen zeigt einerseits generell niedrigere Werte für alle Länder. Der Grund dafür ist, dass Österreich den niedrigsten Kinderanteil an der Bevölkerung aufweist und gleichzeitig Österreich als Referenz für die Normierung herangezogen wurde. Die korrigierten Ausgaben für Familienleistungen beziehen sich somit auf ein Land mit einer Bevölkerungsstruktur analog zu Österreich. Selbst für Österreich liegen die korrigierten Ausgaben unter den Ausgangswerten. Dies liegt an der Anwendung einer einheitlichen Obergrenze für den Familienbeihilfebezug von 18 Jahren.

Vergleicht man nun die korrigierten Ausgaben für Familienleistungen zwischen den Ländern ergibt sich eine Verringerung der Differenzen, die Reihenfolge bleibt jedoch erhalten. Dänemark weist mit 3,35% BIP weiterhin die höchsten Ausgaben auf, Schweden und Frankreich liegen auf ähnlichem Niveau bei 2,95 bzw. 2,83%. Österreich nimmt mit 2,53% BIP den letzten Platz ein.

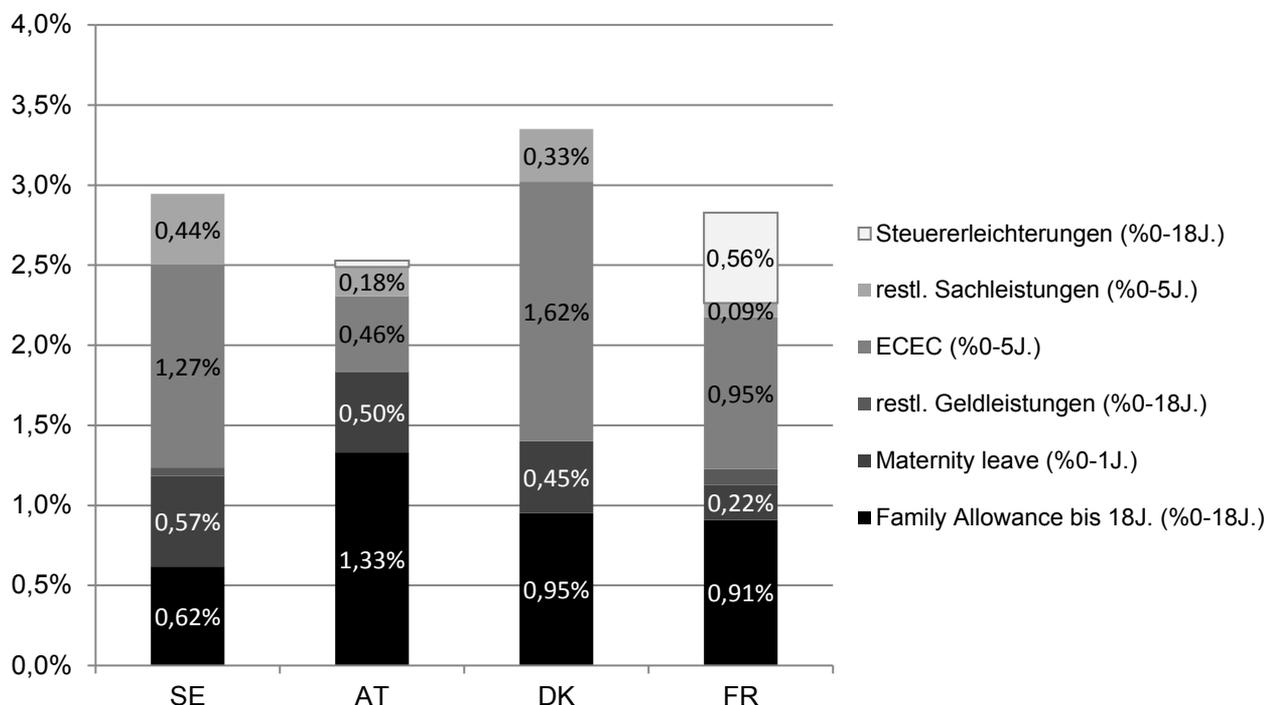
Abbildung 5: Ausgaben für Familien in %BIP lt. OECD (2011) und korrigiert (inkl. Steuererleichterungen)



Quelle: OECD Datenbank, eigene Berechnungen

Auch in der Zusammensetzung der Ausgaben reduzieren sich die Differenzen, wobei Österreich mit Familienbeihilfeausgaben von 1,33% des BIP weiterhin Spitzenreiter ist vor Dänemark und Frankreich und bei den Ausgaben für frühkindliche Bildung und Kinderbetreuung (ECEC) mit 0,46% das Schlusslicht bildet (siehe Abbildung 6).

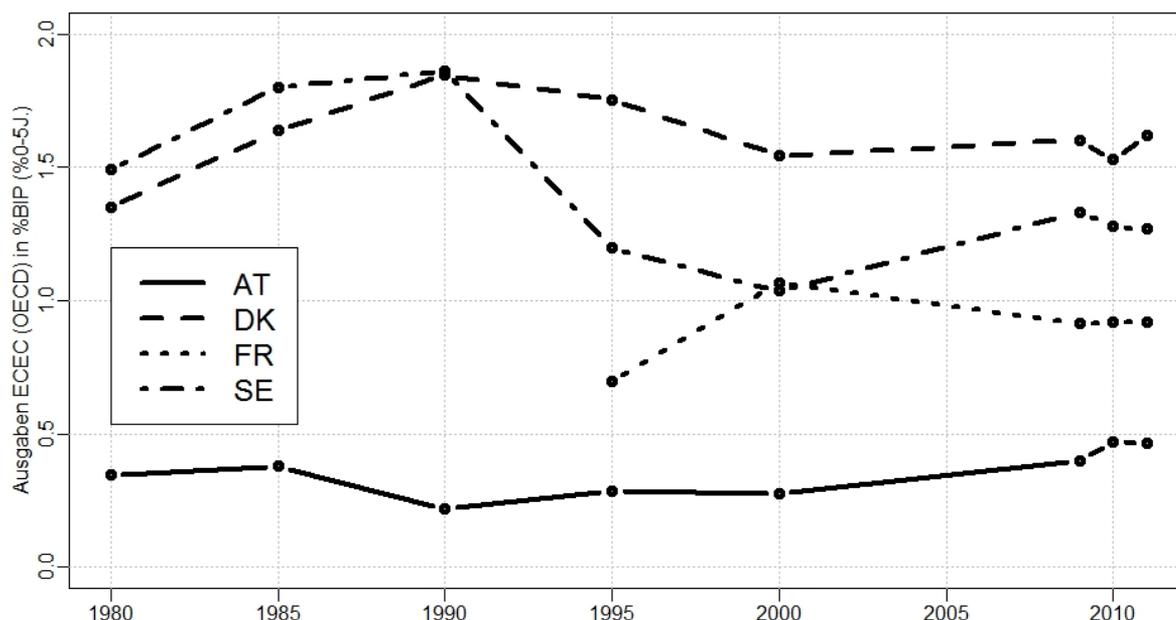
Abbildung 6: Zusammensetzung d. korrigierten Ausgaben für Familien in %BIP lt. OECD (2011)



Quelle: OECD Datenbank, eigene Berechnungen

Eine Betrachtung der korrigierten Ausgaben für Kinderbetreuung über die Zeit zeigt ein ähnliches Bild wie die entsprechende Abbildung 3 für die nicht korrigierten Zahlen. Der Abstand zwischen Österreich und den drei Vergleichsländern reduziert sich erwartungsgemäß etwas, während sich die Differenzen zwischen Schweden und Dänemark aufgrund eines sehr unterschiedlichen Verlaufs des Anteils der unter 6-Jährigen ebenfalls angleichen.

Abbildung 7: Entwicklung der Ausgaben für frühkindliche Bildung und Betreuung lt. OECD normiert auf den Anteil der unter 6-Jährigen in Österreich²



Quelle: OECD Datenbank, eigene Berechnungen

2.5.5 Leistungen für Kinder unter 3 und unter 6 Jahren

Für die Berechnung der Leistungen für Kinder unter 3 Jahren bzw. unter 6 Jahren wurden die Positionen der Ausgaben anteilmäßig berücksichtigt. Die Anteile ergeben sich aus den Altersgrenzen, die für die Normierungsfaktoren im vorigen Kapitel verwendet wurden:

	Bezugsalter	Anteil unter 6-J.	Anteil unter 3-J.
Sachleistungen	0-5 Jahre	100%	50%
Maternity and parental leave	0-1 Jahre	100%	100%
Family allowance	0-18 Jahre	33,3%	16,7%
restl. Geldleistungen	0-18 Jahre	33,3%	16,7%
Steuererleichterungen	0-18 Jahre	33,3%	16,7%

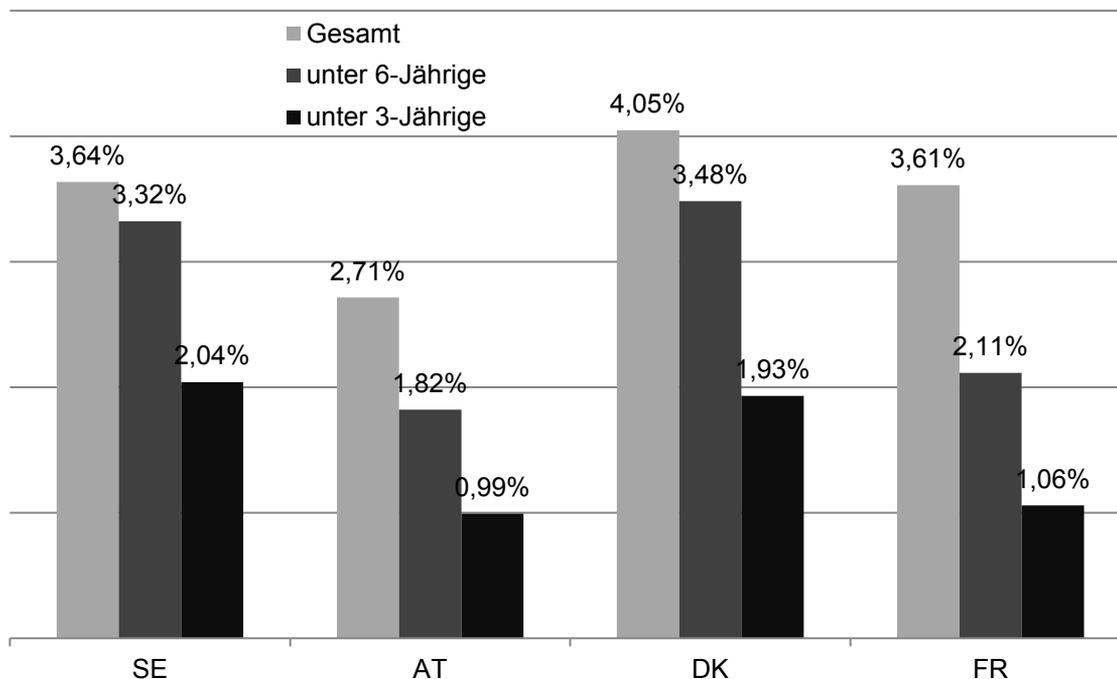
Quelle: eigene Berechnungen

Die folgenden beiden Abbildungen stellen den Anteil der Ausgaben für unter 3-Jährige und unter 6-Jährige den Gesamtausgaben gegenüber wobei Abbildung 8 die nicht korrigierten und Abbildung 9 die korrigierten Familienausgaben verwendet.

² Die Zeitreihe für Frankreich ist unvollständig, da vor 1995 die Altersverteilung nach Einzeljahren nicht verfügbar war.

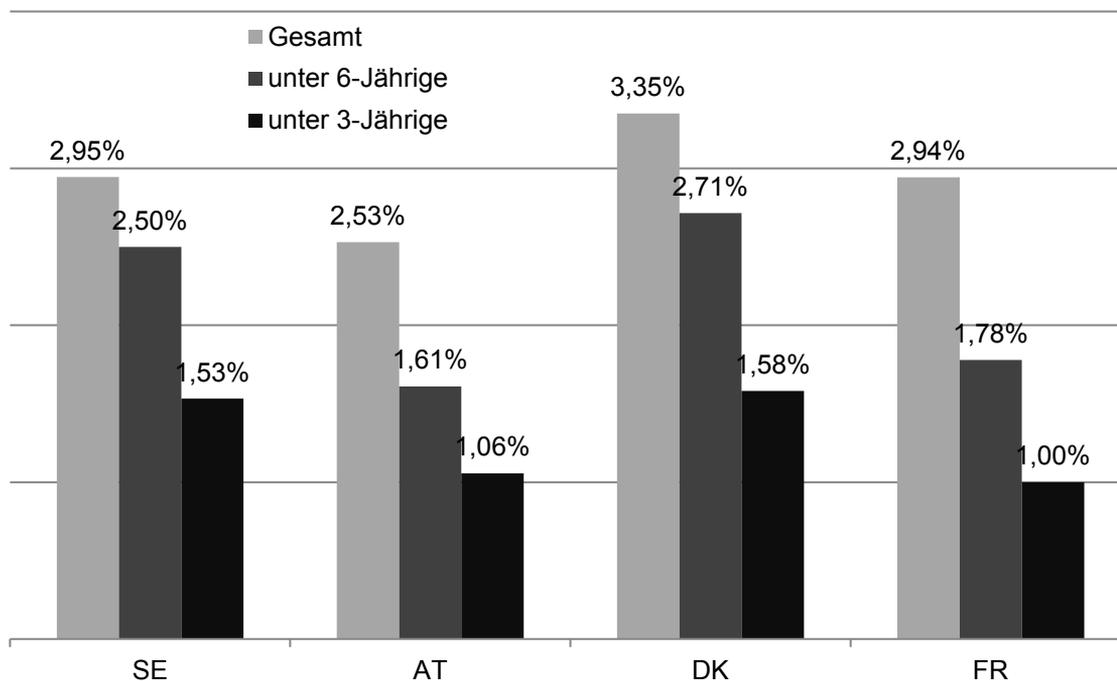
Sowohl in der korrigierten als auch der nicht korrigierten Darstellung ist Schweden das einzige Land, das mehr als die Hälfte der Ausgaben für unter 3-Jährige veranschlagt. Österreich und Frankreich weisen eine ähnliche Aufgabenteilung hinsichtlich des Alters auf, wobei besonders der Anteil der Ausgaben für Kinder ab 6 Jahren bedeutend über jenem in Schweden und Dänemark liegt.

Abbildung 8: Ausgaben für Familien in %BIP lt. OECD (2011) für unter 3- und unter 6-Jährige



Quelle: OECD Datenbank, eigene Berechnungen

Abbildung 9: Ausgaben für Familien korrigiert in %BIP lt. OECD (2011) für unter 3- und unter 6-Jährige



Quelle: OECD Datenbank, eigene Berechnungen

3 Kinderbetreuung im internationalen Vergleich

Nachdem zuvor die Familienleistungen in ihrer Gesamtheit dargestellt wurden, widmet sich dieses Kapitel der Kinderbetreuung als spezielle Form der Familienleistungen.

In vielen Studien und Medienberichten werden internationale Vergleiche der Betreuungsquoten gezogen. Eine kritische Hinterfragung der Datenquellen erfolgt hierbei selten. Im Rahmen dieses Kapitels wird zunächst auf die Datenlage eingegangen. Da der EU-SILC am häufigsten für solche Vergleiche herangezogen wird, wird er hinsichtlich seiner methodischen Vorgehensweise betrachtet und seine Ergebnisse jenen anderer nationaler Erhebungen gegenübergestellt. In weiterer Folge wird auf die Notwendigkeit eingegangen, Hintergrundvariablen, wie zum Beispiel die Karenzregelungen der jeweiligen Länder, mit zu berücksichtigen, um die Unterschiede zwischen den Ländern erklären zu können. Abschließend wird das Barcelona-Ziel der EU kritisch reflektiert und es wird hinterfragt, wie gut sich dessen Umsetzung messen lässt.

3.1 Der EU-SILC und nationale Quellen als Basis für internationale Vergleiche

Internationale Vergleiche im Bereich der Kinderbetreuung sind aufgrund der Datenlage schwierig. Rein nationale Erhebungen sind zwar meistens sehr vollständig, sie haben aber zum Teil unterschiedliche Systematiken, welche Einrichtungen und Angebote gezählt bzw. nicht gezählt werden oder es wird zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Kindergartenjahr erhoben³. Die Ergebnisse der einzelnen Länderstudien sind daher nicht oder nur eingeschränkt vergleichbar. Als Alternative dazu kann man sich auf international (weitgehend) gleich durchgeführte Erhebungen stützen. Eine solche jährlich durchgeführte Studie ist der EU-SILC, der (zumindest konzeptionell) auf einen internationalen Vergleich ausgelegt ist.

Die im EU-SILC erfassten Werte weichen in vielen Ländern von anderen nationalen Erhebungen ab. Hierfür sind unter anderem methodische Unterschiede in den Erhebungen verantwortlich. Einen Überblick über methodische Merkmale des EU-SILC bzw. der österreichischen Kindertagesheimstatistik bieten die folgenden Seiten.

3.1.1 Erfasste Betreuungsformen

Europäische Vergleiche zur Kinderbetreuung beruhen meist auf den Werten des EU-SILC. Im österreichischen EU-SILC wird getrennt nach Formen erhoben, ob ein Kind in einer Krippe, in einem Kindergarten, in einer Vorschule, durch Tageseltern, unentgeltlich durch Privatpersonen oder gegen Bezahlung durch Privatpersonen betreut wird. Liegen in anderen europäischen Ländern andere Angebotsstrukturen vor, können die Kategorien in den nationalen EU-SILC Erhebungen hiervon etwas abweichen. Werden mehrere Formen genutzt (z.B. Kindergarten bis 14:00 Uhr und danach eine Tagesmutter), können auch mehrere Formen ausgewählt werden. Neben der Frage, ob man die Form grundsätzlich für das jeweilige Kind

³ In Österreich werden die Daten für die Kindertagesheimstatistik zum 15. Oktober (Alter der Kinder zum 1. September erhoben (Statistik Austria 2014, 20ff), bei einer ähnlichen Erhebung in Deutschland werden die Daten hingegen zum Stichtag 1. März erfasst (Statistisches Bundesamt 2014, 5). Dies hat Auswirkungen auf das erfasste Alter der Kinder, da diese im Laufe des Betreuungsjahres älter werden und in dessen Folge in eine andere Altersgruppe fallen können. Ein direkter Vergleich von Österreich mit Deutschland auf Basis dieser Erhebungen wäre somit kaum zulässig.

nutzt, wird auch erhoben, für wie viele Stunden pro Woche das Kind auf diese Weise betreut wird. Aus der Eurostat-Datenbank (<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>) können hierzu die Mittelwerte (arithmetisches Mittel und Median) sowie die Zeitkategorien „0 Stunden“, „1 bis 29 Stunden“ und „30 oder mehr Stunden“ online abgefragt werden.

In der Eurostat-Datenbank werden die einzelnen Betreuungsformen zu den Gruppen „formelle Betreuung“ und „andere Betreuung“ zusammengefasst und es wird der Anteil der Kinder dargestellt, die ausschließlich durch die Eltern betreut werden. Eine eindeutige Abgrenzung zwischen der formellen und der anderen Betreuung scheint es nicht zu geben. Grundsätzlich zählen institutionelle Betreuungsformen mit qualifizierten BetreuerInnen wie zum Beispiel Krippen oder Kindergärten im EU-SILC zur Gruppe der formellen Betreuung, die Betreuung durch fachlich meist nicht qualifizierte Privatpersonen wie zum Beispiel Großeltern oder BabysitterInnen – unabhängig davon ob es sich um eine bezahlte oder unbezahlte Betreuung handelt – zur Gruppe der anderen Betreuung. Wegen dieser Qualifikationsunterschiede sollte die andere Betreuung bei der Ermittlung der Betreuungsquote nicht berücksichtigt werden.

Die Vorgaben zur Zuordnung der Tageseltern sind weniger eindeutig formuliert. Wenn keine Trägerorganisation hinter den Tageseltern steht, d.h. wenn die Kontaktaufnahme und die Bezahlung bzw. Anstellung ausschließlich zwischen den Eltern und den Tageseltern erfolgen, zählen sie den Eurostat-Vorgaben zufolge zur anderen Betreuung, sollte die administrative Abwicklung über Trägerorganisationen laufen, müssten sie jedoch der formellen Betreuung zugeordnet werden (http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/ilc_ca_esms.htm; abgefragt am 26.02.2015). In Österreich werden die Tageseltern im EU-SILC laut Auskunft der Statistik Austria (Auskunft vom 12.09.2014) zur anderen Betreuung gezählt, obwohl es sich bei Tageseltern um eine qualifizierte Form der Kinderbetreuung handelt und Trägerorganisationen für die administrative Abwicklung verantwortlich sind.⁴ Andere Länder scheinen (aktuell) eine hiervon abweichende Zuordnungspraxis der Tageseltern zu verfolgen. So zählen in Frankreich die „assistantes maternelles“ nur bis 2007 zur anderen Betreuung, seit 2008 jedoch zu formellen Betreuung (Wirth 2013, 26).

⁴ Abweichend von der Eurostat-Logik wird bei den Kinderbetreuungsarten üblicherweise auf zwei Arten differenziert, die sich am räumlichen Umfeld und an den rechtlichen Vorgaben orientieren. Einerseits wird zwischen institutioneller und nicht-institutioneller Betreuung unterschieden. Die institutionelle Betreuung erfolgt in extra hierfür errichteten bzw. adaptierten Räumlichkeiten. Darunter fallen in Österreich Krippen, Kindergärten, alterserweiterte Gruppen und Horte oder vergleichbare Einrichtungen. Im Gegensatz dazu findet die nicht-institutionelle Betreuung in der Regel im privaten Wohnraum statt. Als nicht-institutionelle Betreuungsformen gelten Tageseltern, Großeltern oder sonstiger Verwandter und Freunde. Andererseits wird zwischen formeller und informeller Betreuung differenziert. Die BetreuerInnen in den formellen Angeboten verfügen über eine fachspezifische Ausbildung und die Betreuung ist rechtlichen Bestimmungen sowie Kontrollen unterworfen. Krippen, Kindergärten, alterserweiterte Gruppen, Horte und Tageseltern gelten als formelle Betreuungsformen. Bei den informellen Formen haben die BetreuerInnen üblicherweise keine fachspezifische Ausbildung und sind keinen rechtlichen Bestimmungen unterworfen. Unter die informelle Betreuung fällt zum Beispiel die Betreuung durch Großeltern oder durch sonstige Verwandte und Freunde.

Tageseltern wären dieser Definition zufolge zwar eine nicht-institutionelle jedoch formelle Betreuung. Da in Österreich Trägerorganisationen hinter den Tageseltern stehen, die sich um die Vermittlung der Tageseltern an die Eltern und um die finanzielle Abwicklung kümmern, müssten sie eigentlich auch im EU-SILC der formellen Betreuung zugeordnet werden. Wegen der in Österreich quantitativ eher geringen Bedeutung der Tageseltern (vgl. Tabelle 3) halten sich die Verzerrungen durch die falsche Zuordnung in der Eurostat-Datenbank aber zumindest in engen Grenzen.

Solche Änderungen und Abweichungen schaffen Probleme beim Quotenvergleich über einen längeren Zeitraum – die ausgewiesenen Quoten können steigen/sinken, weil sich lediglich die Zuordnungspraxis geändert hat oder weil tatsächlich mehr/weniger Kinder betreut werden – und zeigen die Schein-Harmonisierung des EU-SILC auf. Wenn trotz identer Vorgaben für alle Länder Tageseltern teilweise der formellen und teilweise der anderen Betreuung zugeordnet werden, liegen auch im EU-SILC nicht direkt vergleichbare Werte vor.

3.1.2 Altersgrenzen der Kinder

Für den internationalen Vergleich bereitet der unterschiedliche Start der Schulpflicht Probleme. In der Eurostat-Datenbank werden die Quoten der 3-Jährigen bis zum Pflichtschulalter ausgewiesen. Abweichungen vom rechtlichen Schulstartalter in Österreich (6 Jahre) gibt es in Großbritannien und Malta (5 Jahre) sowie in Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Finnland und Schweden (7 Jahre), jeweils auf Basis ISCED 2011 - Stufe 1 (European Commission 2014). Wegen des unterschiedlichen Schulstartalters werden unterschiedliche Altersgruppen miteinander verglichen, woraus sich Verzerrungen ergeben können.

Bei den zumindest 3-Jährigen ist die Altersabgrenzung im EU-SILC problematischer als in der Kindertagesheimstatistik. Da der Schuleintritt nicht unmittelbar am 6. Geburtstag sondern im September erfolgt, werden auch bereits 6-Jährige in Kindergärten oder vergleichbaren Einrichtungen betreut. Da die Kindertagesheimstatistik im Herbst erhoben wird (Stichtag des Besuchs der Einrichtung ist der 15. Oktober; das Alter der Kinder wird dabei mit Stichtag 1. September erfasst), befinden sich zu diesem Zeitpunkt kaum zumindest 6-Jährige in diesen Einrichtungen, da sie bereits in der Volksschule sind. In der Kindertagesheimstatistik können problemlos alle Kinder im Alter von 3 bis unter 6 Jahren erfasst und gezählt werden. Vorzeitig eingeschulte Kinder werden zudem zusätzlich ausgewiesen. Da der EU-SILC im Frühjahr erhoben wird (größtenteils April bis Juni), ist die Altersabgrenzung schwieriger. Ein zum Erhebungszeitpunkt (z.B. Mai) formal 6-jähriges Kind kann am Befragungstag 6 Jahre und 1 Monat alt sein (und somit noch nicht zur Schule gehen), es kann aber auch 6 Jahre und 11 Monate alt sein (und bereits zur Schule gehen). Wie mit den 6-Jährigen in der Eurostat-Datenbank umgegangen wird, scheint unklar.

Den Aussagen der Statistik Austria zufolge (Auskunft vom 12.09.2014) sind in der Eurostat-Datenbank alle 6-Jährigen in den Betreuungsquoten der 3-Jährigen bis zum Pflichtschulalter eingeschlossen. Dadurch würden viele Kinder erfasst, die bereits die Volksschule besuchen und daher nicht vorschulisch betreut werden. Durch diese Zählweise wäre die im EU-SILC ausgewiesene Quote für diese Altersgruppe deutlich niedriger als jene in der Kindertagesheimstatistik, ihre Aussagekraft wäre wegen der Vermischung von Kindern vor und nach dem Schuleintritt aber extrem gering. Auf Basis der Rohdaten des EU-SILC könnte man die Schulkinder zwar aus den Berechnungen herausfiltern, diese Filterung geschieht den Aussagen der Statistik Austria zufolge in den von Eurostat publizierten Daten jedoch nicht.

Laut Auskunft von Eurostat (Auskunft vom 04.03.2015) werden hingegen alle 6-Jährigen, also auch Kinder die erst 6 Jahre und 1 Monat sind und daher noch nicht zur Schule gehen, von den Berechnungen ausgeschlossen. Somit würden viele Kinder im stark genutzten letzten (potenziellen) Betreuungsjahr vor den Schuleintritt nicht erfasst. Auch diese Zählweise würde die reale Betreuungsquote der 3-Jährigen bis zum Schuleintritt verfälschen. Wenn man viele Kinder im am stärksten genutzten Betreuungsjahr nicht zählt, wird die reale Quote nach unten verzerrt und die Aussagekraft der ausgewiesenen Werte ist ebenfalls gering.

Dass Kinder im Laufe des Jahres älter werden, spielt auch bei den unter 3-Jährigen eine zentrale Rolle für die Abweichungen zwischen den Quoten laut Kindertagesheimstatik und laut EU-SILC. Wurde ein Kind im November 2008 geboren, war es im Oktober 2011 unter 3 Jahre. Findet die EU-SILC-Erhebung im Mai 2012 statt, befindet man sich im selben Kindergartenjahr, dasselbe Kind ist aber mittlerweile knapp über 3 Jahre alt. Bei der Berechnung der Quote wird es im EU-SILC somit bei den über 3-Jährigen und nicht mehr bei den unter 3-Jährigen (wie in der Kindertagesheimstatistik) ausgewiesen. Ist eine Einrichtung im Oktober bereits weitgehend ausgelastet und findet der Wechsel von der Krippe in den Kindergarten einheitlich im September und nicht am 3. Geburtstag statt, können kaum neue unter 3-jährige Kinder in die Krippe nachrücken und die Quote für die unter 3-Jährigen sinkt ab.

3.1.3 Erhebungszeitpunkt, Erhebungsumfang, Stichprobenzusammensetzung

Die österreichische Kindertagesheimstatistik ist eine Vollerhebung⁵ unter den Trägern – also auf der Angebotsseite – zu den in Anspruch genommen Plätzen zum Stichtag 15. Oktober (das Alter der Kinder wird dabei allerdings zum Stichtag 1. September erfasst) des jeweiligen Kalenderjahres (Statistik Austria 2014, 19f). Im EU-SILC werden als Teil der Gesamtstichprobe unter anderem Eltern bzw. Erziehungsberechtigte – also VertreterInnen der Nachfrageseite – im Frühling/Sommer des Jahres befragt. Somit finden die Erhebungen zwar im gleichen Kalenderjahr aber in unterschiedlichen Kindergartenjahren statt. Die Daten des EU-SILC 2012 beziehen sich auf das Betreuungsjahr 2011/12, jene der Kindertagesheimstatistik 2012 aber auf das Betreuungsjahr 2012/13. Vergleicht man die Ergebnisse des EU-SILC 2012 mit der Kindertagesheimstatistik 2011, befindet man sich zwar in einem anderen Kalenderjahr aber im gleichen Betreuungsjahr. Allerdings sind selbst bei solchen Vergleichen die EU-SILC-Werte immer noch geringer als jene der Kindertagesheimstatistik.

Die Ergebnisse des österreichischen EU-SILC beruhen im Bereich der Kinderbetreuung auf einer sehr kleinen Stichprobengröße. Für die vergangenen Jahre liegen je Geburtenjahrgang zu jeweils knapp 150 Kindern Angaben zu deren Betreuungsarrangements vor. Im EU-SILC 2012 gab es Angaben zu insgesamt 387 unter 3-Jährigen und 587 3- bis unter 7-Jährigen bzw. 433 3- bis unter 6-Jährigen. Daraus resultieren größere statistische Schwankungsbreiten (unter 3-Jährige: von 9,1% bis 15,7%; 3- bis unter 7-Jährigen: 76,8% bis 83,3%; 3- bis unter 6-Jährige: 78,8% bis 86,0%).

Die Statistik Austria empfiehlt explizit, sich bei Österreichauswertungen zur Kinderbetreuung an der Kindertagesheimstatistik und nicht am EU-SILC zu orientieren, da diese als zuverlässiger eingestuft wird (Statistik Austria 2010, 27). Gegen die Zuverlässigkeit der österreichischen EU-SILC-Daten spricht unter anderem die ausgewiesene Entwicklung der Betreuungsquoten für 3- bis zum schulpflichtigen Alter. Diese wäre von 2011 auf 2012 laut Eurostat um 5 Prozentpunkte (von 85% auf 80%) zurückgegangen. Zudem treten im österreichischen EU-SILC Verzerrungen bei der Altersverteilung nach Einzeljahren und der Verteilung der Kinder auf die Bundesländer auf. Da mit dem Alter der Kinder die Betreuungsquoten steigen

⁵ Damit eine Einrichtung erfasst wird, muss sie einige Mindeststandards aufweisen. Dies sind:

- mindestens 30 Wochen im Jahr geöffnet
- mindestens 15 Stunden pro Woche geöffnet
- an mindestens 4 Tagen pro Woche geöffnet
- Betreuung durch ausgebildetes Personal
- Betreuung ohne Anwesenheit der Eltern
- öffentliche Förderung der Einrichtung

und sich die Quoten zwischen den Bundesländern deutlich unterscheiden, können auch die ausgewiesenen Quoten für Gesamtösterreich verzerrt sein.

Für Deutschland deckt eine Untersuchung von Wirth (GESIS) signifikante Stichprobenverzerrungen im deutschen EU-SILC auf. Solche Abweichungen von der Gesamtbevölkerung mit Kindern dieses Alters zeigen sich etwa hinsichtlich der Bildung und der Herkunft der Mutter (Inland/Ausland) sowie der Haushaltsgröße. Einige dieser Merkmale gelten als relevant für die Wahrscheinlichkeit, das Kind außerfamilial betreuen zu lassen. Somit scheinen auch die deutschen EU-SILC-Daten nur eingeschränkt vertrauenswürdige Ergebnisse zu liefern (http://www.demographieonline.de/fileadmin/dgd/meeting2014/slides/wirth_final_berlin_2014.pdf; aufgerufen 12.09.2014).

Auch Eurostat stuft die EU-SILC-Daten aus 14 von 26 Staaten im Bereich der Kinderbetreuung der unter 3-Jährigen als unsicher oder unzuverlässig ein (Keck/Saraceno 2011). Diese Einschätzung wurde zwar nicht begründet und es wird auch nicht erwähnt, um welche Länder es sich hierbei handelt, die niedrige Fallzahl dürfte aber vielfach mitverantwortlich für diese Bewertung sein.

3.2 Vergleich der EU-SILC-Daten mit anderen nationalen Erhebungen

Für die ausgewählten Ländern Österreich, Schweden, Dänemark und Frankreich werden im Folgenden die Werte des EU-SILC anderen nationalen Quellen gegenübergestellt und hinsichtlich ihrer Konsistenzen und Abweichungen untersucht. Bei solchen Vergleichen muss vorab abgeklärt werden, welche Einrichtungen und Betreuungsformen der einzelnen Länder in die Analyse aufgenommen werden sollen – Einrichtungen die beispielsweise ausschließlich auf die Freizeitgestaltung fokussieren, sollen bei der Berechnung der Quoten nicht berücksichtigt werden – und welcher österreichischen Betreuungsform diese Angebote am ehesten entsprechen. Dafür wird auf bestehende Informationen aus vorangegangenen ÖIF-Projekten (Dörfler/Blum/Kaindl 2014) sowie auf Vergleiche von Hovestadt (2004) und Oberhuemer/Schreyer/Neuman (2009) zurückgegriffen.

3.2.1 Österreich

Die zuvor dargelegten methodischen Unterschiede führen zu deutlich anderen Betreuungsquoten im EU-SILC und in der Kindertagesheimstatistik. Im österreichischen EU-SILC werden bei der institutionellen Betreuung niedriger Quoten als in der Kindertagesheimstatistik ausgewiesen, bei der Tageselternbetreuung jedoch (zumindest tendenziell) höhere Quoten.⁶

Für unter 3-Jährige weist der EU-SILC bei der institutionellen Betreuung eine um 6 bis 7 Prozentpunkte niedrigere Quote aus als die Kindertagesheimstatistik der vergleichbaren Jahre. Bei den 3-Jährigen bis zum schulpflichtigen Alter liegen nach Eurostat-Altersgrenzen die

⁶ Die Quoten der Tageseltern werden in der Eurostat-Datenbank nicht gesondert ausgewiesen. Für Österreich lassen sie sich jedoch aus den ergänzten Originaldaten des EU-SILC berechnen. Um diese Originaldaten mit jenen der Eurostat vergleichbar zu machen, muss eine zusätzliche Altersvariable bei der Statistik Austria angefordert werden. Im frei zugänglichen Originaldatensatz ist nur das Alter zu Jahresbeginn (am 1. Jänner) erfasst, nicht jedoch das Alter zum Befragungszeitpunkt. Eurostat berechnet die Quoten mit dem Alter zum Interviewzeitpunkt. Dies ist in diesem Fall auch die sinnvollere Altersvariable, da das Kind zwischen Jahresbeginn und dem Interviewzeitpunkt Geburtstag haben kann.

Werte um 11 Prozentpunkte auseinander. Würde man in den EU-SILC-Daten des Jahres 2012 die Altersgrenze bei unter 6 Jahren anstelle bei unter 7 Jahre festlegen, kommt man bei der formellen Betreuung zu einer Quote von 82,4%. Auch diese Quote würde deutlich unter jener der Kindertagesheimstatistik liegen, da viele Kinder im verpflichtenden Kindergartenjahr nicht erfasst würden. Eine methodisch wesentlich bessere Lösung wäre es, im EU-SILC zwar als Altersgrenze unter 7 Jahre (also inkl. 6-Jähriger) festzulegen und zusätzlich danach zu filtern, ob das Kind noch nicht zur Schule geht. Die Basisdaten des EU-SILC lassen eine solche Berechnung grundsätzlich zu. Dabei käme man für das Jahr 2012 auf eine weniger verzerrte Quote von 85,7%.

Tabelle 3: Betreuungsquoten in Österreich laut nationaler Statistik und EU-SILC

	Betreuungsquoten in %						
	unter 3-Jährige			3- bis unter 6-Jährige ^a 3- bis unter 7-Jährige ^b			
	EU-SILC 2012	KTH 2011/12	KTH 2012/13	EU-SILC 2012 ^a	EU-SILC 2012 ^b	KTH 2011/12 ^a	KTH 2012/13 ^a
Krippe^c	11,0	9,5	10,3	4,7	3,5	0,5	0,5
Kindergarten^c	3,4	5,9	5,8	77,5	74,5	81,0	81,4
Altersgemischte Gruppe	k.A.	4,3	4,7	k.A.	k.A.	8,5	8,5
Vorschule^c	0,0	k.A.	k.A.	2,3	4,8	k.A.	k.A.
Hort	k.A.	0,0	0,0	k.A.	k.A.	0,2	0,2
Tageseltern^c	3,4	2,1	2,1	2,4	2,2	1,7	1,7
institutionell^a / formell^b gesamt	14,2	19,7	20,8	82,4	79,5	90,3	90,6
gesamt (inkl. Tageseltern^{c,d})	17,6	k.A.	k.A.	83,9	80,8	k.A.	k.A.

Quelle: EU-SILC 2012 / Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2011/12 und 2012/13; eigene Berechnung ÖIF

- Anm.: a ... Bezeichnung / Altersabgrenzung in der Kindertagesheimstatistik / EU-SILC laut Eurostat
 b ... Bezeichnung / Altersabgrenzung nach Eurostat-Kriterien auf Basis EU-SILC laut Statistik Austria; Mehrfachbetreuung möglich
 c ... bei EU-SILC eigene Berechnung auf Basis der erweiterten Originaldaten nach den Eurostat-Altersgrenzen; in Eurostat-Datenbank nicht abrufbar; Mehrfachbetreuungen möglich
 d ... wegen zeitlich ergänzender Mehrfachbetreuungen in institutionellen Einrichtungen und durch Tageseltern lassen sich auf Basis der Kindertagesheimstatistik keine Gesamtquoten berechnen

3.2.2 Schweden

In Schweden beginnt laut Eurostat das Pflichtschulalter im Gegensatz zu Österreich erst mit 7 Jahren⁷, wobei im letzten Jahr vorwiegend Vorschulklassen besucht werden. Insgesamt betrachtet sind die Unterschiede zwischen den nationalen Quellen (Statistisches Jahrbuch) und dem EU-SILC in Schweden eher gering, wobei bei den unter 3-Jährigen die Quote laut EU-SILC etwas höher ausfällt als laut der nationalen Statistik.

Im institutionellen Bereich gibt es in Schweden für Kinder, die noch nicht zur Schule gehen, die Vorschule (förskola). Auf oberster Ebene besteht in Schweden somit keine formelle Trennung zwischen Krippen und Kindergärten. Innerhalb der Vorschulen wird aber in

⁷ Auf Wunsch der Eltern können die Kinder in Schweden bereits mit 6 Jahren eingeschult werden, anstelle in eine Vorschulklasse zu gehen. Diese Möglichkeit wird aber kaum genutzt (Dörfler/Blum/Kaindl 2014, 69).

Schweden zwischen Gruppen für unter 3-Jährige und solchen für 3-Jährige bis zum Schuleintritt differenziert. Zudem gibt es auch altersgemischte Vorschulgruppen für 1-Jährige bis zum Schuleintritt (Dörfler/Blum/Kaindl 2014, 76f).

Nicht institutionelle Betreuungsformen wie zum Beispiel Tageseltern – diese werden unter in der schwedischen Statistik unter „pedagogisk omsorg“ ausgewiesen – sind aktuell in Schweden ähnlich wie in Österreich quantitativ von eher geringer Bedeutung. Nur bis Mitte der 1980er Jahre wurden etwa gleich viele Kinder bei Tageseltern und in institutionellen Gruppen betreut (Dörfler/Blum/Kaindl 2014, 80).

Tabelle 4: Betreuungsquoten in Schweden laut nationaler Statistik und EU-SILC

	Betreuungsquoten in %			
	unter 3-Jährige		3- bis schulpflichtiges Alter	
	Eurostat-Datenbank (EU-SILC 2012)	sonstige nationale Daten 2012	Eurostat-Datenbank (EU-SILC 2012)	sonstige nationale Daten 2012
Förskola (Vorschule)	k.A.	46,4	k.A.	71,1
Förskoleklass (Vorschulklassen)	k.A.	0,0	k.A.	23,6
Pedagogisk omsorg (Tageseltern)	k.A.	1,7	k.A.	2,4
gesamt	52	48,2	96	97,1

Quelle: *Statistiska centralbyrån 2013, 451*

http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/105505/; abgerufen am 16.09.2014; eigene Berechnung ÖIF

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Insgesamt betrachtet fallen in Schweden die Unterschiede zwischen den Quellen (EU-SILC und andere nationale Statistiken) geringer aus als in Österreich.

3.2.3 Dänemark

In Dänemark stimmen die Quoten laut EU-SILC und laut anderen nationalen Erhebungen wesentlich besser überein als in Österreich. Die Abweichungen zwischen den Quellen liegen bei 1 Prozentpunkt (unter 3-Jährige) bzw. bei 3 Prozentpunkten (3-Jährige bis Schuleintritt).

Anders als in Österreich nehmen derzeit bei den unter 3-Jährigen Tageseltern (dagpleje) eine zentrale Rolle bei der Betreuung ein. Mehr als ein Viertel der unter 3-Jährigen wird derzeit (2012) durch Tageseltern betreut. Die Tageseltern werden in Dänemark im EU-SILC als formelle Betreuungsform erfasst. Inkl. der Tageselternbetreuung werden in Dänemark zwei Drittel der unter 3-Jährigen außerfamilial betreut, ohne Tageseltern wären nur 4 von 10 Kindern in einer institutionellen Betreuung.

Bei den zumindest 3-Jährigen verlieren die Tageseltern fast vollständig an Bedeutung. Dann sind nur noch weniger als 1% der Kinder bei Tageseltern, hingegen fast alle in einer institutionellen Betreuungseinrichtung. Unter den institutionellen Betreuungsformen sind vor allem altersgemischte Gruppen (aldersintegreret institution). von Bedeutung. Mehr als die Hälfte der 3- bis unter 6-Jährigen wird in solchen Einrichtungen betreut. Den Kindergarten (børnehave) besucht rund ein Drittel der Kinder dieser Altersgruppe.

Tabelle 5: Betreuungsquoten in Dänemark laut nationaler Statistik und EU-SILC

	Betreuungsquoten in %			
	unter 3-Jährige		3- bis schulpflichtiges Alter	
	Eurostat-Datenbank (EU-SILC 2012)	sonstige nationale Daten 2012	Eurostat-Datenbank (EU-SILC 2012)	sonstige nationale Daten 2012
Vuggestue (Krippe)	k.A.	5,5	k.A.	0,0
Børnehave (Kindergarten)	k.A.	1,7	k.A.	31,9
Aldersintegreret inst. (Altersgem. Gr.)	k.A.	32,7	k.A.	58,3
Skolefritidsordning (Hort)	k.A.	0,1	k.A.	6,3
Fritidshjem (Vorschule)	k.A.	0,0	k.A.	0,2
Dagpleje (Tageseltern)	k.A.	27,5	k.A.	0,2
gesamt	67	67,6	94	97,0

Quelle: <http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2013/NR214.pdf>

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

3.2.4 Frankreich

Für unter 3-Jährige gibt es einerseits Daten (z.B. Caisse nationale des Allocations familiales 2013, 24) zu den angebotenen Plätzen (capacité théorique), diese Zahl lässt sich aber nicht direkt mit den Betreuungsquoten vergleichen, da nicht alle angebotenen Plätze auch tatsächlich genutzt werden. Dieser Quelle zufolge stehen im Jahr 2011 Betreuungsplätze für 52% der unter 3-Jährigen zur Verfügung.

Tabelle 6: Betreuungsquoten in Frankreich laut nationaler Statistik und EU-SILC

	Betreuungsquoten in %			
	unter 3-Jährige		3- bis schulpflichtiges Alter	
	Eurostat-Datenbank (EU-SILC 2011)	sonstige nationale Daten 2011	Eurostat-Datenbank (EU-SILC 2011)	sonstige nationale Daten 2011
Crèche (Krippe)	k.A.	15	k.A.	0
école maternelle (Vorschule)	k.A.	5	k.A.	100
sonstige inst. Formen	k.A.	1	k.A.	k.A.
Assistantes maternelles (Tageseltern)	k.A.	32	k.A.	k.A.
institutionell gesamt	k.A.	k.A.	k.A.	100
gesamt (inkl. Tageseltern)	44	k.A.	95	100

Quelle: *Le Bouteillec/Kandil/Solaz 2014, 1*

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=natsos07102&id=362

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

http://europa.eu/epic/countries/france/index_de.htm

Anm.: Für Frankreich stehen die Daten der nationalen Erhebung nur für das Jahr 2011 und nicht wie bei den anderen Ländern für 2012 bereit.

Laut Institut national de la statistique et des études économiques (zitiert in Institut National d'Etudes Démographiques 2014, 1) nutzten 2011 etwa 15% der unter 3-Jährigen einen Krippenplatz (crèche) und 32% einen Platz bei Tageseltern (assistantes maternelles), 5% einen Vorschulplatz (école maternelle) sowie 1% Plätze in sonstigen Einrichtungen. Diese Daten beruhen jedoch nicht auf einer Vollerhebung sondern auf dem französischen Familien- und

Haushaltssurvey. Wie viele Kinder mehrere Betreuungsformen nutzen (z.B. Krippe und Tageseltern) geht aus der verwendeten Literaturquelle nicht hervor. Laut EU-SILC lag die Betreuungsquote für unter 3-Jährige im Jahr 2011 bei 44%.

Unter den 3- bis unter 6-Jährigen wurden in diesem Jahr (fast) alle Kinder in der école maternelle institutionell betreut. Die ausgewiesene Betreuungsquote liegt hier bei 100% (http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=natsos07102&id=362), laut Eurostat-Datenbank liegt sie bei 95%.

3.3 Verzerrungen der realen Situation durch fehlende Datendifferenzierung

Internationale Vergleiche der Quoten auf gesamtstaatlicher Ebene sind grundlegend fragwürdig, da auch innerhalb der Länder massive regionale Unterschiede bestehen können. Auch die Betrachtung von Altersgruppen (z.B. alle unter 3-Jährige) ist im Ländervergleich schwierig, da innerhalb dieser Altersgruppen bei Betrachtung der Einzeljahre große Unterschiede zwischen den Ländern bestehen können.

Wie die regionalen Unterschiede innerhalb Österreichs untermauern, sagt beispielsweise der Österreichschnitt von 23,0% bei der institutionellen Betreuung unter 3-Jähriger nichts über die regionale Betreuungssituation der Kinder aus. Während in Wien 40,3% der unter 3-Jährigen institutionell betreut werden, sind es in der Steiermark laut Kindertagesheimstatistik 2013 nur 11,9% (Statistik Austria 2014, 84). Auch innerhalb der Bundesländer können große Unterschiede bei den Betreuungsquoten auftreten. Sie können beispielsweise in den Landeshauptstädten wesentlich höher sein als im restlichen Gebiet des Bundeslandes. Daten zu den Quoten auf Bezirksebene⁸ gibt es jedoch nicht für alle Jahre sondern nur bei Sonderauswertungen der Statistik Austria, zum Beispiel für die Jahre 2007 und 2010 (Statistik Austria 2011). Diese regionalen und lokalen Unterschiede spiegeln sich im Gesamtösterreichwert nicht ausreichend wider.

Wie Tabelle 7 und Tabelle 8 aufzeigen, liefert auch beim Alter der Kinder eine Betrachtung über die gesamte Altersgruppe der unter 3-Jährigen bzw. der 3-Jährigen bis zum Schuleintrittsalter nur sehr beschränkt ein realitätsnahes Bild über die Betreuungssituation in den einzelnen Ländern.

Speziell bei unter 3-Jährigen kann aus der Quote für alle unter 3-Jährige nicht auf die Situation für Kleinstkinder unter 1 oder 1,5 Jahre geschlossen werden. Diese durchaus relevanten Unterschiede werden durch die Betrachtung der breiteren Altersgruppen verschleiert. Gibt es wegen der Öffnung des Kindergartens für unter 3-Jährige (z.B. ab dem Alter von 2,5 Jahren) sehr viele 2,5- bis unter 3-Jährige in der Betreuung, jedoch fast keine betreuten Kinder unter 2,5 Jahren (da für diese keine Angebote zur Verfügung stehen), kann die Gesamtquote dennoch recht hoch sein, obwohl nur eine schmale Altersgruppe tatsächlich betreut wird. In Österreich zeigen sich solche Effekte beispielsweise in Niederösterreich. Insgesamt werden in Niederösterreich laut Kindertagesheimstatistik 2013/14 22,3% der unter 3-Jährigen institutio-

⁸ Auf Bezirksebene können Verzerrungen auftreten, wenn Kinder in unterschiedlichen Bezirken wohnen und betreut werden. Für die Berechnung der Quoten wird verglichen, wie viele Kinder im Bezirk wohnen und wie viele betreut werden (unabhängig davon, wo sie wohnen). Wohnt ein Kind im Bezirk A, wird aber im Bezirk B betreut, erhöht sich somit die Betreuungsquote im Bezirk B (da das Kind dort betreut wird) und reduziert sich im Wohnbezirk A (da es dort nicht betreut wird).

nell betreut. Damit liegt Niederösterreich im Bundeslandranking an dritter Stelle. Durch die Öffnung des Kindergartens für 2,5-Jährige liegt die Betreuungsquote der 2-Jährigen sogar bei 57,6% (dritthöchste Quote). Bei den unter 2-Jährigen ist sie mit 3,8% österreichweit betrachtet hingegen die niedrigste (Statistik Austria 2014, 84; eigene Berechnung ÖIF). Die ausgewiesene Betreuungsquote über alle unter 3-Jährige spiegelt das reale Angebot hierbei nur unzureichend wider.

Tabelle 7: Betreuungsquoten in Österreich nach Bundesland

	Betreuungsquoten 2013 in %									
	Quote inst. Betreuung						0- bis unter 3-Jährige		3- bis unter 6-Jährige	
	0- bis unter 1-Jährige	1- bis unter 2-Jährige	2- bis unter 3-Jährige	3- bis unter 4-Jährige	4- bis unter 5-Jährige	5- bis unter 6-Jährige	inst. Betreuung	Tageseltern	inst. Betreuung	Tageseltern
Burgenland	1,3	22,3	66,5	97,6	99,7	100,8	31,3	0,7	99,4	0,4
Kärnten	0,6	18,1	36,2	72,2	87,3	99,1	18,5	2,2	86,2	1,2
Niederösterreich	0,5	7,1	57,6	92,6	98,5	97,3	22,3	2,6	96,2	1,7
Oberösterreich	0,3	8,1	29,5	82,7	97,5	98,8	12,8	1,4	92,9	0,7
Salzburg	0,9	15,1	36,2	78,9	95,0	98,0	17,6	4,4	90,6	1,7
Steiermark	0,8	10,8	23,6	66,0	91,8	98,5	11,9	5,2	85,4	4,0
Tirol	1,6	20,0	43,5	80,1	97,5	98,7	21,7	1,6	92,2	0,8
Vorarlberg	0,3	16,9	43,7	82,3	97,9	101,5	20,5	1,4	93,9	1,0
Wien	6,1	44,7	69,7	86,4	88,3	92,1	40,3	0,4	88,9	1,1
Österreich	1,9	19,5	46,8	82,5	94,2	97,2	23,0	2,1	91,3	1,5

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2013/14; eigene Berechnung ÖIF

Ähnliche Probleme zeigen sich auch im internationalen Vergleich. So werden in Schweden anderes als in Dänemark und Frankreich trotz einer hohen Betreuungsquote bei den unter 3-Jährigen keine Kinder im ersten Lebensjahr betreut. Laut nationalen Erhebungen weist bei den unter 1-Jährigen Österreich somit eine höhere Betreuungsquote auf als Schweden. Dänemark hat bereits im ersten Lebensjahr (18,5%) und im zweiten Lebensjahr (87,6%) eine sehr hohe Betreuungsquote. Die Kleinkindbetreuung in Dänemark ist somit im westlichen Ausmaß auch eine Kleinstkindbetreuung. Noch stärker ausgeprägt ist die Kleinstkindbetreuung in Frankreich. Dort werden bereits im ersten Lebensjahr 29% der unter 1-Jährigen werden von Tageseltern betreut, 10% in Krippen.

Bei den 3- bis unter 6-Jährigen ist diese Problematik in Dänemark, Schweden und Frankreich eher gering ausgeprägt. Die Betreuungsquoten der 3-, 4- und 5-Jährigen unterscheiden sich nur um maximal 2,7 Prozentpunkte (Dänemark: Quote bei 3-Jährigen 95,8% und bei 4-Jährigen 98,5%). Nur in Österreich sind auch hier merkliche Unterschiede vorhanden. Bei den 5-Jährigen liegt die institutionelle Betreuungsquote (95,8%) um immerhin 13,3 Prozentpunkte über jener der 3-Jährigen (82,5%).

Tabelle 8: Betreuungsquoten nach Alter der Kinder und Betreuungsformen

		Betreuungsquoten im Jahr 2012 (Frankreich 2011) in %					
		unter 1 Jahr	1 bis unter 2 Jahre	2 bis unter 3 Jahre	3 bis unter 4 Jahre	4 bis unter 5 Jahre	5 bis unter 6 Jahre
Österreich	Krippe	1,0	13,2	18,8	1,1	0,2	0,3
	Kindergarten	0,0	0,4	17,4	70,4	86,2	87,5
	Altersgem. Gruppe	0,9	5,9	10,7	11,0	7,8	7,5
	Vorschule	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
	Hort	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5
	Tageseltern	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
	inst. gesamt	1,9	19,5	46,8	82,5	94,2	95,8
	gesamt	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
Schweden	Förskola	0,0	49,2	88,4	92,9	94,5	94,6
	Förskoleklass	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8
	Pedagogisk omsorg	0,0	1,9	3,3	3,3	3,1	2,7
	inst. gesamt	0,0	49,2	88,4	92,9	94,5	95,4
	gesamt	0,0	51,2	91,8	96,4	97,7	98,0
Dänemark	Vuggestue	1,5	8,2	6,6	0,1	0,0	0,0
	Børnehave	0,0	0,1	4,9	32,2	35,0	28,3
	Aldersintegreret inst.	7,3	40,7	48,3	62,2	62,4	50,2
	Skolefritidsordning	0,0	0,0	0,1	0,9	0,9	17,3
	Fritidshjem	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
	Dagpleje	9,7	38,6	33,1	0,4	0,2	0,2
	inst. gesamt	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.
	gesamt	18,5	87,6	93,1	95,8	98,5	96,8
Frankreich	Crèche	10,1	17,3	16,4	k.A.	k.A.	k.A.
	école maternelle	0,0	0,0	14,1	100,0	100,0	100,0
	sonstige inst. Formen	1,0	1,1	1,3	k.A.	k.A.	k.A.
	Assist. maternelles	29,1	34,3	32,2	k.A.	k.A.	k.A.
	inst. gesamt	k.A.	k.A.	k.A.	100,0	100,0	100,0
	gesamt	k.A.	k.A.	k.A.	100,0	100,0	100,0

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2012/13; Statistiska centralbyrån 2013, 451

http://www.scb.se/en_/Finding-statistics/Statistics-by-subject-area/Population/Population-composition/Population-statistics/Aktuell-Pong/25795/Yearly-statistics--The-whole-country/105505/

<http://91.208.143.50/pxweb/pxwebnordic/dialog/varval.asp?ma=CHIL03&ti=CHIL03%3A+Child+ren+in+day%2Dcare+by+reporting+country%2C+age%2C+type+and+time%2E+&path=../Data+base/5.%20Social%20integration%20and%20income/Day%20care/&search=CHILDREN+IN+DAY%2DCARE&lang=1>

<http://www.norden.org>

<http://www.statbank.dk/>

Le Bouteillec/Kandil/Solaz 2014, 1

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=natsos07102&id=362

eigene Berechnung ÖIF

Anm.: Eine zeitlich ergänzende Mehrfachbetreuungen in unterschiedlichen Formen ist möglich. Bei einigen Ländern werden auch Gesamtquoten ausgegeben, die die Mehrfachbetreuungen ausgleichen sollten; daher kann die ausgewiesene Gesamtquote kleiner sein, als die Summe der nach Formen differenzierten Quoten.

Für Frankreich stehen die Daten der nationalen Erhebung nur für das Jahr 2011 und nicht wie bei den anderen Ländern für 2012 bereit.

3.4 Relevanz von Hintergrundfaktoren bei internationalen Vergleichen

Im internationalen Vergleich müssten einige Faktoren berücksichtigt werden, um die Unterschiede bei den Betreuungsquoten sinnvoll interpretieren zu können. Vor allem rechtliche Rahmenbedingungen spielen in diesem Zusammenhang eine zentrale Rolle. Bei unter 3-Jährigen sind dies beispielsweise die Karenzregelungen. Je kürzer die Möglichkeiten der Erwerbsunterbrechung mit Kündigungsschutz sind, desto früher besteht die Notwendigkeit, in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren und die Kinder außerfamilial betreuen zu lassen. Zudem sollte bei der Betrachtung der Karenzregelungen auch das Ausmaß der finanziellen Unterstützung in diesem Zeitraum betrachtet werden. Auch die Frage, ob man in diesem Zeitraum viel oder eher wenig Geld bekommt, kann – neben der Bewertung von persönlichen Langzeitfolgen und den erwarteten Folgen für das Kind – mitentscheidend sein, ab wann man wieder arbeitet und das Kind erstmals außerfamilial betreuen lässt.

Einen Vergleich zu diesen Regelungen bietet unter anderem das International Network on Leave Policies & Research. Während in Österreich die arbeitsrechtliche Karenz bis zum 2. Geburtstag des Kindes reicht und je nach gewählter Kinderbetreuungsgeldvariante auch für den gesamten Zeitraum Geld (je nach Kinderbetreuungsgeldvariante rund € 436 bis € 2.000 im Monat⁹) bezogen werden kann (Rille-Pfeiffer/Dearing 2014), endet in Dänemark die Karenz und deren Bezahlung (100% vom Letzteinkommen) grundsätzlich bereits spätestens 11,2 Monaten nach der Geburt. Bei einer geringeren Geldleistung kann der Bezug in Dänemark um 14 Wochen ausgedehnt werden (Bloksgaard/Rostgaard 2014). In Schweden kann man bis 18 Monate nach der Geburt in Karenz gehen, allerdings nur für knapp 16 Monate bezahlt und dies bei 77,6% vom Letzteinkommen in den 390 Tagen bzw. bei SEK 180 je Tag (dies sind rund € 600 je Monat) in den verbleibenden 90 Tagen (Duvander/Haas/Hwang 2014). Diese Fristen sind deutlich kürzer als in Österreich, die Ersatzrate für diesen Zeitraum ist jedoch höher als in Österreich. Frankreich hat ausgedehnte zeitliche Karenzmöglichkeiten (36 Monate), die allerdings nur bei mehreren Kindern und wenn beide Elternteile in Karenz gehen über den gesamten Zeitraum bezahlt werden. Hat man nur ein Kind, enden der bezahlte Zeitraum nach 6 Monaten (wenn nur ein Elternteil in Karenz geht) bzw. 12 Monaten (wenn beide Elternteile in Karenz gehen) nach Ende des Mutterschutzes. Die Höhe liegt dabei bei € 572,81 im Monat (Fagnani/Boyer/Thévenon 2014).

Tabelle 9: Karenzregelungen und finanzielle Ersatzleistungen

	Ende Karenzzeit (Lebenswoche)	Ende Bezahlung (Lebenswoche)	Höhe Ersatzleistung (je Monat)
Österreich	104	52/61 bis 130/156*	€ 436 bis € 2.000*
Dänemark	48	48	100,0%
Schweden	78	69	77,6% / € 600 **
Frankreich	156	34/60*** / 130/156****	€ 572,81

Quelle: <http://www.leavenetwork.org>

Anm.: * je nach KBG-Variante und Nicht-Beteiligung/Beteiligung durch PartnerIn
 ** für die ersten 390 Tage 77,6% und für die restlichen 90 Tage umgerechnet € 600
 *** bei 1 Kind und Nicht-Beteiligung/Beteiligung durch PartnerIn
 **** bei 2+ Kindern und Nicht-Beteiligung/Beteiligung durch PartnerIn

⁹ Die Höhe der Geldleistung hängt der Bezugsvarianten des Kinderbetreuungsfeldes ab. In der längsten Variante (30+6) endet der Bezug spätestens mit dem 3. Geburtstag des Kindes und die monatliche Geldleistung liegt bei € 436, in der kürzesten einkommensabhängigen Variante (12+2; endet spätestens mit vollendetem 14. Lebensmonat) beträgt die monatliche Geldleistung max. € 2.000.

Mit der Einbeziehung der Karenzregelungen haben sich vor einigen Jahren unter anderem Janneke Plantenga und Melissa Siegel (2004) auseinandergesetzt. In einem von ihnen entwickelten Modell beziehen sie sowohl das rechtlich maximale zeitliche Ausmaß der Elternkarenz als auch die Höhe der finanziellen Ersatzleistungen¹⁰ für diesen Zeitraum mit ein. Sie berechnen zunächst eine auf den rechtlichen Bestimmungen basierende harmonisierte, theoretische Unterbrechungsdauer. Diese Zahl basiert ausschließlich auf den rechtlichen Vorgaben und kann daher von der realen durchschnittlichen Unterbrechungsdauer in den einzelnen Ländern abweichen. In diesem errechneten Zeitraum ist aus Sicht von Plantenga und Siegel aufgrund der rechtlichen Bestimmungen eine innerfamiliäre Betreuungsmöglichkeit grundsätzlich gegeben. Die dahinterliegende Formel lautet:

$$\begin{aligned} \text{Unterbrechungsdauer (Wochen)} &= \\ &= (\text{Mutterschutzfrist (Wochen)} - 14) * \text{finanz. Ersatzquote} + \text{max. Karenzzeit (Wochen)} * \text{finanz. Ersatzquote} \end{aligned}$$

In einem zweiten Schritt berechnen sie auf dieser Basis eine effektive Betreuungsquote. Sie setzen hierfür zunächst die errechnete theoretische Unterbrechungsdauer in Relation zum gesamten Zeitraum bis zum 3. Geburtstag des Kindes (diese sind 156 Wochen) und zählen anschließend die Betreuungsquoten (auf Basis des EU-SILC oder anderer nationaler Quellen) hinzu. Dadurch werden in diesem Modell allerdings Kinder, die während der errechneten Unterbrechungsdauer institutionell oder durch Tageseltern betreut werden, doppelt gezählt. Die Formel hierfür lautet (Auskunft von Janneke Plantenga vom 27. April 2007):

$$\begin{aligned} \text{Effektive Betreuungsquote} &= \\ &= \text{Unterbrechungsdauer (Wochen)} / 156 + \text{Betreuungsquote (laut nat. Statistik oder EU-SILC)} \end{aligned}$$

Wie vorhin aufgezeigt, hängt in Frankreich die Länge der finanziellen Ersatzleistung von der Anzahl der Kinder ab. Aufgerechnet über die gesamte mögliche Karenzzeit ergeben sich dadurch je nach Kinderzahl unterschiedliche Ersatzraten. Da man bei nur einem Kind nur für einen kürzeren Zeitraum Geldleistungen bekommt, fällt die Summe über den gesamten möglichen Karenzzeitraum und somit die durchschnittliche Leistung über diesen Zeitraum geringer aus. Je nachdem, ob man sich auf Familien mit (vorerst) einem oder mit (mittlerweile) mehreren Kindern bezieht, gelangt man zu einer unterschiedlichen, theoretischen Unterbrechungsdauer in Frankreich. Diese Problematik lässt sich ausgleichen, in dem man betrachtet, wie viele Familien ein bzw. mehrere Kinder im entsprechenden Alter haben und wie viel die Eltern vor der Geburt des jüngsten Kindes verdient hatten.

In Österreich fallen je nach gewähltem Modell des Kinderbetreuungsgeldes die monatlichen Geldleistungen sowie die über den gesamten Bezugszeitraum erhaltene Geldleistungen je Familie sehr unterschiedlich aus. Mittels Durchschnittswerten über alle BezieherInnen kann man zwar einen Mittelwert für Österreich berechnen, die Möglichkeit während der rechtlich möglichen Karenzzeit aktiv erwerbstätig zu sein und gleichzeitig Kinderbetreuungsgeld zu beziehen, stellt im Plantenga-Siegel-Ansatz jedoch ein Problem dar. Die im Modell aufgestellte Verknüpfung von arbeitsrechtlichen Karenzansprüchen und den Bestimmungen zu den Ersatzleistungen ist in Österreich durch die Loslösung des Kinderbetreuungsgeldes von der Karenzregelung nur eingeschränkt gegeben. Wenn man Ersatzleistungen auch dann bekommt, wenn man aktiv arbeitet, sind die Rahmenbedingungen etwas anders, als wenn man diese Leistungen nur bekommt, wenn man nicht arbeitet.

¹⁰ Die Ersatzquoten (Höhe Ersatzleistung / früheres Einkommen) werden hierbei gerundet. Ersatzquoten bis 33% werden einheitlich auf 33%, Ersatzquoten von 34% bis 66% auf 66% und Ersatzquoten von zumindest 67% auf 100% gerundet (Plantenga/Siegel 2004, 38).

Für Länder mit Fixbeträgen bei den Ersatzraten existieren keine einheitlichen rechtlichen Ersatzquoten. Es ist zwar die Höhe der Ersatzleistung vorgegeben, die Quote hängt aber vom vorherigen Letzteinkommen ab. In diesen Ländern kann man nur mit durchschnittlichen Ersatzquoten rechnen. Somit rechnet man in diesen Ländern nicht mit einheitlichen rechtlichen sondern mit individuellen finanziellen Ersatzquoten. Die Berechnung der Ersatzquoten in diesen Ländern kann zum Teil am verfügbaren Datenmaterial scheitern. Es ist nicht immer für alle Eltern bekannt, wieviel sie unmittelbar vor dem Bezug der Ersatzleistung verdient haben. So stehen für einige Länder die notwendigen Daten nur für einzelne Jahre auf Basis von Umfragen (z.B. GGS) zur Verfügung.

Im Plantenga-Siegel-Modell (jeweils eigene Berechnung ÖIF) gelangt man für Österreich zu einer theoretischen Unterbrechungsdauer von 65,4 Wochen. In Dänemark liegt die errechnete Unterbrechungsdauer bei 36,0 Wochen, in Schweden bei 55,0 Wochen und in Frankreich bei 50,8 Wochen. In Verbindung mit den in den nationalen Statistiken (Frankreich: EU-SILC) ausgewiesenen Betreuungsquoten (vgl. Kapitel 3.2) ergeben sich bei diesem Berechnungsansatz in Österreich für das Betreuungsjahr 2012/13 effektive Betreuungsquoten für unter 3-Jährige von 62,7% (exkl. 2,1% Tageselternbetreuung). In Dänemark beträgt die Quote 90,7%, in Schweden 83,5% und in Frankreich (Betreuungsjahr 2011/12) 76,6% (aufgrund der Datenlage Dänemark, Schweden und Frankreich inkl. Tageseltern). Bezieht man die zeitlichen Karenzregelungen und die Ersatzleistungen mit ein, bleiben zwischen Österreich und Dänemark, Schweden bzw. Frankreich immer noch Unterschiede bei den Betreuungsquoten bestehen, der Abstand zu Dänemark verringert sich aber sehr deutlich (um 18,8 Prozentpunkte). Zu Frankreich verringert sich der Abstand immerhin um 9,3 Prozentpunkte und jener zu Schweden um 6,6 Prozentpunkte.

Tabelle 10: Betreuungsquoten unter 3-Jähriger 2012 im Plantenga-Siegel-Modell

	errechnete Unterbrechungsdauer im Plantenga-Siegel-Modell (in Wochen)	Betreuungsquoten (in %)		Abstand der Betreuungsquote von Österreich zu ... (in Prozentpunkten)	
		laut nationalen Daten	im Plantenga-Siegel-Modell	laut nationalen Daten	im Plantenga-Siegel-Modell
Österreich	65,4	20,8	62,7	-	-
Dänemark	36,0	67,6	90,7	46,8	28,0
Schweden	55,0	48,2	83,5	27,4	20,8
Frankreich	50,8	44,0	76,6	23,2	13,9

Quelle: Statistik Austria – Kindertagesheimstatistik 2012/13 / Statistiska centralbyrån 2013, 451 / <http://www.dst.dk/pukora/epub/Nyt/2013/NR214.pdf>/<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database/> <http://www.leavenetwork.org/> / GGS – Welle 2; eigene Berechnung ÖIF

Anm.: Quoten für Frankreich beziehen sich auf das Jahr 2011
Werte für Österreich ohne Tageseltern

Bei den zumindest 3-Jährigen spielt das Pflichtschulalter eine wesentliche Rolle. In der Regel steigt (bis zum Schuleintritt) mit dem Alter der Kinder auch die Betreuungsquote an. Es werden beispielsweise mehr 4-Jährige als 3-Jährige betreut. Liegt das schulpflichtige Alter in einem Land über jenem eines anderen Landes, kann die verzerrend auf die Quoten wirken. Wenn bereits 6-jährige Kinder in die Schule gehen müssen (und somit nicht mehr vorschulisch betreut werden können) liegen andere Rahmenbedingungen vor, als wenn die Schulpflicht erst mit 7 Jahren starten und 6-Jährige noch vorschulisch betreut werden können.

Diskutieren lässt sich über die Frage, wie man mit verpflichtenden Kindergartenjahren umgehen soll. Auch wenn in Österreich die Schulpflicht mit 6 Jahren startet, gibt es wegen des verpflichtenden Kindergartenjahres eine Betreuungspflicht ab 5 Jahren (bzw. einem Jahr vor dem Schuleintritt). Ohne einem solchen verpflichtenden Jahr, liegen etwas andere rechtliche Rahmenbedingungen vor.

Neben den rechtlichen Aspekten können auch grundlegende Einstellungen und Werthaltungen die Entscheidung beeinflussen, ab wann man die Kinder außerfamilial betreuen lässt. Im ISSP 2012 (International Social Survey Programme) wurde erhoben, wer ein Kind, das noch nicht zur Schule geht, überwiegend betreuen soll. In Österreich meint deutlich mehr als die Hälfte (60,4%), die Familie sei im Wesentlichen für die Kinderbetreuung zuständig, solange das Kind noch nicht zur Schule geht. Dem gegenüber stehen in Dänemark und Schweden nur knapp über 10% die Hauptverantwortung bei der Familie, die deutliche Mehrheit hingegen bei den Gemeinden und den Kommunen, also bei öffentlichen, außerfamilialen Einrichtungen. In Frankreich sieht trotz der hohen außerfamilialen Betreuungsquote rund ein Drittel die Hauptzuständigkeit in den Familien. Bei der außerfamilialen Betreuung wird die Zuständigkeit in Frankreich im Gegensatz zu den anderen betrachteten Ländern eher bei privaten als bei öffentlichen Anbietern gesehen (ISSP 2012; eigene Berechnung ÖIF).

Tabelle 11: Erachtete Hauptzuständigkeit für die Kinderbetreuung

	Anteil in %				
	Familie	kommunale Einrichtung	gemeinnützige Einrichtung	private Anbieter	Arbeitgeber
Österreich	60,4	29,2	2,7	6,9	0,7
Dänemark	13,4	70,7	0,5	14,8	0,6
Schweden	10,4	82,5	0,7	6,0	0,3
Frankreich	32,5	16,5	2,9	42,2	5,8

Quelle: ISSP 2012; eigene Berechnung ÖIF

3.5 Qualitative Merkmale

Neben dem bloßen Angebot an Betreuungsplätzen ist auch deren qualitative Ausgestaltung von entscheidender Bedeutung, um den Bedürfnissen der Eltern und der Kinder gerecht zu werden. Für internationale Vergleiche sollten daher nicht nur quantitative Merkmale wie die Betreuungsquoten sondern auch qualitative Aspekte, wie zum Beispiel die Gruppengröße und der Betreuungsschlüssel oder die täglichen Öffnungszeiten und die Ferienzeiten Berücksichtigung finden.

In einigen Ländern liegen keine einheitlichen, für das gesamte Land gültigen Regelungen vor. Ähnlich wie in Österreich gibt es aufgrund regionaler Zuständigkeiten bei der Kinderbetreuung unterschiedliche rechtliche Grundlagen. Daher kann hier nur ein Überblick über die durchschnittliche, reale Ausgestaltung der Betreuungsangebote geboten werden. Die nachstehenden Daten stützen sich auf das ÖIF-Working Paper 82 (Dörfler/Blum/Kaindl 2014), eine Studie des Instituts für Kinderrechte und Elternbildung (Klamert/Hackl/Hannes/Moser 2013), auf Analysen des Centre for Research on Families and Relationships der University of Edinburgh (Naumann et al. 2013) und auf eine Studie von Altgeld/Krüger/Menke (2009).

Für 3- bis unter 6-Jährige liegt die reale Gruppengröße diesen Quellen zufolge in Dänemark bei 20 bis 22 Kindern, in Frankreich bei 28 Kindern und in Österreich je nach Bundesland¹¹ bei 18 bis 22 Kindern (Österreichschnitt: 20 Kinder). In den schwedischen Einrichtungen (förskola) werden im Schnitt 17 Kindern betreut, wobei diese Einrichtungen allerdings Kinder ab dem 1. Geburtstag aufnehmen.

In Dänemark sind 1 bis 2 pädagogische Fachkräfte und 2 Hilfskräfte je Gruppe für diese Einrichtungen vorgesehen, wodurch sich ein Betreuungsschlüssel von 1:10 (pädagogisches Personal) bzw. 1:6 (pädagogisches Personal + Hilfskräfte) ergibt. In Frankreich befinden sich je 1 Fachkraft und 1 Hilfskraft in den Gruppen, wodurch sich ein Betreuungsschlüssel von 1:28 bzw. 1:14 ergibt. In Österreich befinden sich je nach Bundesland 1 pädagogische Fachkraft und 0,5 (1 Person für 2 Gruppen) bis 1 Hilfskraft gleichzeitig in den Kindergartengruppen. Dies führt je nach Bundesland zu einem realen Betreuungsschlüssel von 1:10 bis 1:17 (Österreichschnitt: 1:13), wenn man alle BetreuerInnen berücksichtigt bzw. zu einem Schlüssel von 1:20 bis 1:25 (Österreichschnitt: 1:24), wenn man nur die pädagogischen Fachkräfte berücksichtigt. In der schwedischen förskola kommen auf eine Betreuerin/einen Betreuer durchschnittlich 5,4 Kinder.

Tabelle 12: Öffnungszeiten der Einrichtungen für 3- bis unter 6-Jährige

	tägliche Öffnungszeiten (in Stunden)	Ferienzeiten (in Tagen)
Österreich	8,0 bis 11,2	3 bis 60
Dänemark	10 bis 11	9
Schweden	12	30
Frankreich	8	60

Quelle: Dörfler/Blum/Kaindl 2014 / Klamert/Hackl/Hannes/Moser 2013 / Naumann et al. 2013/ Altgeld/Krüger/Menke (2009).

Anm.: Die schwedischen Einrichtungen betreuen auch Kinder unter 3-Jahre

Große Unterschiede zeigen sich auch bei den Öffnungszeiten dieser Einrichtungen. Sehr ausgedehnt sind sie in Schweden. Die Einrichtungen haben meist von 6:30 Uhr bis 18:30 Uhr geöffnet. Durch die Öffnungszeit von 12 Stunden ergeben sich gute Vereinbarungschancen mit einer Erwerbstätigkeit. Die dänischen Einrichtungen für 3- bis unter 6-jähriger Kinder haben meist zwischen 6:00/7:00 Uhr und 17:00 Uhr geöffnet, also etwas kürzer als in Schweden, jedoch immer noch deutlich länger als in anderen Ländern. In Frankreich hat die école maternelle grundsätzlich nur von 8:30 Uhr bis 16:30 Uhr geöffnet und jeden Mittwoch am Nachmittag geschlossen, allerdings gibt es außerhalb dieser Zeiten die Möglichkeiten, die Kinder durch qualifiziertes Assistenzpersonal beaufsichtigen zu lassen. In Österreich schwanken die Öffnungszeiten zwischen den Bundesländern sehr stark und reichen je nach Bundesland von durchschnittlich 8,0 bis 11,2 Stunden (Österreichschnitt: 8,7 Stunden).

¹¹ Aufgrund der Datenlage lassen sich die realen Gruppengrößen und Betreuungsschlüssel derzeit nicht für alle Bundesländer berechnen. In Oberösterreich und zum Teil im Burgenland werden in der Kindertagesheimstatistik 2013/14 Kinder, die in altersgemischten Gruppen betreut werden, zwar richtig der Kategorie „Altersgemischte Gruppe“ zugeordnet, die dazugehörigen Gruppen werden im Gegensatz dazu aber bei den Kindergärten ausgewiesen. In den vergangenen Jahren traten ähnliche widersprüchliche Zuordnungen auch bei den Krippen und in anderen Bundesländern auf. Für die Berechnung des Österreichschnitts müssen solche Bundesländer ausgeschlossen werden.

Ähnlich hohe Abweichungen zwischen den Ländern sind bei den Ferienzeiten (Schließtage exkl. Feiertagen und Wochenenden) zu erkennen. Mit durchschnittlich nur 9 Ferientagen im Jahr weist Dänemark die kürzesten Ferienschließungen auf. Demgegenüber haben die französischen Einrichtungen, die sich vollkommen an den Ferienzeiten der Schulen orientieren, für 80 sonst übliche Betriebstage geschlossen. Auch in Schweden haben viele förskolor im Sommer für einen Monat geschlossen. In Österreich ist die Situation je nach Bundesland sehr unterschiedlich. Die durchschnittlichen Schließtage in den einzelnen Bundesländern reichen von 3 bis 60 Tage (Österreichschnitt: 40 Tage), wobei allerdings in einigen Bundesländern mit extrem langen Schließzeiten der herkömmlichen Kindergärten zusätzlich Ferienbetreuungsangebote bestehen.

Tabelle 13: Gruppengröße u. Betreuungsschlüssel d. Einrichtungen für 3- bis unter 6-Jährige

	Gruppengröße real (Anzahl Kinder)	Betreuungsschlüssel pädagogisches Personal	Betreuungsschlüssel pädag Pers + Hilfskräfte
Österreich	20	1:24	1:13
Dänemark	20 bis 22	1:10	1:6
Schweden	17	-	1:5
Frankreich	28	1:28	1:14

Quelle: Dörfler/Blum/Kaindl 2014 / Klamert/Hackl/Hannes/Moser 2013 /
Naumann et al. 2013/ Altgeld/Krüger/Menke (2009).

Anm.: Die schwedischen Einrichtungen betreuen auch Kinder unter 3-Jahre

3.6 Barcelona-Ziel

Bei der Bewertung der Höhe der Betreuungsquoten wird vielfach auf das Barcelona-Ziel der EU Bezug genommen. Das im Jahr 2003 festgelegte Barcelona-Ziel war wirtschaftspolitisch ausgerichtet und sollte dazu dienen, die Erwerbschancen von Frauen zu erhöhen. Dafür wurde unter anderem ein Ausbau der Kinderbetreuungsangebote auf 33% für unter 3-Jährige und auf 90% für 3-Jährige bis zum Schuleintritt angestrebt. Grundsätzlich gelten diese Zielgrößen nur für die gesamtstaatliche Ebene, nicht jedoch für einzelne Bundesländer. Das Ziel wäre auch dann erfüllt, wenn die durchschnittliche Angebotsquote innerhalb eines Staates über der 30% bzw. der 90% Marke liegt, die Quote in einzelnen Bundesländern jedoch (deutlich) darunter. Die für die Eltern relevante lokale Verfügbarkeit wird somit nicht explizit angestrebt.

Ob das Barcelona-Ziel im Bereich der Kinderbetreuungsangebote erfüllt oder nicht erfüllt ist, lässt sich anhand der Betreuungsquote jedoch nicht eindeutig ableiten, da vollkommen unterschiedliche Konzepte dahinterliegen. Das Barcelona-Ziel ist seiner Formulierung zufolge eindeutig als Angebotsquote definiert und lautet:

„Die Mitgliedstaaten sollten diejenigen Hemmnisse beseitigen, die Frauen von einer Beteiligung am Erwerbsleben abhalten, und bestrebt sein, nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben für das Versorgungsangebot bis 2010 für mindestens 90% der Kinder zwischen drei Jahren und dem Schulpflichtalter und für mindestens 33% der Kinder unter drei Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung zu stellen“ (Amtsblatt der Europäischen Union L197 vom 5. 8. 2003, 13).

Die Vorgaben beziehen sich ausschließlich auf das Angebot der Plätze. Die Betreuungsquoten – unabhängig davon ob man sie der Kindertagesheimstatistik oder dem EU-SILC entnimmt – sind hingegen reine Nutzungsquoten. Es werden nur die tatsächlich in Anspruch genommenen Plätze gezählt, die grundsätzlich vorhandenen aber freien, nicht genutzten Plätze, scheinen in diesen Betreuungsquoten nicht auf.

Die Zahl der angebotenen Plätze ist (am Stichtag 15. Oktober) vielfach wesentlich höher als die Zahl der tatsächlich genutzten Plätze. Aus der aktuellen Tiroler Ausgabe der Kindertagesheimstatistik ist beispielsweise bekannt, dass es in allen Tiroler Bezirken sowohl in den Kindergärten als auch in den Krippen zum Erhebungsstichtag freie Kapazitäten gibt. So liegt in Tirol im Betreuungsjahr 2013/14 in den Kindergärten der Auslastungsgrad in den einzelnen Bezirken im Schnitt bei 78% bis 93%, das heißt es gibt viele freie, nicht genutzten und in den Betreuungsquoten nicht berücksichtigte Plätze (je nach Bezirk 7% bis 22%; in Tirol insgesamt werden 12% der angebotenen Plätze am Stichtag 15. Oktober 2013 nicht genutzt). Auch in den Tiroler Krippen gibt es freie Kapazitäten. Im Tirol sind dies durchschnittlich 7% der Krippenplätze, im Bezirk Landeck sogar 19% (Amt der Tiroler Landesregierung - Sachgebiet Landesstatistik und tiris 2014, 10; eigene Berechnung ÖIF). Auch in den anderen Bundesländern sind ähnliche Abweichungen festzustellen. Laut Angaben der Länder lag im Jahr 2011/12 in Niederösterreich der Auslastungsgrad in den Tagesbetreuungseinrichtungen (niederösterreichische Klassifizierung der Einrichtungen) bei 85% (d.h. es waren 15% der grundsätzlich angebotenen Plätze ungenutzt), in Oberösterreich wurden im Schnitt 8% der Krippenplätze und 11% der bereitgestellten Kindergartenplätze nicht in Anspruch genommen, in Salzburg waren zwar die Krippen voll ausgelastet, in den Kindergärten gab es freie Kapazitäten von 10%, in Vorarlberg standen 16% der Kindergartenplätze frei und in Wien waren die Krippen fast voll ausgelastet, in den Kindergärten wurden aber 7% der Plätze nicht genutzt. In der Steiermark gab es laut Angaben des Landes (Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 1C – Landesstatistik 2011, 45) im Jahr 2010 mehr Angebote an Kindergartenplätze (32.284) als 3- bis unter 6-Jährige Kinder (31.839). Wie diese Daten untermauern, sind Betreuungsquoten vollkommen ungeeignet, um die Erfüllung des Barcelona-Ziels zu messen.

Wie viele Plätze für unter 3-Jährige oder für 3- bis unter 6-Jährige insgesamt angeboten werden, lässt sich in der Regel nicht eindeutig feststellen, da die Altersgrenzen der Einrichtungen nicht immer mit den Vorgaben des Barcelona-Ziels übereinstimmen. Der Übergang von der Krippe in den Kindergarten muss nicht immer direkt am 3. Geburtstag des Kindes stattfinden, sondern kann auch an des Kindergartenjahr gebunden sein, es können als 3-Jährige bis September noch einen Krippenplatz nutzen, auch wenn sie grundsätzlich schon einen Kindergartenplatz in Anspruch nehmen könnten und den Krippenplatz für ein unter 3-jähriges Kind freimachen könnten. Bei konzeptionell alterserweiterten Gruppen, beispielsweise solchen die Kinder von 0 Jahren bis zum Schuleintritt grundsätzlich betreuen, lässt sich nicht sagen, wie viel Plätze davon für unter 3-Jährige und wie viele für zumindest 3-Jährige angeboten werden. Auch wenn unter 3-Jährige betreut werden könnten, ist es möglich, dass in der Praxis ausschließlich zumindest 3-Jährige in einer der Gruppe sind. Wenn von 18 insgesamt angebotenen Plätzen 18 Plätze von zumindest 3-Jährigen genutzt werden könnte man argumentieren, es werden 18 Plätze für zumindest 3-Jährige angeboten. Diese Argumentation ist aber problematisch, da die Plätze grundsätzlich auch von unter 3-Jährigen genutzt werden könnten. Zu sagen, es stehen grundsätzlich 18 Plätze für unter 3-Jährige und 18 Plätze für zumindest 3-Jährige zur Verfügung, wäre einerseits richtig, wenn in der Praxis nur unter 3-Jährige oder nur zumindest 3-Jährige betreut werden könnten, es würde

aber den Eindruck erwecken. es stünden in Summe 36 Plätze zur Verfügung, was allerdings falsch wäre, da es insgesamt nur 18 Plätze sind und sich die beiden Altersgruppen gegenseitig Plätze wegnehmen. Aus der aktuellen Nutzungsverteilung der Plätze Rückschlüsse auf die Angebotsverteilung zu ziehen, also beispielsweise zu sagen wenn 4 Plätze von unter 3-Jährigen und 14 Plätze von zumindest 3-Jährigen genutzt werden, stehen den beiden Gruppen auch nur 4 bzw. 14 Plätze zur Verfügung wäre falsch, da sich die Altersverteilung von Jahr zu Jahr stark verändern kann, auch wenn die grundsätzliche Angebotsstruktur exakt gleich bliebe. Zudem lässt sich nicht sagen, welche Altersgruppe gegebenenfalls vorhandene freie Kapazitäten nutzen würde.

Auch die Gesamtzahl der angebotenen Plätze (unabhängig vom Alter der Kinder) kann man unterschiedlich messen. Wenn unter 3-Jährige in alterserweiterten Gruppen bei der Feststellung der Gruppengröße stärker gewichtet werden müssen, können Probleme entstehen. Einige Landesgesetze sehen etwa vor, unter 3-Jährige mit dem Faktor 1,5 zu gewichten, es werden, also etwa 4 unter 3-Jährige Kinder wie 6 zumindest 3-Jährige behandelt, wenn es darum geht, wie viele (rechnerische) Kinder in einer Gruppe sind. Ziel dieser Regelungen ist es, die reale zulässige Gruppengröße zu senken, wenn auch Kleinkinder in der Gruppe betreut werden. Die ist inhaltlich betrachtet sinnvoll, es erschwert aber die Frage, wie viele Plätze grundsätzlich angeboten werden. Durch die Aufnahme von Kleinkindern anstelle von Kindern ab 3 Jahren, sinkt die zulässige Zahl der maximalen Betreuungsplätze ab.

Fraglich ist auch, ob man bei der Berechnung der angebotenen Plätze nur die Anzahl der bewilligten Plätze bis zur normale Gruppengrößenobergrenze heranziehen soll oder ob man auch die zulässigen Überschreitungen diese Obergrenze ins Angebot einrechnen sollte. Einzelne Plätze können auch von mehreren Kindern genutzt werden, beispielsweise von einem Kind am Vormittag und von einem anderen Kind am Nachmittag. In solchen Fällen ist fraglich, ob man hier von nur einem Platz sprechen sollte.

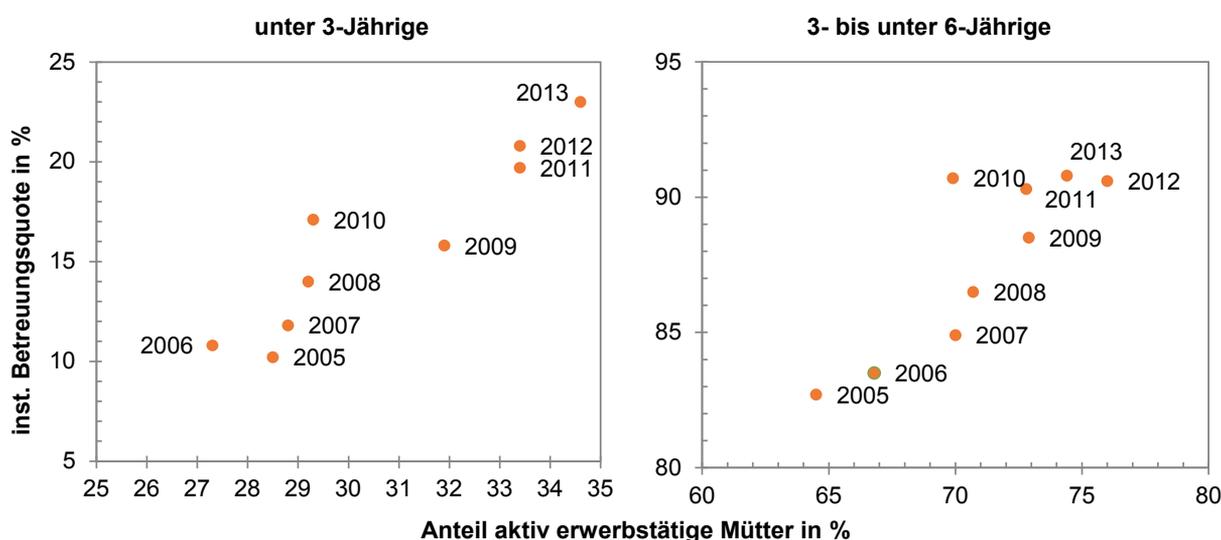
Das Barcelona-Ziel enthält keine Vorgaben zur Bedarfsgerechtigkeit der Angebote. Einige Kinder benötigen mehrere Plätze – beispielsweise einen Kindergartenplatz am Vormittag und einen Tageselternplatz am Nachmittag – wenn die angebotenen Betreuungszeiten an nur einem Platz nicht mit den Anforderungen der Eltern übereinstimmen. Wäre die Ausgestaltung des Angebots (hinsichtlich der Zeiten, der pädagogischen Konzepte oder der Kosten) optimaler an die Bedürfnisse der Eltern und Kinder angepasst, müssten zum Teil nur ein Platz und nicht zwei angeboten werden, um den Bedarf zu decken. Unter diesem Gesichtspunkt ist die reine Anzahl der angebotenen Plätze nur beschränkt dafür geeignet, die Rahmenbedingungen für die Eltern realitätsnahe abzubilden. Das Verhältnis zwischen der Anzahl angebotener Plätze und der Anzahl der Kinder hat kaum Aussagekraft, wenn man nicht weiß, wie viele Plätze ein Kind insgesamt nutzen muss, um den gesamten zeitlichen Bedarf abdecken zu können.

Eine große Anzahl angebotener Plätze muss nicht bedeuten, dass der Bedarf vollkommen und über den gesamten benötigten Zeitraum ausreichend gedeckt ist. Solche Probleme zeigen sich beispielsweise in Dänemark. Für Dänemark wird trotz der sehr hohen Betreuungsquote von 66% (im Jahr 2008) aufgrund von damaligen Protesten gegen zu kurze Öffnungszeiten von Seils (2013, 6ff.) auf einen unbefriedigten Bedarf zu den Randzeiten geschlossen. Eine fehlende Bedarfsgerechtigkeit der Angebote kann auch der im Barcelona-Ziel angestrebten Steigerung der Erwerbschancen von Frauen entgegenstehen.

Die Höhe der im Barcelona-Ziel festgelegten Prozentsätze von 33% (unter 3-Jährige) bzw. 90% (3- Jährige bis Schuleintritt) wird inhaltlich an keiner Stelle begründet. Selbst wenn für 33% der unter 3-Jährigen ein Betreuungsplatz zur Verfügung steht, muss der reale Bedarf nicht zwangsweise vollkommen gedeckt sein. In zahlreichen europäischen Ländern liegen die ausgewiesenen Betreuungsquoten deutlich über dieser 33% Marke. Würde dort nur für 33% der Kinder ein Betreuungsplatz angeboten werden, könnte die aktuelle, reale Nachfrage nicht gedeckt werden. Das Barcelona-Ziel enthält zwar die Formulierung „nach Maßgabe der Nachfrage nach Kinderbetreuungseinrichtungen und im Einklang mit den einzelstaatlichen Vorgaben“ (Amtsblatt der Europäischen Union L197 vom 5. 8. 2003, 13), wodurch auch höhere Angebotsquoten als notwendig erachtet werden können, man könnte aber auch bei niedrigeren Quoten das Ziel als erfüllt ansehen, wenn man von einem gedeckten Bedarf ausgeht. Auch diese Formulierung macht es schwierig zu überprüfen, ob das Barcelona-Ziel erfüllt ist oder nicht.

Als positive Folgewirkung des Barcelona-Ziels kann der Ausbau der Betreuungsangebote gesehen werden. In dessen Folge sind im Zeitraum 2005 bis 2013 in Österreich sowohl die Betreuungsquoten als auch der Anteil aktiv erwerbstätiger Mütter¹² angestiegen. Der Anstieg der institutionellen Betreuungsquote fiel bei den unter 3-Jährigen in diesem Zeitraum jedoch wesentlich stärker aus, als der Anteil aktiv erwerbstätiger Mütter. So ist die Betreuungsquote von 2005 bis 2013 um 12,2 Prozentpunkte (von 10,2% auf 23,0%) angestiegen, der Anteil aktiv erwerbstätiger Mütter mit Kindern im entsprechenden Alter aber nur um 6,1 Prozentpunkte (von 28,5% auf 34,6%). Die Betreuungsquote der 3- bis unter 6-Jährigen ist in diesem Zeitraum um 8,1 Prozentpunkte (von 82,7% auf 90,8%) gestiegen die Erwerbsquote von Müttern, deren jüngstes Kind 3 bis unter 6 Jahre alt ist, ist von 64,5% auf 75,4%, dies sind 9,9 Prozentpunkte, gestiegen. Die Schwankungen beim Anteil aktiv erwerbstätiger Mütter erweist sich durch unterschiedliche Arbeitslosenraten zwischen den einzelnen Jahren zum Teil als sehr deutlich (Statistik Austria 2014, 85 / Statistik Austria – STATcube; eigene Berechnung ÖIF).

Abbildung 10: Betreuungsquoten und der Erwerbstätigkeit von Müttern 2005 bis 2013



Quelle: Statistik Austria 2014, 85 / Statistik Austria – STATcube; eigene Berechnung ÖIF

¹² Mütter in Mutterschutz oder in Karenz haben zwar ein aufrechtes Dienstverhältnis, sie werden an dieser Stelle aber als nicht-aktiv erwerbstätige Mütter gezählt.

Die Richtung der Kausalzusammenhänge zwischen Betreuungs- und Erwerbsquoten lässt sich hierbei nicht eindeutig feststellen. Der Ausbau der Betreuungsangebote kann erhöhte Betreuungsquoten und in weiterer Folge erhöhte Erwerbsquoten nach sich ziehen, die gesteigerten Erwerbsquoten können aber auch zu mehr Nachfrage nach Betreuungsplätzen für unter 3-jährige führen, weshalb in weiterer Folge auch die Angebote ausgeweitet werden.

Trotz dieser Aus- und Wechselwirkungen lassen die fehlende inhaltliche Untermauerung der vorgegeben Prozentsätze bei den Angebotsquoten, das Fehlen qualitativer und am Bedarf der Eltern orientierten Vorgaben und die schlechte Messbarkeit der Umsetzung der Vorgaben das Barcelona-Ziel im Bereich der Kinderbetreuung insgesamt betrachtet als weitgehend fragwürdiges Konzept erscheinen.

4 Zusammenfassung und Fazit

Internationale Vergleiche auf dem Gebiet der Familienforschung liefern ein Referenzsystem für die Verortung der nationalen Situation und auf diesem Weg interessante Einblicke und Erkenntnisse für die Gestaltung familienpolitischer Maßnahmen. Zusätzlich bilden Daten auf Länderebene die Basis für Zielsetzung und Vorgaben auf europäischer Ebene. Entsprechend groß fällt das öffentliche Interesse an diesen Daten aus.

Die vorliegende Studie widmet sich einerseits den Ausgaben für Familienleistungen gemessen an der wirtschaftlichen Leistung und andererseits den Kinderbetreuungsquoten. Ziel ist es für vier europäische Länder, nämlich Österreich, Schweden, Dänemark und Frankreich, einen differenzierten Blick auf Maßzahlen in beiden Bereichen zu werfen, Limitierungen hinsichtlich der Vergleichbarkeit aufzuzeigen und Anregungen zur Verbesserung auszuarbeiten.

4.1 Ausgaben für Familienleistungen

Für den Bereich der Ausgaben für Familienleistungen stehen zwei umfassende Datenquellen zur Verfügung, jene der OECD und jene von Eurostat. Die Systematik der OECD leitet sich von der Eurostat-Systematik ab, verfolgt aber besonders in den Bereichen Kinderbetreuung und Steuererleichterungen abweichende Konzepte, die zu teilweise recht unterschiedlichen Resultaten führen.

Die OECD berücksichtigt Steuererleichterungen umfassender als Eurostat. Dies betrifft vor allem das französische Familiensplitting, wodurch die Gesamtausgaben laut OECD um 0,7% des BIP gegenüber jenen der Eurostat ansteigen. Den Punkt Kinderbetreuung erweitert die OECD auf den Bereich ECEC (Early childhood and education / frühkindliche Bildung und Betreuung), beschränkt ihn aber gleichzeitig einheitlich auf das Alter von unter 6 Jahren. Dies führt zu höheren Ausgaben laut OECD im Vergleich zu Eurostat in Ländern mit einem sehr frühen Schuleintritt bzw. Betreuungseinrichtungen mit Bildungscharakter. In der vorliegenden Studie wirkt sich dies besonders auf die Ausgaben in Schweden und Frankreich aus.

Ein Thema, das weder Eurostat noch OECD bei ihren Zahlen zu Ausgaben für Familienleistungen berücksichtigen, ist die unterschiedliche Altersverteilung in den einzelnen Ländern. Viele Leistungen erzeugen Kosten, die direkt proportional zur Anzahl an Empfängern steigen. Der vorliegende Bericht normiert die Ausgaben in Schweden, Dänemark und Frankreich auf die Altersstruktur in Österreich. Somit ergibt sich aufgrund des geringeren Anteils von unter 6- und unter 18-Jährigen in Österreich eine Verringerung der Differenz in den Ausgaben. Dennoch weist Österreich auch nach Berücksichtigung der Altersstruktur die niedrigsten Ausgaben für Familienleistungen insgesamt und die höchsten Ausgaben für Geldleistungen im Vergleich der vier Länder auf.

4.2 Betreuungsquoten

Der internationale Vergleich der Kinderbetreuungsquoten ist problematisch und nur sehr eingeschränkt zulässig, da aus den einzelnen Ländern kaum vollkommen vergleichbare Datenerhebungen vorliegen. Auch der EU-SILC – der konzeptionell auf einen europaweiten Vergleich ausgelegt wäre – stellt keine geeignete Datenbasis für solche Vergleiche dar. Welche Betreuungsformen erfasst oder nicht erfasst werden, wird trotz identer Vorgaben durch Eu-

rostat in den einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt. So wird in einigen Ländern die Tageselternbetreuung zur formellen Betreuung gezählt (z.B. Frankreich und Dänemark) in anderen hingegen nicht (z.B. Österreich). Somit dürfte man die Werte dieser beiden Länder bei einem methodisch sauberen Vorgehen nicht vergleichen.

In der auf dem EU-SILC basierenden Eurostat-Datenbank liegt bei den Kindern von 3 Jahren bis zum Schuleintritt zum Teil eine falsche Altersabgrenzung vor. Es werden in den ausgewiesenen Quoten auch Kinder erfasst, die bereits zur Schule (in die 1. Klasse) gehen und daher keinen Kindergarten oder eine vergleichbare vorschulische Einrichtung mehr besuchen. Dies führt zu falschen, deutlich verzerrten Ergebnissen. Grundsätzlich wäre es auf Basis der Rohdaten zwar möglich, die Schulkinder aus den Berechnung herauszurechnen, dies geschieht für die von Eurostat veröffentlichten Daten aber nicht.

Der EU-SILC beruht in einigen Ländern auf einer relativ kleinen Stichprobe, weshalb die Daten als wenig zuverlässig gelten. Für Österreich rät beispielsweise die Statistik Austria sich für Aussagen zur Kinderbetreuung auf die Kindertagesheimstatistik und nicht auf den EU-SILC zu stützen. Auch seitens Eurostat wird auf die geringe Zuverlässigkeit der EU-SILC-Daten zur Kinderbetreuung in vielen Ländern hingewiesen. Angesichts dieser Bewertungen und Probleme erscheint der EU-SILC als Quelle für europäischen Vergleiche äußerst fragwürdig und als eher ungeeignet.

Andere nationale Erhebungen zur Betreuungsquote sind nicht für alle Länder verfügbar. Zudem ist auch bei solchen Quellen nicht sichergestellt, ob tatsächlich nur vergleichbare Betreuungsformen erfasst werden und wie mit Kindern umgegangen wird, die mehrere Betreuungsformen zeitlich ergänzend zueinander nutzen (Gefahr von Mehrfachzählungen). Unterschiedliche Stichtage der Erhebungen können ebenfalls zu anderen Ergebnissen führen. Daher könnten auch bei solchen Daten Verzerrungen auftreten, die einen Vergleich fragwürdig bis unzulässig erscheinen lassen.

Ein internationaler Quotenvergleich auf gesamtstaatlicher Ebene ist grundsätzlich fragwürdig. Um Kinderbetreuungsangebote problemlos nutzen zu können, ist deren lokale Verfügbarkeit von entscheidender Bedeutung. Große lokale Unterschiede – wie sie etwa in Österreich bei den Angeboten für unter 3-Jährige auftreten – sind für die Eltern relevant, sie lassen sich aus den gesamtstaatlichen Quoten aber nicht erkennen. Hat ein Land insgesamt betrachtet deutlich höhere Quoten als ein anderes Land, können trotzdem lokal starke Angebotsmängel vorliegen. Ähnliche Probleme gibt es auch beim Alter der Kinder. Trotz einer hohen Betreuungsquote für alle unter 3-Jährigen, kann das Angebot für Kleinstkinder unter 1 Jahr gering oder gar nicht vorhanden sein (z.B. Schweden).

Trotz einer höheren Betreuungsquote in einem Land können aufgrund einer deutlich höheren Nachfrage stärkere Mängel im Angebot vorliegen als in einem anderen Land mit niedrigeren Quoten. Neben grundlegender Traditionen und Werthaltungen können auch rechtliche Rahmenbedingungen, beispielsweise bezüglich der Karenzregelungen, mitentscheidend für das Ausmaß der Nutzung von außerfamilialen Betreuungsangeboten sein. Je früher die (bezahlte) Karenz endet, desto früher kann die Notwendigkeit bestehen, wieder aktiv erwerbstätig zu werden und das Kind außerfamilial betreuen zu lassen. Ohne Berücksichtigung solcher Regelungen lassen sich die Unterschiede zwischen den Quoten der einzelnen Länder nicht sinnvoll interpretieren.

Zur Bewertung der Betreuungsquoten werden oft Vergleiche mit dem Barcelona-Ziel der EU gezogen. Diese Vergleiche sind jedoch unzulässig. Das Barcelona-Ziel mit dem Fokus auf der Steigerung der Erwerbsquoten von Frauen sieht vor, dass für 33% der unter 3-Jährigen und für 90% der 3-Jährigen bis zum Schuleintritt ein Betreuungsplatz zur Verfügung gestellt werden soll. Es handelt sich somit um eine angestrebte Angebotsquote. Betreuungsquoten sind hingegen Nutzungsquoten. Am Erhebungsstichtag der österreichischen Kindertagesheimstatistik (15. Oktober) sind jedoch viele Einrichtungen nicht vollkommen ausgelastet. Die Angebotsquote an diesem Stichtag ist somit (deutlich) höher als die reale Nutzungsquote, also die ausgewiesene Betreuungsquote. Eine exakte Messung der Angebotsquote und somit der Umsetzung des Barcelona-Ziels ist bei der derzeitigen Angebotsstruktur nicht möglich. In alterserweiterten Gruppen, die z.B. Kinder von 1,5 Jahren bis zum Schuleintritt grundsätzlich aufnehmen und betreuen, lässt sich nicht eindeutig festlegen, wie viele Plätze in diesen Gruppen grundsätzlich den unter 3-Jährigen und wie viele Plätze grundsätzlich den zumindest 3-Jährigen zur Verfügung stehen, da der selbe Platz grundsätzlich (aber nicht gleichzeitig!) von einem unter oder einem zumindest 3-jährigen Kind genutzt werden kann. Die fehlende inhaltliche Untermauerung der Höhe der vorgegebenen Zielgrößen von 33% bzw. 90% lassen das Barcelona-Ziel als sehr fragwürdig erscheinen. In einigen Ländern würden Angebotsquoten in dieser Höhe die Nachfrage nicht decken. Andere wichtige Bereiche der Kinderbetreuung wie etwa die Qualität der Angebote (z.B. die Gruppengröße oder der Betreuungsschlüssel), die regionale Verfügbarkeit (das Barcelona-Ziel bezieht sich konzeptionell nur auf die gesamtstaatlichen Quoten, nicht jedoch auf jene der Bundesländer oder der politischen Bezirke) oder die Bedarfsgerechtigkeit der Angebote (z.B. hinsichtlich der täglichen Öffnungszeiten oder der Ferienzeiten) sind in den Zielvorgaben nicht vorhanden.

Die Quote sagt nur sehr wenig über die Bedarfsgerechtigkeit der Angebote für die Eltern aus, beispielsweise bezüglich der Kosten, der Öffnungs- und der Ferienzeiten. Nur anhand der Quote lassen sich somit keine Aussagen über die reale Situation für die Eltern treffen. So sind in Frankreich zwar die Betreuungsquoten bei den 3- bis unter 6-Jährigen höher als in Österreich, die täglichen Öffnungszeiten sind in Frankreich jedoch kürzer und die Ferienzeiten länger als in Österreich. Somit ist fraglich, ob die Angebote für die Eltern von Kindern dieser Altersgruppe in Frankreich tatsächlich besser sind als in Österreich.

Für die Kinder relevante Kriterien, wie etwa die Gruppengröße oder der Betreuungsschlüssel, werden in den Quoten ebenfalls nicht abgebildet. Auch hierbei ist die Situation in Österreich besser als in Frankreich: die Gruppen sind in Österreich im Schnitt kleiner als in Frankreich und es kommen weniger Kinder auf eine pädagogische Fachkraft.

Somit werden viele zentrale Kriterien der Kinderbetreuungsangebote bei einer ausschließlichen Quotenorientierung ausgeblendet. Die im Bereich der Kinderbetreuung vorrangige bis ausschließlich Fokussierung auf die Betreuungsquoten beim Ländervergleich sollte daher grundlegend überdacht werden, die Quantität der Angebote sollte dabei nicht wichtiger sein als die Qualität der Angebote.

Literaturverzeichnis

- Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Fachabteilung 1C – Landesstatistik (2011): Steiermark Kindertagesheimstatistik 2010/11. Steirische Statistiken 2011 (8). Graz.
- Amt der Tiroler Landesregierung, Sachgebiet Landesstatistik und tiris, Landesstatistik Tirol (2014): Statistik der Kinderbetreuungseinrichtungen in Tirol 2013/14. Innsbruck.
- Altgeld, Karin; Krüger, Tim; Menke, André (2009): Von der Kindertageseinrichtung zum Dienstleistungszentrum. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- BMASK (2014): Sozialschutz in Österreich. Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz. Wien. URL: http://www.sozialministerium.at/cms/site/attachments/4/1/2/CH2173/CMS1218539525956/sozialschutz_in_oesterreich.pdf (abgerufen am 3. Februar 2015)
- Caisse nationale des Allocations familiales (2013): Observatoire national de la petite enfance. L'accueil du jeune enfant en 2012. Baume-les-Dames: IME.
- Dörfler, Sonja; Blum, Sonja; Kaindl, Markus (2014): Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich. Jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden. ÖIF-Working Paper 82. Wien: ÖIF.
- European Commission (2014): Compulsory Education in Europe 2014/15. URL: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/facts_and_figures/compulsory_education_EN.pdf (abgerufen am 10. Dezember 2014)
- European Commission (2012): ESSPROS Manual and user guidelines. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5922833/KS-RA-12-014-EN.PDF/6da3b2bf-85ba-4665-b318-a41d6a2df37f?version=1.0> (abgerufen am 21. Jänner 2015)
- Hovestadt, Gertrud (2004): Organisation und Steuerung von Kindertageseinrichtungen in Dänemark, Finnland und den Niederlanden. Rheine: EDU-CON Strategic Education Consulting GmbH.
- Keck, Wolfgang; Saraceno, Chiara (2011): Comparative childcare statistics in Europe. Conceptual and methodological fallacies. WZB-Insights No. 1. Berlin: WZB Social Science Research Center.
- Klamert, Stephanie; Hackl, Marion; Hannes, Caterina; Moser, Winfried (2013): Rechtliche Rahmenbedingungen für elementarpädagogische Einrichtungen im internationalen Vergleich. Wien: Institut für Kinderrechte und Elternbildung.
- Le Bouteillec, Nathalie; Kandil, Lamia; Solaz, Anne (2014): Who are the children enrolled in French daycare centers? in: Institut National d'Etudes Démographiques, Population & Societies (514): Paris: INED.
- Naumann, Ingela; McLean, Caitlin; Koslowski, Alison; Tisdall, Kay; Lloyd, Eva (2013): Early Childhood Education and Care Provision: International Review of Policy, Delivery and Funding. Final Report. Edinburgh: Scottish Government Social Research.
- Oberhuemer, Pamela; Schreyer, Inge; Neuman, Michelle (2009): Fachpersonal in Kindertageseinrichtungen der Europäischen Union: Ausbildungen und Arbeitsfelder. München: Institut für Frühpädagogik.

- OECD (2015a): OECD country note for Austria. URL:
<http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=5f7cf2da-5da8-478d-b479-b29faea314dd> (abgerufen am 2. Februar 2015)
- OECD (2015b): OECD country note for Denmark. URL:
<http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=5b564891-03a9-4987-b5d1-00cc17e2fdca> (abgerufen am 2. Februar 2015)
- OECD (2015c): OECD country note for France. URL:
<http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=cb0785ac-b32d-438a-ac9c-93acf8376f09> (abgerufen am 2. Februar 2015)
- OECD (2015d): OECD country note for Sweden. URL:
<http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=91c26892-ed0b-41f6-bf61-fd46e39a40e8> (abgerufen am 2. Februar 2015)
- OECD (2015e): Public spending on family benefits PF1.1. OECD Family Database. URL:
<http://www.oecd.org/els/family/database.htm> (abgerufen am 21. Jänner 2015)
- OECD (2015f): OECD country note for Germany. URL:
<http://stats.oecd.org/wbos/fileview2.aspx?IDFile=38bd58ae-da7d-4c7e-bec5-41d025c91d4e> (abgerufen am 28. Jänner 2015)
- OECD (2015g): PF1.6 Public spending by age of children. OECD Family Database. URL:
<http://www.oecd.org/els/family/database.htm> (abgerufen am 29. Jänner 2015)
- Plantenga, Janneke; Siegel, Melissa (2004): Position Paper “children in a changing world”. Part 1: European childcare strategies. Groningen.
- Seils, Eric (2013): Die Betreuung von Kindern unter drei Jahren. Deutschland im Vergleich von 18 westeuropäischen Ländern. WSI-Report 9. Düsseldorf.
- Statistik Austria (2010): Methoden und Vergleich zu EU-SILC 2008. Wien
- Statistik Austria (2012): Kindertagesheimstatistik 2011/12. Wien: Verlag Österreich.
- Statistik Austria (2013): Kindertagesheimstatistik 2012/13. Wien: Verlag Österreich.
- Statistik Austria (2014): Kindertagesheimstatistik 2013/14. Wien: Verlag Österreich.
- Statistik Austria (2015): Familienbeihilfenbezug nach dem Alter des Kindes. URL:
http://www.statistik.at/web_de/static/familienbeihilfenbezug_nach_dem_alter_des_kindес_2000_bis_2013_041163.pdf (abgerufen am 29. Jänner 2015)
- Statistisches Bundesamt (2014): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe. Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2014. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistiska centralbyrån (2013): Statistisk årsbok för Sverige 2014. Stockholm: SCB.
- Wirth, Heike (2013) : Kinderbetreuung in Europa – Soziale Differenzierung oder allgemeiner Zugang? München: DJI.

Online-Quellen

Danmarks Statistik

<http://www.dst.dk>

Danmarks Statistikbank

<http://www.statbank.dk>

Eurostat-Datenbank

<http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Deutsche Gesellschaft für Demographie

http://www.demographieonline.de/fileadmin/dgd/meeting2014/slides/wirth_final_berlin_2014

Institut national de la statistique et des études économiques

<http://www.insee.fr>

International Network on Leave Policies and Research

<http://www.leavenetwork.org>

Nordic Concil

<http://www.norden.org/>

Statistiska centralbyrån

<http://www.scb.se>

Statistik Austria

<http://www.statistik.at>

Kurzbiografien der Autoren

Dr. Andreas Baierl (Projektleitung)

Statistiker

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Familienforschung (ÖIF) an der Universität Wien mit den Schwerpunkten Planung und Analyse empirischer Studien, Kinderbetreuung und Beurteilung von familienpolitischen Maßnahmen. Lehrtätigkeit an der Universität Wien, Mitglied des wissenschaftlichen Beirats zur Evaluierung der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland.

Kontakt: andreas.baierl@oif.ac.at

Dr. Markus Kaindl

Soziologe

Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Österreichischen Institut für Familienforschung (ÖIF) an der Universität Wien mit den Schwerpunkten: quantitative Forschungsmethoden, Pflege, Generationenbeziehung, Kinderbetreuung, Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Kinderwunsch und Elternbildung.

Kontakt: markus.kaindl@oif.ac.at

Zuletzt erschienene Working Paper des ÖIF

Kostenfrei erhältlich über die Homepage www.oif.ac.at/publikationen/working_paper

Geserick Christine, Buchebner-Ferstl Sabine, Schraml Christina, Schraml Karin, Wernhart Georg (2016): Lebenssituationen und Wohntrends in Österreich. Working Paper 87/2016

Baierl, Andreas (2016): Neue Wissenschaftskarrieren. Familiäre und berufliche Perspektiven von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern. Working Paper 86/2016

Norbert Neuwirth, Wernhart Georg (2015): Armutsvermeidung und Chancenangleichung für Kinder aus einkommensschwachen und kinderreichen Familien durch familienbezogene Geldtransfers. Working Paper 85/2015

Wernhart, Georg, Kinn Michael (2015): Auskommen mit dem Einkommen. Auswirkungen von familienrelevanten Transfers und Steuererleichterungen auf die Einkommenssituation von Familien in Österreich. Working Paper 84/2015

Neuwirth Norbert, Wernhart Georg (2015): Steuererleichterungen für Familien. Berechnungen zu den aktuellen Tarifänderungen und der Erhöhung des Kinderfreibetrags gemäß der Steuerreform 2016. Working Paper 83/2015

Dörfler Sonja, Blum Sonja, Kaindl Markus (2014): Europäische Kinderbetreuungskulturen im Vergleich. Jüngste Entwicklungen in der vorschulischen Betreuung in Deutschland, Frankreich, Österreich und Schweden. Working Paper 82/2014

Baierl Andreas, Kapella Olaf (2014): Trend zur Teilzeit – Bestandsaufnahme und Auswirkungen für Beruf und Familie. Working Paper Nr. 81/2014

Neuwirth Norbert, Wernhart Georg (2013): Unsicherheit im generativen Verhalten. Auswertungen des GGS – Welle 1. Working Paper Nr. 80/2013

Geserick Christine, Dörfler Sonja, Kaindl Markus (2013): Sind Einzelkinder anders? GGS-Daten für Österreich, Norwegen, Frankreich und Russland. Working Paper Nr. 79/2013

Kaindl Markus, Wernhart Georg (2012): Wie Großeltern ihre Kinder und Enkelkinder unterstützen. Persönliche und finanzielle Hilfe von Großeltern aus Sicht der Großeltern und der erwachsenen Kinder. Working Paper Nr. 78/2012

Baierl Andreas, Kaindl Markus (2011): Kinderbetreuung in Österreich. Rechtliche Bestimmungen und die reale Betreuungssituation. Working Paper Nr. 77/2011

Geserick Christine (2011): Ablösung vom Elternhaus. Ergebnisse aus dem Generations and Gender Survey (GGS) 2008/09. Working Paper Nr. 76/2011

Kaindl Markus (2011): Betriebliche Kinderbetreuung in Österreich. Angebotsstruktur sowie Motive und Erfahrungen der Unternehmen im Bereich der betrieblichen Kinderbetreuung. Working Paper Nr. 75/2011

Diese Publikation wurde mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familien und Jugend über die Familie & Beruf Management GmbH sowie der Bundesländer Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol und Vorarlberg erstellt.

