

Mechthild Veil, Sophie Rouault

## **Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im Deutsch-Französischen Vergleich**

Abschlussbericht

---

### **Auf einen Blick...**

- Aus deutscher Sicht wird die quantitative Situation der Kleinkindbetreuung in Frankreich überschätzt.
- In Frankreich engagieren sich die Betriebe traditionell stärker finanziell über Beiträge zur Familienkasse (63% der Einnahmen), weniger über eine aktive Bündnispolitik. Eine Kurskorrektur findet statt, Arbeitgeber bemühen sich um familienfreundliche Betriebe.
- In Deutschland sind Arbeitgeber aktive Bündnispartner des BMFSFJ. Die Legitimität der Arbeitgeber als gleichwertige Partner ist gesellschaftlich akzeptierter als in Frankreich.
- Zwei Pole der Regulierungsstile in Deutschland: einerseits Strategien sozialer Kohäsion. Chancengleichheit des Zugangs durch niederschwellige Angebote. Andererseits top-down-Strategie: Fokus auf Betriebe, kommerzielle Anbieter und berufstätige Eltern - Ziel ist die Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen.
- Zwei Regulierungsstile betriebsnaher Kinderbetreuung im deutsch-französischen Vergleich. Frankreich: eine eher geschlossene Regulierung mit Vorab der CNAF; Deutschland: eine eher offene Regulierung mit lokalen Varianten. In Deutschland größere Experimentierfreudigkeit, in Frankreich höhere Verantwortung des zentralen Staates.

# **Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im Deutsch-Französischen Vergleich**

## **Endbericht an die Hans-Böckler-Stiftung**

Projektnummer: S-2008-89-4-B

Projektleitung:

Dr. Mechthild Veil

Büro für Sozialpolitik und Geschlechterforschung in Europa

Kasseler Str. 1a, Frankfurt a.M.

e-mail: mechthild.veil@t-online.de

Sophie Rouault

Heidestr. 42, Frankfurt a.M.

e-mail: srouault@web.de

*Kontakt:*

Dr. Erika Mezger

Hans-Böckler-Stiftung, Abteilung Forschungsförderung

Hans-Böckler-Str. 39

Düsseldorf

**Frankfurt a. M., März 2009**

## Gliederung

# **Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im deutsch-französischen Vergleich**

## **Executive summary**

## **Vorbemerkung**

## **Problemaufriss**

### **I Rahmenbedingungen der Kleinkindbetreuung im Vergleich**

1. Leitbilder und Aufgabenverteilung in der Familienpolitik
2. Instrumente, Akteure und Finanzierung
3. Die Nationale Familienkasse (CNAF) – ein wesentlicher Akteur in Frankreich

### **II Vergleichender Überblick über die Kleinkindbetreuung**

1. Betreuungsquoten
2. Betreuungsrythmus

### **III Gesellschaftliche und gesetzliche Impulse seit dem Jahre 2000**

1. Reformen in Deutschland: Stärkung des Zusammenhangs von Elternschaft und Erwerbsarbeit
2. Reformen in Frankreich: Entwicklung und Diversifizierung der Betreuungsangebote, mehr Wahlmöglichkeiten für Eltern

### **IV Mobilisierung der Betriebe und der Sozialpartner**

1. Betriebliche Kinderbetreuung in Deutschland und Frankreich – ein Überblick
2. Neue Bündnisse und Partnerschaften
  - 2.1 Deutschland: Bündnispolitik zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Staat
  - 2.2 Frankreich: Die Familienkassen als Partner der Betriebe
3. Zusammenfassung

### **V Lokale Steuerungsstrategien in der Kleinkindbetreuung – Das Beispiel zweier Kommunen in Deutschland**

1. Das Beispiel der Stadt Frankfurt a. M.
  - 1.1 Sozio-ökonomische Situation
  - 1.2 Angebotsstruktur und Trägerlandschaft
  - 1.3 Betriebsnahe Kinderbetreuung
  - 1.4 Innovative *public-private* Partnerschaften: Das Beispiel des PME Familienservice
  - 1.5 Koordinierung von Kommune-Betriebe-gewerbliche und nicht gewerbliche Anbieter
  - 1.6 Zusammenfassung der Frankfurter Fallstudie

2. Das Beispiel der Gemeinde Eschborn
  - 2.1 Sozio-ökonomische Situation der Kommune
  - 2.2 Die Betreuungssituation auf kommunaler Ebene
  - 2.3 Ausbaupläne – Politische Prioritäten
  - 2.4 Trägerlandschaft und Trägerqualität
  - 2.5 Koordinierung: Kommune-Betriebe-(nicht) gewerbliche Anbieter
  - 2.6 Besonderheiten ausgewählter Einrichtungen: Die Eschborner Kita EducCare als Paradebeispiel
  - 2.7 Zusammenfassung der Eschborner Fallstudie

## **VI Regulierungsstile für ein stärkeres betriebliches Engagement in der Kleinkindbetreuung**

1. Vergleich Frankfurt-Eschborn: Das Dilemma des Ausbaus der Kleinkindbetreuung – für alle Kinder oder nur für Kinder erwerbstätiger Eltern?
2. Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im deutsch-französischen Vergleich
3. Charakterisierung zweier nationaler Regulierungsstile der Kleinkindbetreuung anhand der Integration betriebsnaher Kleinkindbetreuung

Anlage  
Synopsis

Bibliographie

## Executive summary

Die vorliegende Analyse zum deutsch-französischen Vergleich des Engagements der Betriebe in der Kleinkindbetreuung – der Kinder unter drei Jahren - ist eine selbstständige Expertise, die im Rahmen eines Projektes der Nationalen französischen Familienkasse (CNAF) zum Thema<sup>1</sup> mit den Ländern Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien von uns unter vergleichender Perspektive erstellt worden ist.

Diese Studie setzt an aktuellen Untersuchungen und Fragestellungen an, die über den status quo der Kleinkindbetreuung im deutsch-französischen Vergleich hinaus gehen. Fokus der Untersuchung liegt auf den Regulierungsstrategien beider Länder, um einen Ausbau in der Kleinkindbetreuung durch eine größere Diversifizierung und eine stärkere Einbeziehung der Unternehmen durch neue Formen von public-private Partnerschaften zu erzielen.

Unsere *Ausgangsthese* lautet, dass der gezielt voran getriebene Ausbau öffentlich geförderter Kleinkindbetreuung und Dienstleistungen in Deutschland (seit dem TAG-Gesetz) gegenüber Frankreich vor allem unter quantitativen Gesichtspunkten eine Nachholbewegung darstellt, wobei aus deutscher Sicht die Angebotssituation in Frankreich überschätzt wird. Was die qualitative Seite betrifft, bezogen auf die Ausrichtung der Angebote auf die individuellen Bedürfnisse von Eltern, sowie eine gewisse Experimentierfreudigkeit der Akteure in public-private Partnerschaften, sind nach unseren Recherchen die Entwicklungen und Diskussionen in Deutschland gegenüber Frankreich teilweise weiter entwickelt. Beiden Ländern gemeinsam ist, dass Angebot und Nachfrage wenig ausbalanciert sind, das betriebliche Engagement zu gering ist und neue Gouvernancestile und Regulationsstrategien ausprobiert werden.

### *Aufbau, Methodik und ausgewählte Ergebnisse:*

Die Studie untersucht zunächst auf der *Makroebene* des deutsch-französischen Vergleichs die institutionellen und kulturellen Rahmenbedingungen der Kleinkindbetreuung (Kap. I), stellt den status quo in der Kleinkindbetreuung beider Länder vor (Kap. II) und zeigt die Implikationen der jüngsten familienpolitischen Reformen auf die Betreuungssituationen (Kap. III). Trotz der historisch gewachsenen unterschiedlichen Leitbilder zu Mutterschaft und öffentlich regulierter Kinderbetreuung zeichnen sich durch die Reformen seit dem Jahre 2000 Annäherungsprozesse ab: Reformen in Deutschland (TAG und Bundeserziehungsgeldgesetz) „normalisieren“ außerhäusliche Kleinkindbetreuung, bauen diese aus und stärken den Zusammenhang von Elternschaft und Erwerbsarbeit. Reformen in Frankreich fördern, zumindest auf der programmatischen Ebene, die Wahlfreiheit der Eltern zwischen unterschiedlichen Betreuungsangeboten. Aus deutscher Sicht überraschend ist, dass das öffentlich geförderte Angebot in der Kleinkindbetreuung (vor allem kollektive Einrichtungen – die Krippen) gering ist, ca. 60% der Kinder in diesem Alter werden hauptsächlich von ihren Eltern betreut, lediglich 10% in Krippen und 18% von öffentlich geförderten und anerkannten Tagesmüttern. Sind beide Eltern erwerbstätig, verändert sich die Verteilung. Für Deutschland zeigt sich, dass sich die Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren nach den Altersgruppen ausdifferenziert: eine geringe Nachfrage für die unter Einjährigen, die höchste Nachfrage für die 2-3 Jährigen. Unterschiede bestehen auch im Betreuungsrhythmus: ein Ganztagsrhythmus in Frankreich, ein Halbtages- und Dreivierteltagesrhythmus in Deutschland.

---

<sup>1</sup> Die Leitung des Gesamtprojektes haben Anne-Marie Daune-Richard (CNRS-LEST) und Marie-Thérèse Letablier (CNRS-CEE) inne.

Die Rolle der Sozialpartner als Instanzen der Mobilisierung und als Bündnispartner der Regierungen (Kap. IV) zeigen sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten: Eine ausgeprägte Bündnispolitik zwischen dem Staat (BMFSFJ), Kommunen, Betrieben, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften in Deutschland, speziell mit Förderprogrammen für Klein- und Mittelbetriebe (das Internetportal „mittelstand-und-familie“), bei der Betriebe partizipativ eingebunden sind und entlang ihrer eigenen Interessen Position beziehen. Die Vielfalt der Bündnisse ist in einer Synopse zusammen gestellt worden.

Eine ausgeprägte Vertrags- und Kooperationspolitik in Frankreich seit 2004 zwischen den Familienkassen, Kommunen und Betrieben, um Letztere für ein stärkeres Engagement in der Kleinkindbetreuung zu bewegen. Im wesentlichen geht es um drei Instrumente: Finanzielle Zuschüsse und Steuererleichterungen, Dienstleistungsschecks, die Betriebe ihren Beschäftigten zur Erleichterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie steuervergünstigt ausstellen können, und einer Vielzahl von „Kindheitsverträgen“.

Im Unterschied zu Deutschland spielen die französischen Gewerkschaften keine wahrnehmbare Rolle in diesem Politikfeld.

Zu bemerken ist, dass den Arbeitgebern in Deutschland (dank der Bündnispolitik) mehr Spielraum – sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene – für eine aktive Teilnahme an der Gestaltung der neuen Familienpolitik eingeräumt wird.

Übereinstimmend ist, dass das Ergebnis einer intensiven Bündnispolitik in beiden Ländern (noch) nicht überzeugt: Deren Umsetzung in betriebsnahe Kinderbetreuung ist unterentwickelt, in Frankreich stärker als in Deutschland.

#### *Fallstudien auf der Mikroebene*

Auf der *Mikroebene* werden für Deutschland zwei kontrastierende explorative Fallstudien vorgestellt, Interviews, die wir in Frankfurt a. M. und Eschborn auf unterschiedlichen Ebenen mit kommunalen Entscheidungsträgern, Gewerkschaften, Trägern betriebsnaher Kinderbetreuung (kommunal/gewinnorientiert/gemeinnützig) geführt haben, um die Variationsbreite unterschiedlicher Betreuungslandschaften und Regulierungsstile aufzeigen zu können. *Frankfurt* steht für eine Kinderbetreuungskultur der sozialen Kohäsion. Das regulative Scharnier zwischen einer am Gemeinwohl orientierten Politik und den betrieblichen Interessen sind private (gewinnorientierte) Dienstleister (wie der PME Familienservice), mit maßgeschneiderten Angeboten für Betriebe und deren Beschäftigten. *Eschborn* steht für eine top-down Strategie der Stadtverwaltung, mit den Betrieben und der Chancengleichheit für erwerbstätige Eltern als klarer Zielgruppe. Kinderbetreuung gilt als wirtschaftlicher Standortvorteil.

Diese Ergebnisse werden anschließend mit zwei von unseren französischen Partnerinnen in Frankreich durchgeführte Fallstudien konfrontiert: Während in Deutschland neue Regulierungsstile und public-private Partnerschaften beim Ausbalancieren von Angebot und Nachfrage gesucht werden, die auf die Nachfrageseite reagieren, also auch auf die individuellen Wünsche der Eltern, wird in Frankreich die Marktöffnung in der Kinderbetreuungs politik stärker unter der Angebotsseite diskutiert. Die Familienkasse befürchtet Steuerungsverluste für Verwaltungshandeln. Diskutiert wird die Kompatibilität (oder auch nicht) von unterschiedlichen Betreuungslogiken: einer Familienlogik, einer zivilgesellschaftlichen Logik (der sich u.a. die para-staatliche CNAF verpflichtet fühlt) und einer Marktlogik – die von staatlichen Akteuren aber auch von einigen Eltern als bedrohlich unter anderem für die Qualität der Dienstleistungen angesehen wird.

Ein theoretischer Ausblick zeigt, wie in aktueller wissenschaftlicher Literatur die Komplexität einer *multilevel Gouvernance* diskutiert wird. Bezogen auf Regulierungsformen durch die öffentliche Hand in Deutschland und Frankreich schlagen wir als zukunftsweisende Fragestellungen und für weitere Diskussionen zum einen vor, die Aushandlungsprozesse zwischen den Akteuren, der Wirtschaft, Gesellschaft und Kommune an ihrem Grad an Partizipation und Transparenz zu messen, um möglichst regionale Disparitäten zu verhindern.

## **Vorbemerkung**

Öffentliche und kollektive Kleinkindbetreuung in Deutschland für Kinder unter 3 Jahren ist im europäischen Vergleich wenig entwickelt. Seit den 1990er Jahren und insbesondere seit der Jahrtausendwende findet jedoch ein Paradigmenwechsel statt. Ein staatlich unterstützter Ausbau der Kleinkindbetreuung (TAG) hat eine – im europäischen Vergleich und insbesondere gegenüber französischer Familienpolitik – nachholende Entwicklung eingeleitet. Diese Aufholbewegung speist sich u.a. auch aus externem Reformdruck.

Zum einen haben sich im Rahmen der europäischen Beschäftigungsstrategie die EU-Mitgliedsstaaten auf dem Barcelona Gipfel (2002) über gemeinsame Ziele in der Kleinkindbetreuung verständigt, d.h. bis zum Jahre 2010 für 33% der Kinder unter 3 Jahren Betreuungsstrukturen bereit zu stellen. Dieses Ziel steht am Ende einer langen Reihe von Aushandlungsprozessen, die die Gemeinschaft um die Frage von « *childcare* » geführt hat: ausgehend von dem im EG Vertrag verankertem Mandat in Sachen Gleichheit von Männern und Frauen auf dem Arbeitsmarkt, hat sich der Komplex Vereinbarkeit von Privatleben und Beruf zu einer thematischen Brücke entwickelt, um den Ausbau der Infrastruktur in der Betreuung der unter Dreijährigen als notwendige Voraussetzung für die Erhöhung der Frauenerwerbsquote darzustellen, die wiederum wirtschaftliches Wachstum und höhere Geburtenraten in einer Wissensgesellschaft garantiere.

### **Zielvorgaben der Lissabon Strategie:**

- eine Gesamtbeschäftigungsquote von 70 Prozent in 2010 (67 Prozent in 2005)
- eine Frauenbeschäftigungsquote von 60 Prozent in 2010 (57 Prozent in 2005)
- eine Beschäftigungsquote der älteren Arbeitskräfte (55-64 Jahre) von 50 Prozent in 2010
- eine Anhebung des durchschnittlichen Erwerbsaustrittsalters um fünf Jahre bis 2010
- ein Kinderbetreuungsangebot, das bis 2010 90 Prozent des Bedarfs für Kinder zwischen drei und dem Schulpflichtalter und 33 Prozent des Bedarfs für Kinder unter drei Jahre abdeckt

Quelle: <http://europa.eu.int/>

Im Rahmen der Methode der offenen Koordinierung (MOK) geben die Regierungen der Mitgliedsstaaten ihren EU-Partnern jährlich Rechenschaft darüber ab, welche Maßnahmen sie für eine erfolgreiche Umsetzung der gemeinsam formulierten Ziele ergriffen haben. Zu beobachten ist, dass die Zahl 33% in einigen national geführten Debatten zur Kleinkindbetreuung eine rhetorische Dynamik entwickelt hat und zu einem Bezugspunkt in der Familienpolitik geworden ist - in Deutschland stärker als in Frankreich – was die politischen Kräfte bündelte und die laufenden Reformen radikaler ausfielen ließ als ohne diesen Bezugspunkt.

Zum anderen haben Ergebnisse der international vergleichenden PISA-Studie der OECD über die schulischen Leistungen die kollektive Kinderbetreuung als entscheidender Ort des Lernens (sprachliche Grundkompetenzen z.B. für Migrantenkinder) aufgeworfen, um die Position nationaler Ökonomien durch die Erhöhung des allgemeinen Bildungsniveaus der Bevölkerung im internationalen Wettbewerb zu stärken (OECD 2001).

Neben Strukturen der öffentlichen Hand, kirchlichen und wohlfahrtsstaatlichen Einrichtungen, Angeboten der Verbände und Elterninitiativen sind die Betriebe ein Ort, an dem die Vereinbarkeit von Beruf und Familie organisiert wird. Auf lokaler und auf nationaler Ebene können Arbeitgeber als Finanziere oder als diejenigen, die Betreuungseinrichtungen aus vielfältigen Gründen nachfragen, auftreten: um (qualifizierte) v.a. weibliche Arbeitskräfte an den Betrieb zu binden, die Arbeitszufriedenheit zu erhöhen, aber auch um flexibilisierte Arbeitszeiten leichter durchzusetzen zu können.



## *Problemaufriss*

Obgleich die Voraussetzungen in der Kleinkindbetreuung (unter Dreijährige) in Frankreich und Deutschland unterschiedlich sind, findet seit mehreren Jahren in beiden Ländern ein Perspektivenwechsel in diesem politischen Feld statt. Gesucht wird jeweils eine größere Diversifizierung der Akteure und Angebote und der Finanzierungsmodi: öffentlich-private Kooperationsformen, Kooperationen öffentlicher gemeinnütziger mit gewinnorientierten Trägern sowie rein private Träger. In Frankreich geschieht dies, um den Staat als dem bisher wesentlichen Akteure in der Kinderbetreuung zu entlasten, in Deutschland, um eine größere Dynamik im Ausbau vor allem der Angebote in der Kleinkindbetreuung zu erreichen.

Das Problem in beiden Ländern ist die Frage, mit welchen Instrumenten und (finanziellen) Anreizen Betriebe für ein stärkeres Engagement in der Kleinkindbetreuung gewonnen werden können, welche Herausforderungen sich für die öffentliche Hand durch die Marktöffnung gegenüber privaten und gewinnorientierten Trägern ergeben. Wie könnte eine Diversifizierung der Trägerlandschaft vor Ort aussehen, wie Angebot und Nachfrage unter Berücksichtigung sozialer und gleichstellungspolitischer Gesichtspunkte und Qualitätsmerkmalen koordiniert werden? Aufgrund der jeweils unterschiedlich historisch gewachsen und gesellschaftlich verankerten Betreuungskulturen entwickeln sich die Ausbaupfade in beiden Ländern unterschiedlich, z.B. in der Frage der Öffnung der Politik gegenüber privaten und gewinnorientierten Trägern in der Kleinkindbetreuung.

Wir gehen von der **Hypothese** aus, dass gegenüber Frankreich Kinderbetreuungspolitik in Deutschland eine Nachholbewegung darstellt, sowohl was die quantitative Seite (Angebot von Betreuungsplätzen) als auch was die Regulierungsstrategien öffentlich geförderter Betreuungsformen (Krippen und Tagesmütter) betrifft. In der Frage der betriebsnahen Kinderbetreuung und dem Engagement der Betriebe hingegen kann nicht einfach von einer nachholenden Bewegung in Deutschland gesprochen werden. Auf diesem Politikfeld scheinen die Initiativen in Deutschland vielfältiger als in Frankreich zu sein.

## **I Rahmenbedingungen der Kleinkindbetreuung im Vergleich**

### ***1. Leitbilder und Aufgabenverteilung in der Familienpolitik***

In historischer Perspektive ist in Frankreich der Staat der Hauptakteur in der Familienpolitik. Die Familie, Betriebe und die Institution Kirche spielen demgegenüber eine nachrangige Rolle, in der Betreuung der Kinder unter drei Jahren jedoch spielen die Eltern eine wesentliche Rolle, denn 63% der Kinder in diesem Alter werden von ihren Eltern betreut (Observatoire de la petite enfance 2008, S. 14). Anders als in Deutschland ist französische Familienpolitik geprägt von einem laizistischen Grundverständnis, also einer den Religionen gegenüber neutralen Haltung, die sich mit der 3. Republik (1871-1940) gegenüber einem sozialkatholisch geprägten betrieblichen Paternalismus herausgebildet und durchgesetzt hatte. Dem laizistischen Familienbild entsprechend hat sich in Frankreich das Leitbild der erwerbstätigen Mutter herausgebildet, mit einer staatlich unterstützten und ganztägig ausgerichteten Infrastruktur zur Kinderbetreuung. Familienpolitik ist eine Angelegenheit des Staates („*une affaire d'Etat*“). Kinder werden, anders als in Deutschland, nicht nur als privates, sondern auch als öffentliches „Gut“ betrachtet, weshalb die französische

Gesellschaft dem Staat mehr Interventionsrechte in der Kinderbetreuung einräumt als die Deutsche (Veil 2003).

In Deutschland hingegen (vor allem in Westdeutschland) wird Kinderbetreuung vorrangig als eine Angelegenheit der Familien betrachtet („*une affaire de famille*“). Das Jugendhilfegesetz fordert das Mitspracherecht der Eltern, außerhäusliche Betreuung gilt als Ergänzung zur familialen Betreuung. Der deutsche Staat setzt keine Prioritäten gegenüber bestimmten Betreuungsformen. In vielen Gemeinden gibt es z.B. eine starke Präsenz kirchlicher Einrichtungen, die, wenn sie die Kriterien der Gemeinnützigkeit erfüllen, staatlich unterstützt werden, vorausgesetzt ihre Einrichtungen stehen allen Kindern offen. Die jüngsten Reformen (TAG, Elterngeld) haben das Thema der Vereinbarkeit auf erwerbstätige Eltern konzentriert und in den Mittelpunkt öffentlicher Debatten gerückt.

Obwohl Frankreich und Deutschland zwei gegensätzliche staatliche Traditionen im Bereich Kleinkindbetreuungspolitik darstellen – Kleinkindbetreuung als Staatsangelegenheit einerseits und überwiegend als Privatangelegenheit andererseits – zeichnet sich in den letzten Jahren eine leichte Annäherung ab. Unter dem Einfluss der europäischen Beschäftigungsstrategie wird Familienpolitik unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten in Richtung einer „Defamilialisierung“ neu geordnet (Mahon 2002, S. 2) – in Deutschland stärker, da nachholend, als in Frankreich.

In beiden Ländern wird der Kleinkindbetreuung gegenwärtig eine zentrale Rolle in makroökonomischen Debatten über Wachstum und Beschäftigung eingeräumt (Erhöhung der Frauenbeschäftigung, erhöhtes Bildungsniveau, breiteres Angebot für frühkindliches Lernen) (Evers/Heinze 2008, S. 9). Gemeinsam ist beiden Ländern auch, dass der Aus- und Umbau der Infrastruktur mit erhöhten Qualitätsforderungen unter der Federführung der jeweiligen Regierung durchgeführt wird, mit einem starken Akzent auf den quantitativen Ausbau in Frankreich.

Neben den Gemeinsamkeiten in den deutsch-französischen Debatten bestehen weiterhin große Unterschiede auf der politischen und institutionellen Ebene, die Finanzierungs- und Umsetzungsmodi sind unterschiedlich: in Frankreich erleichtert die Zentralisierung der politischen und finanziellen Ressourcen durch die parastaatliche Familienkasse (s. unten) die Durchsetzung und Normierung einer Infrastruktur der Kleinkindbetreuung in Deutschland hingegen sorgen die Kompetenzverflechtungen eines föderalen Staates auf der politischen und finanziellen Ebene für eine geringere Uniformität und Transparenz einerseits, andererseits jedoch für eine differenzierte Landschaft der Kleinkindbetreuung, die mehr Raum für Flexibilität und Anpassungsmöglichkeiten an individuelle Bedürfnisse in der Zukunft anbieten könnte.

## ***2. Instrumente, Akteure und Finanzierung***

In beiden Ländern herrscht das Prinzip der autonomen Selbstverwaltung der Kommunen, das jedoch in der Kleinkindbetreuung unterschiedlich umgesetzt wird, und im deutschen föderalen System eine wichtigere Rolle spielt als in dem stärker zentralistischem Frankreich. In Frankreich bündeln die nationale Familienkasse CNAF (*Caisse Nationale des allocations familiales*) sowie die Familienkassen auf lokaler Ebene (CAF, *Caisse des allocations familiales*) die politischen und finanzielle Ressourcen der Kleinkindbetreuung.

### *Kompetenz der Kommunen in Deutschland*

In Deutschland liegt die beinahe ausschließliche Kompetenz für die Umsetzung der Kleinkindbetreuungspolitik bei den Kommunen (und Ländern), diese verfügen frei über ihre eigenen und die vom Land verteilten Mittel. Aus französischer Sicht original ist die Priorität, die den freien / gemeinnützigen Trägern bei der Einrichtung der Kleinkindbetreuung eingeräumt wird. - Die Kompetenzverflechtungen des deutschen Föderalismus können für eine konfliktreiche Verteilung der Finanzierungsströme sorgen – verschärft durch die Diskrepanz zwischen einem (neuen) starken zentralen Impuls und Anforderungen von oben und den dezentralen Finanzierungsverpflichtungen. Das zeigt sich an dem vom TAG-Gesetz lancierten Ausbau der Kleinkindbetreuung, der zu einer neuen Aufteilung der finanziellen Lasten geführt hat, indem der Bund nicht nur zu den Investitionskosten des Ausbaus maßgeblich beiträgt (29% ab 2005 und bis 2010), sondern sich auch an der Finanzierung der Betriebskosten der Einrichtungen (ab 2010) auf Basis einer in der Verfassung verankerten Sonderregelung beteiligt. Die Schaffung neuer und zwischen Bund und Ländern hart verhandelter Instrumente der Finanzierung<sup>2</sup> kann zu labyrinthischen Finanzströmen führen.

### *Rechtliche Grundlagen: Bundesrecht*

Das SGB VIII setzt den allgemeinen Rechtsrahmen der Kinder- und Jugendhilfe: Förderung der Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege, Grundsätze der Finanzierung.

„Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht.“ Deshalb sind Tageseinrichtungen familienergänzende Einrichtungen. Die Erziehungskraft der Eltern soll gestärkt werden, die Tageseinrichtungen haben die Erziehungswünsche der Eltern zu beachten.

Dies ist ein anderes Konzept als in Frankreich, das eine unterschiedliche Bewertung des Verhältnisses von individuellen und staatlichen Interventionen, dem Interventionsrecht des Staates, zum Ausdruck bringt.

Aus dem *Subsidiaritätsprinzip* folgt, dass freie und private Anbieter von Betreuungseinrichtungen Vorrang vor staatlich/öffentlichen Trägern haben, wenn erstere die Kriterien der Gemeinnützigkeit erfüllen. Entsprechend dieser Logik wird der jeweils kleinstmöglichen Einheit Vorrang vor der höheren, staatlichen Ebene eingeräumt. Erst wenn die unteren Ebenen die Aufgaben nicht erfüllen können, oder wenn es sich um übergreifende Interessen handelt, tritt der Staat auf den Plan. Von daher lässt sich die für Deutschland charakteristische Dreiteilung der Verantwortung und dem Verwaltungsaufbau in der (Klein-)kindbetreuung erklären: Kommunen, Länder und Bund.

### *Landesrecht:*

Die Länder sind für die Finanzierung und konkrete Umsetzung wie Elternbeiträge, Qualifikation (innerhalb der allgemeinen Rahmenbedingungen), die täglichen Öffnungszeiten zuständig.

Die Förderrichtlinien zur Finanzierung der Investitionskosten sind in den Ländergesetzen festgelegt.

Seit den 1990er Jahren zeichnet sich der Trend ab, neben den klassischen Formen Krippe, Kindergarten, Hort für schulpflichtige Kinder altersgemischte Gruppen (für alle nicht

---

<sup>2</sup> Nur um die 3 wichtigsten zu nennen: Sondervermögen Kinderbetreuungsausbau (im Januar 2008 geschaffen, mit 2,15 Milliarden Euro vom Bund dotiert); Umleitung eines Teils der Gewerbesteuereinnahmen vom Bund an die Länder (1,85 Milliarden Euro von 2009 bis 2013); Umleitung von Mitteln, die aus potentiellen „Ersparnissen“ in der Familienpolitik (Kindergeld nur noch bis zum 18. Lebensjahr des Kindes, gewonnen wurden: 4,3 Milliarden Euro) und aus der Arbeitsmarktpolitik (Hartz IV: 3 Milliarden) (DJI 2008).

schulpflichtigen Kinder, häufig sind auch Schulkinder integriert) einzurichten. „Betreuung unter einem Dach“. Begründung: altersgemischte Gruppen sind familienfreundlicher, weil z.B. Geschwister gemeinsam betreut werden können und altersgemischte Kindergruppen sich stärker den Familienstrukturen anpassen. Es entfallen die Unsicherheiten, die bei den Übergängen von der Krippe in den Kindergarten und in die Schule entstehen. Für Eltern bringt die Erziehung „unter einem Dach“ geringere Mobilitätsanforderungen mit sich.

In Frankreich hingegen ist eine räumliche Trennung zwischen der Betreuung der unter Dreijährigen in Krippen und der 3-6-Jährigen in den *écoles maternelles* häufiger anzutreffen.

### **3. Die Nationale Familienkasse (CNAF): Ein wesentlicher Akteur in Frankreich**

Staatliche Familienpolitik in Frankreich hat sich mit der Nationalen Familienkasse (CNAF) als einem autonomen Zweig der Sozialversicherungen, jedoch mit einer von der Sozialversicherung unabhängigen Verwaltungsstruktur, die alle Familienleistungen bündelt und finanziert und eine eigene Forschungsabteilung unterhält<sup>3</sup>, ein mächtiges familienpolitisches Instrumentarium geschaffen. Die Mittel für den Ausbau der Kleinkindbetreuung werden prinzipiell in der Familienkasse zentralisiert und von dieser wieder verteilt. Die Familienkassen sind zuständig für die Betreuung der Kinder unter 3 Jahren (Krippen und Tagesmütter), sie fördert die institutionelle und die individuelle Infrastruktur in der Kleinkindbetreuung; die Betreuung der 3-6-jährigen Kinder obliegt dem Nationalen Erziehungswesen.

Oberstes politisches Ziel ist, die Kleinkindbetreuung als Daseinsvorsorge (*service public de la petite enfance*) zu etablieren, um nach und nach geographische Disparitäten zu kompensieren.

Die CNAF wird überwiegend, derzeit zu rund 60%, von Beiträgen der Arbeitgebern finanziert<sup>4</sup>. Mit der Gründung einer Sozialsteuer (CSG) 1991, die auf Bruttoentgelten, Kapitaleinkünften, Sparvermögen und Transferleistungen erhoben wird, konnte der Arbeitgeberbeitrag gesenkt werden (Veil 2002). Die Sozialsteuer macht derzeit 21% der Einnahmen der CNAF aus. Der Rest wird vom Staat finanziert. Die CNAF verfügte in 2006 über 12,4 Milliarden Euro für diesen Zweck - 9% mehr als im Vorjahr: 2 Milliarden wurden für die institutionelle Betreuung und 10,4 Milliarden für die individuelle Betreuung ausgegeben. Ein von der Sozialversicherung unabhängiger Verwaltungsrat überwacht den Haushalt (Globalbudget). In diesem sind unter anderem die Sozialpartner und familienpolitische Experten vertreten.

Es gibt eine Familienkasse auf nationaler Ebene (CNAF) als öffentlich-rechtliche Einrichtung und 123 Kassen auf lokaler Ebene (CAF), die privatrechtlich organisiert sind. Letztere setzen staatliche Vorgaben und die politischen Orientierungen der nationalen Kasse autonom, entsprechend der wirtschaftlichen und sozialen Bedingungen, auf lokaler Ebene um.

---

<sup>3</sup> Die CNAF hat einen eigenen Forschungsetat und gibt zwei Periodika heraus: „*Recherches et Prévisions*“ (seit 2009 „*Politiques sociales et familiales*“), die die im ersten Teil Forschungsbeiträge erhält und im 2. Teil aus der Arbeit der lokalen Kassen berichtet, sowie „*Informations sociales*“, die sich an SozialarbeiterInnen und die Praxis wendet.

<sup>4</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r3384-tIII.asp>, S.21.

Die aus deutscher Sicht relativ hohe finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber an der CNAF erklärt sich aus der Geschichte. Die Familienkassen sind aus betrieblichen Kompensationskassen eines sozialkatholisch orientierten Unternehmertums Ende des 19. Jahrhunderts entstanden mit dem Ziel, familienpolitische Kernaufgaben vom *patronat* auf den Staat zu übertragen (vgl. Ehmann 1999).

Interventionen der lokalen Kassen:

- finanzielle Beihilfen für Familien, die eine Tagesmutter oder ein Kindermädchen beschäftigen
- finanzielle Kompensation für den Elternteil, der im Elternurlaub eine Erwerbstätigkeit unterbrochen hat.
- Kommunen, Departements und neuerdings auch Betriebe können im Rahmen von Verträgen mit den lokalen Kassen, wie z.B. denen zu „Kindheit-Betriebe“ (*contrats enfance/entreprise*) finanzielle Unterstützung zum Ausbau von Plätzen und zur Steigerung der Qualität der Einrichtung erhalten.
- Insgesamt liegt die wesentliche Aufgabe der lokalen Kassen in ihrem Dienstleistungs- und Beratungsangebot (*prestations de services*) sowie in Sozialprogrammen (*actions sociales*) z.B. Freizeitangebote für Kinder in den langen Schulferien, u.s.w..
- Regelmäßig führen die lokalen Kassen Umfragen bei Eltern durch, um deren Bedürfnisse in der Kinderbetreuung und auch zu anderen Themen zu eruieren.

### *Zusammenfassung*

Im Vergleich zu der kommunalen Zuständigkeit und die der Länder in der Kleinkindbetreuung wie sie in Deutschland üblich ist, repräsentieren die französischen Familienkassen auf lokaler Ebene und auch die CNAF auf nationaler Ebene die zentrale Rolle des Staates. Die materiellen Ressourcen und die politischen Regulierungsstrategien in der Kleinkindbetreuung liegen dort in einer Hand – und somit auch die Instrumente zum Umsteuern hin zu einer betriebsnahen Kleinkindbetreuung. Mit den Familienkassen haben der Staat und seit 1983 auch die Regionen (*départements*) ein schlagkräftiges Instrument zum Ausbau und Umsteuern in der Kleinkindbetreuung – vorausgesetzt, der politische Wille ist vorhanden.

## **II Vergleichender Überblick über die Kleinkindbetreuung**

Für einen vergleichenden deutsch-französischen Überblick in der Kinderbetreuung ist zunächst einmal auf den fundamentalen Unterschied in der Rechtsform der Träger je nach Alter der Kinder hinzuweisen. In Deutschland ist für die Betreuung aller Kinder vor der Einschulung das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) zuständig, es besteht eine klare rechtliche Abgrenzung zwischen der Betreuung von Kindern, die noch nicht schulpflichtig sind und dem Schulwesen. In Frankreich hingegen wird zwischen der Betreuung der Kleinkinder, der unter Dreijährigen und der 3-6Jährigen unterschieden. Für die Kleinkinder sind die Familienkassen zuständig während die Gruppe der 3-6Jährigen in den *écoles maternelles*, wie es der Name bereits zum Ausdruck bringt („mütterliche Schule“), dem nationalen Erziehungswesen unterstehen. Die *écoles maternelles* sind im Unterschied zu den Krippen und Tagesmüttern deshalb kostenlos, jedoch nicht obligatorisch, auch wenn beinahe 100% aller Kinder dieser Altersgruppe eine *école maternelle* besuchen. In sozialen Brennpunkten (*zones d'éducation prioritaires*) wird die Einschulung der Zweijährigen gefördert. Ihr Anteil liegt in diesen Regionen teilweise bei 40% und insgesamt bei 20%, so dass inzwischen jedes 5. Kind im Alter von 2 Jahren 2007 eine *école maternelle* besucht (Tabarot 2008, S. 56).

In Deutschland besteht ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz im Kindergarten seit 1995 und soll bis zum Jahre 2013 auch für Kinder ab ihrem 1. Geburtstag durchgesetzt

(KiföG) werden. In Frankreich besteht bisher solch ein Rechtsanspruch nicht, die Regierung plant, dieses Recht (*droit de garde opposable*) für die Kleinkindbetreuung bis zum Jahre 2012 einzuführen.

Für einen deutsch-französischen Vergleich der Kleinkindbetreuung ist ebenfalls zu beachten, dass in Frankreich die Trennung nach Altersgruppen der Kinder zugleich eine institutionelle Trennung mit finanziellen Auswirkungen darstellt, während dies für Deutschland weit weniger der Fall ist. Die Betreuung in Kitas umfasst häufig alle Kinder vor der Einschulung, mit pädagogischer Binnendifferenzierung.

### *Öffentlich geförderte Betreuungsformen für Kinder unter 3 Jahren in Frankreich*

- **Öffentliche Einrichtungen** (*accueil collectif*):  
Krippen (*crèches collectives*) für Regelbetreuung; halte garderie (altersgemischt Gruppen) für gelegentlichen und zusätzlichen Betreuungsbedarf. Die Krippen werden von Haushalten mit geringem Einkommen, von Migranten und von Eltern bevorzugt, die Wert auf die sprachlichen und sozialen Sozialisationsleistungen einer kollektiven Erziehung legen.  
Mikro-Krippen (*micro-crèches*) : es sind experimentelle Einrichtungen, die mit weniger Personal bis zu 9 Kinder betreuen können und flexible Öffnungszeiten haben.
- **Staatlich anerkannte Tagesmütter** (*assistantes maternelles agréées*)  
Bei dieser Betreuungsart wird nach dem Ort der Betreuung unterschieden.
  1. Familienkrippen (*crèches familiales*): die Tagesmutter betreut 1-4 Kinder in ihrem eigenen Haushalt. Der Vorteil für die Kinder liegt evtl. in einer individuelleren Betreuung und der für die berufstätige Eltern in einem flexibleren Zeitmanagement.
  2. Betreuung durch Tagesmütter in sog. Kleinkinderhäusern (*maisons de la petite enfance*). Durch die Betreuung in Kinderhäusern soll der Übergang in die *écoles maternelles* erleichtert werden. Die Kinderhäuser sind Begegnungsstätten zwischen Tagesmüttern und Eltern, zwischen den Tagesmüttern selber, zum beruflichen Austausch und zur Weiterbildung. Mit professioneller Begleitung ([www.travail-solidarite.gouv.fr](http://www.travail-solidarite.gouv.fr))
  3. Ab 2009 können bis zu 4 Tagesmütter in einem gemeinsamen Gebäude arbeiten (*Regroupement d'assistantes maternelles*).

### *Status und Qualifikation des Personals*

Anerkannte Tagesmütter haben in Frankreich einen beruflichen Status im Niedriglohnbereich. 2007 waren 277 000 Tagesmütter tätig. Eine Tagesmutter verdiente im Durchschnitt 815 €/M netto (in Vollzeit), die regionalen Unterschiede sind jedoch groß. Tagesmütter sind über die Familienkassen sozialversichert. Die Qualifikation der anerkannten Tagesmütter ist auf der nationalen Ebene rechtlich normiert, sie wird streng eingehalten.

In den Krippen und Kinderhäusern arbeiten Erzieherinnen<sup>5</sup> mit einer pädagogischen Ausbildung für die Grundschulen (sie können auch in Grundschulen arbeiten), Sozialarbeiterinnen, Säuglingsschwestern sowie Hilfspersonal. Mind. 50% der Beschäftigten benötigen eine berufliche Ausbildung oder ein berufliches Zertifikat für die Kleinkindbetreuung (CAP).

---

<sup>5</sup> Wir benutzen durchgehend die weibliche Form, da das Betreuungspersonal in Frankreich beinahe ausschließlich weiblich ist.

## 1. Betreuungsquoten

Häufig wird in Deutschland davon ausgegangen, dass in Frankreich wesentlich mehr Kinder unter 3 Jahren in öffentlichen Einrichtungen betreut werden als in Deutschland. Das trifft jedoch nicht zu. Auch in Frankreich werden Kinder in diesem Alter überwiegend (zu 63%) von ihren Eltern, betreut. Allerdings sinkt dieser Anteil auf immer hin noch 27%, wenn beide Eltern (in Vollzeit) erwerbstätig sind. Gründe für den trotzdem hohen Anteil der Eltern kann der Statistik nicht entnommen werden (CNAF 2008 S. 15).

Abbildung: Anteil der hauptsächlichen Betreuungsart für Kinder unter drei Jahren - Frankreich

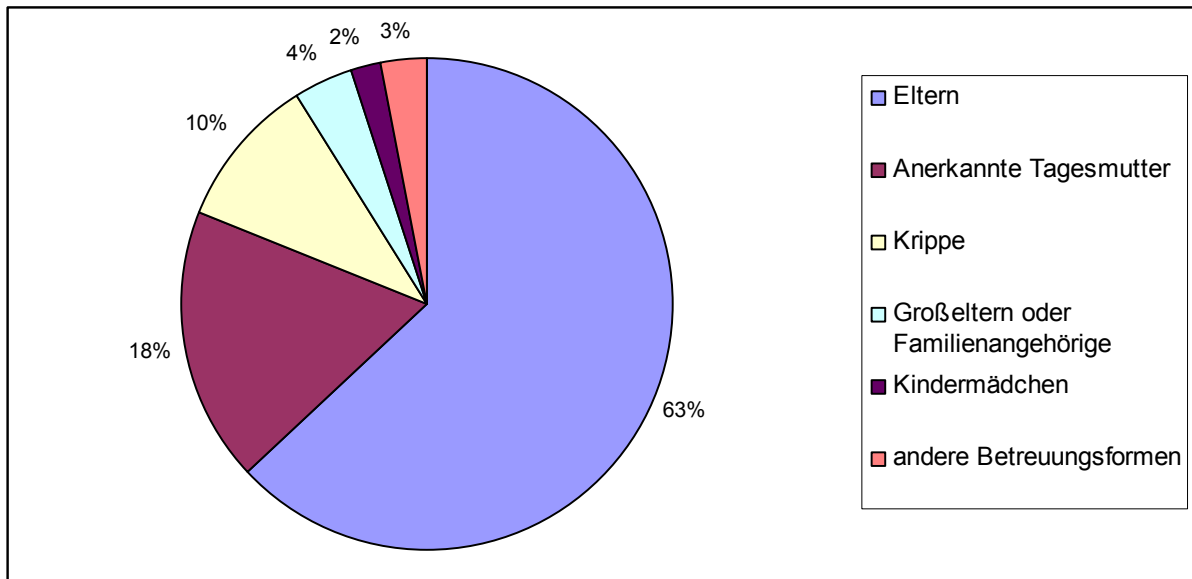
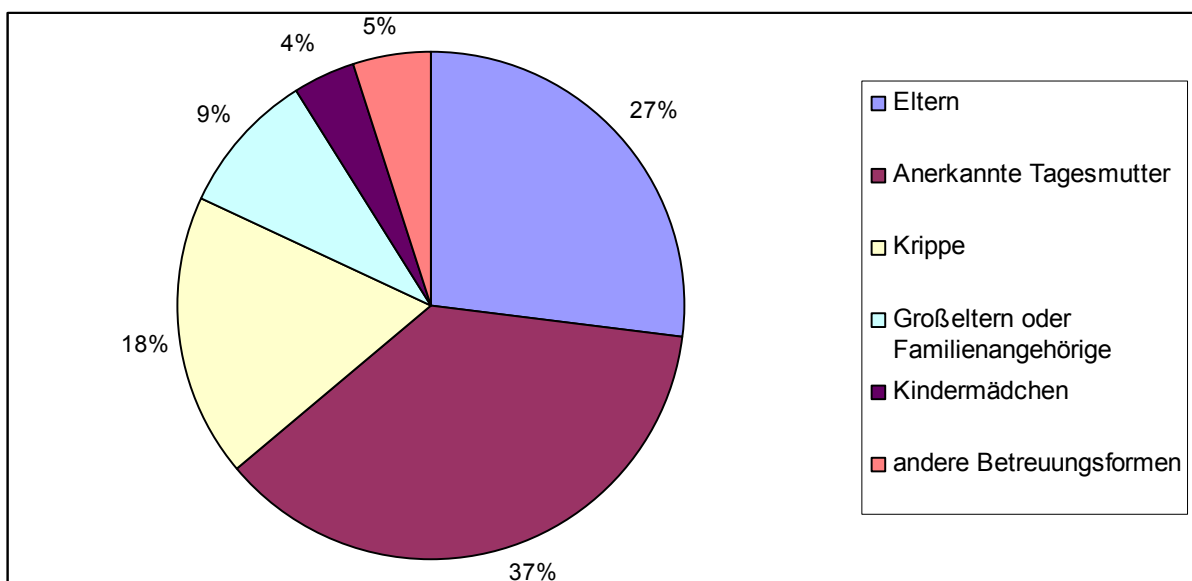


Abbildung: Anteil der hauptsächlichen Betreuungsart für Kinder unter 3 Jahren, wenn beide Eltern vollzeit erwerbstätig sind – Frankreich



Quelle: Drees, enquête Modes de garde et d'accueil des jeunes enfants 2007.

Nur 10% der Kinder in Frankreich unter 3 Jahren (bzw. 18% wenn beide Eltern erwerbstätig sind) werden in Krippen betreut. Die häufigste öffentlich unterstützte Betreuungsform für Kinder dieser Altersgruppe ist die durch eine vom Staat subventionierte anerkannte Tagesmutter (*assistante maternelle agréée*), die von erwerbstätigen Eltern wegen der gegenüber der Krippenbetreuung flexibleren Arbeitszeitgestaltung stark (zu 37%) in Anspruch genommen wird. Der Anteil der „Fremd“betreuung, sei es in Krippen, durch staatlich anerkannte Tagesmütter oder Kindermädchen ist vor allem bei Kindern erwerbstätiger Eltern mit knapp 60% höher als in Deutschland. Erst für Kinder über 3 Jahren ändert sich dies. Sie besuchen dann, bis zur Einschulung, zu beinahe 100% eine *école maternelle*.

Der hohe Anteil betreuender Eltern oder Großeltern in der Kleinkindbetreuung ist weniger Ausdruck eines freiwilligen elterlichen Engagements als Zeichen eines Ungleichgewichts von Angebot und Nachfrage. Auf die Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen wie dem Anstieg der Erwerbstätigkeit von Frauen, abnehmender Familiensolidarität, Zunahme allein erziehender Eltern und Patchworkfamilien sowie einer ständig steigenden Geburtenrate<sup>6</sup> hat französische Familienpolitik in der Kleinkindbetreuung nicht in dem gleichen Rhythmus reagiert. Inzwischen geht die französische Regierung von einem Defizit an Betreuungsplätzen für die unter Dreijährigen von 350 000 aus (Alet-Ringenbach, 2009), sie will der Nachfrage durch eine stärkere Diversifizierung des Angebots nachkommen.

Zahlreiche Umfragen und Untersuchungen zeigen, dass jeder Zweite der befragten Franzosen sich vor allem mehr Dienstleistungen statt Geldleistungen in der Kleinkindbetreuung wünscht, auf die vor allem Zweiverdiener-Haushalte angewiesen sind (Tabarot 2008, S. 31).

In den letzten Jahren wurde in Frankreich vor allem in den Ausbau der Kindertagespflege (Tagesmütter) investiert, weil diese Betreuungsform für die öffentliche Hand weniger kostenintensiv ist. Diese Betreuungsform wird weiterhin vorrangig ausgebaut.

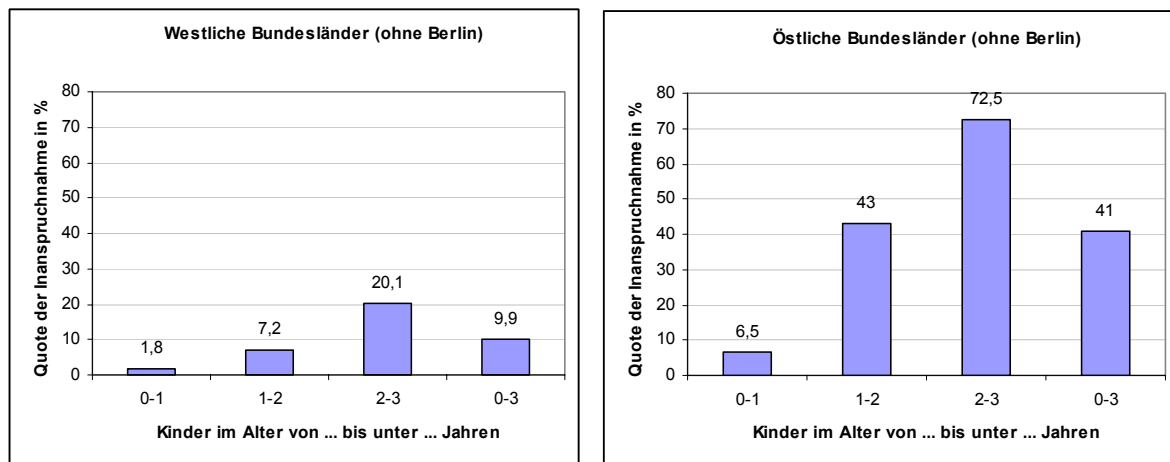
In Deutschland hat mit dem TAG ein massiver Ausbau der Kleinkindbetreuung eingesetzt, eine gegenüber Frankreich nachholende Bewegung, jedoch mit anderen Akzenten. Denn in Deutschland sollen vor allem (zu 2/3) Krippenplätze ausgebaut werden und nur zu 1/3 die Betreuung durch Tagesmütter. Anders als Frankreich ist Deutschland ein Land mit zwei unterschiedlichen Kulturen der Kinderbetreuung – ein großzügiges Angebot im Osten und eine ungedeckte Nachfrage im Westen – so dass auch von einer innerdeutschen Nachholbewegung, einer Angleichung des Westens an die Situation im Osten, gesprochen werden kann. Die Betreuungsquote für unter dreijährige Kinder liegt in Ostdeutschland mit gut 41,0% viermal so hoch wie in Westdeutschland.

---

<sup>6</sup> Sie liegt aktuell bei 1,98 Geburten pro Frau – 819 600 Geburten im Jahre 2007 - und ist zusammen mit Irland die höchste in den Ländern der EU.



**Abbildung:** Quote der Inanspruchnahme (in %) von Kindern im Alter von unter drei Jahren in Tageseinrichtungen und Kindertagespflege nach Alter in den westlichen und östlichen Bundesländern (ohne Berlin) 2007



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006 und 2007; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Der Unterschied in den Betreuungsquoten zwischen Ost- und Westdeutschland beginnt für Kinder ab dem 2. Lebensjahr, er ist noch relativ gering für die 0-1-Jährigen, zwischen 1,8% im Westen und 6,5 % in Ostdeutschland. Das heißt, zwischen beiden Landeshälften zeichnet sich ein gemeinsamer Betreuungsrhythmus ab, der durch das reformierte Elterngeld verstärkt wird: im ersten Lebensjahr des Kindes überwiegt die häusliche Betreuung, ab dem 2. Lebensjahr des Kindes beginnt, im Westen zögerlich mit 7,2%, in Ostdeutschland vehement mit 43,0%, die außerhäusliche Betreuung, die in Ostdeutschland für Kinder von 2-3 Jahren mit einer Quoten von 72,5% die überwiegende Betreuungsform darstellt.

Bedarf und Nachfrage nach neuen Plätzen ist je nach Altersgruppe gestaffelt. Die geringste Nachfrage besteht für Kinder unter einem Jahr, der Bedarf ist bereits oft gedeckt, wie wir es auch für die Stadt Frankfurt a. M. in den von uns dort durchgeführten Interviews erfahren haben (vgl. Kap. V, 1). Eine große Nachfrage hingegen besteht vor allem in Westdeutschland nach Einrichtungen für Kleinkinder von ein bis drei Jahren. Rein rechnerisch müssten jährlich 40.000 Betreuungsplätze für Kinder unter drei Jahren geschaffen werden, soll das Ziel, bis 2013 für ein Drittel der Kinder dieser Altersgruppe einen Betreuungsplatz bereit zu stellen, erreicht werden (Bundesregierung 2008, S. 8).

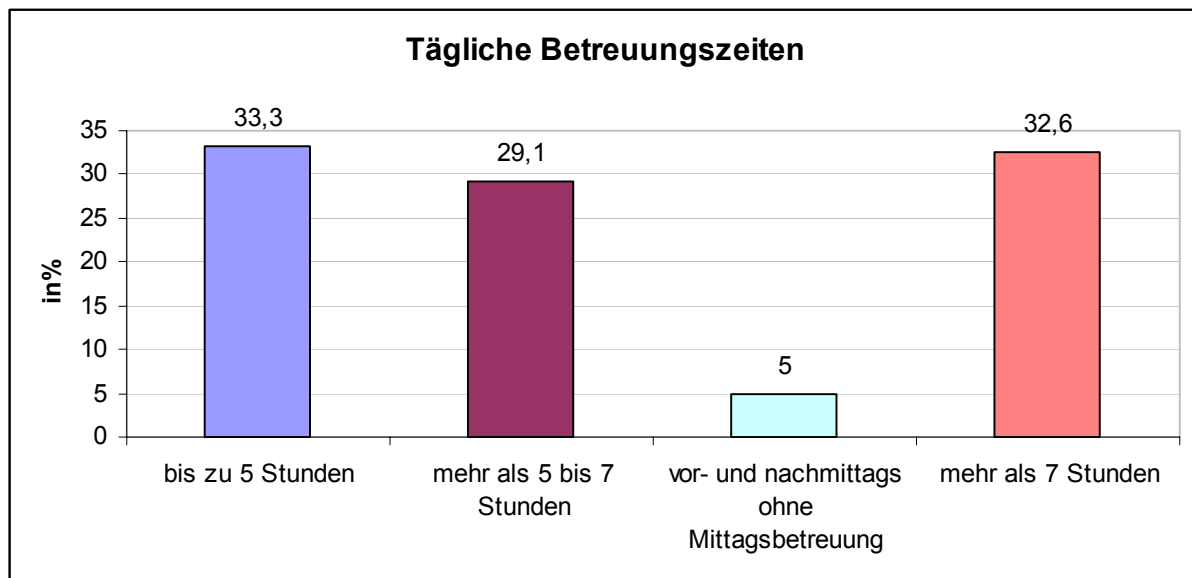
## 2. Betreuungsrhythmus

Ein großer Unterschied in der Kleinkindbetreuung zwischen Deutschland und Frankreich liegt im Betreuungsrhythmus, in Frankreich ist der Ganztagsrhythmus vorherrschend, in Deutschland ein Halb- oder Dreivierteltagsrhythmus.

### *Deutschland*

Die ganztägige Betreuung bei Kindern im Alter von unter 3 Jahren ist nicht die Regel. In Westdeutschland werden jeweils 1/3 der Kinder im Ganztags-, ein Drittel im Dreivierteltags- und ein Drittel im Halbtagsrhythmus betreut.

**Abbildung:** Kinder im Alter von unter drei Jahren in der Kindertagesbetreuung (Tageseinrichtungen und Kindertagespflege) nach täglicher Betreuungszeit in den westlichen Bundesländern Deutschland 2007 (Anteile in %)



Quelle: Statistisches Bundesamt: Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe – Kinder und tätige Personen in Kindertagespflege 2006 und 2007; Berechnungen der Dortmunder Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik

Von den betreuten Kindern bis zu unter 3 Jahren werden:

- 33,3 % der Kinder täglich bis zu 5 Stunden
- 32,6% mehr als 7 Stunden und
- 29,1 % zwischen 5 und 7 Stunden in einer Einrichtung oder durch eine Tagesmutter betreut. In die Gruppe der täglichen Betreuungszeiten von 5-7 Stunden fallen die 5% der Vor- und Nachmittagsangebote ohne Mittagsbetreuung, so dass die Gruppe der Betreuungszeit von 5-7 Stunden insgesamt 34,1 % also ebenfalls ein Drittel am Gesamtangebot ausmacht.

### *Ganztagsrhythmus in Frankreich*

Die Anzahl der täglichen Betreuungsstunden variiert, regional und auch zwischen den einzelnen Einrichtungen, die bis zu 12 Stunden täglich und teilweise auch nachts geöffnet sein können und sich häufig nach den Arbeitszeiten der Eltern richten.

Nicht nur in der Kinderbetreuung und im Schulwesen überwiegt in Frankreich – im Unterschied zu Deutschland – der Ganztagsrhythmus, sondern auch in den durchschnittlichen Arbeitszeiten der Frauen. Während in Deutschland Frauen bereits mit dem ersten Kind ihre Arbeitszeiten reduzieren, findet der Schnitt zwischen Vollzeit- und Teilzeitarbeit in Frankreich nach der Geburt des 2. Kindes statt.

Tabelle: Erwerbstätigkeitsquoten von Müttern (20-49 Jahre alt) nach Anzahl der Kinder unter 12 Jahren und dem Anteil der Teilzeitarbeitenden

Anzahl an Kindern unter 12 Jahren	Frankreich		Deutschland	
	Erwerbsquote	davon in Teilzeit	Erwerbsquote	davon in Teilzeit
	In %			
1	73,3	21	66	54
2	63,8	32	55,2	66
3 und mehr	39,8	45	37,9	67

Quelle: Aliaga, Christel (2005): Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Unterschiede zwischen Männern und Frauen. In: Eurostat (Hrsg.): Statistik kurz gefasst, Bevölkerung und soziale Bedingungen, Nr. 4.

Die Differenz in den Erwerbsquoten von Frauen mit Kindern (unter sechs Jahren) gegenüber Frauen ohne Kinder (Frauen im Alter von 20 bis 50 Jahren) ist jeweils in Frankreich und Deutschland unterschiedlich groß. In Deutschland beträgt die Differenz rund 27% während sie in Frankreich bei 10% liegt (Tabarot 2008, Anhang S. 56).

### III Gesellschaftspolitische und gesetzliche Impulse seit dem Jahre 2000

In beiden Ländern haben familienpolitische Reformen auf veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse reagiert. Seit der Jahrtausendwende findet eine Neuorientierung statt – in Deutschland stärker als in Frankreich – welche den Handlungsdruck sowie die Anreizstrukturen für ein stärkeres Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung verstärkt. In Deutschland rücken die Interessen erwerbstätiger Eltern (Betreuungsplätze, kürzere berufliche Unterbrechungen) und der Betriebe (qualifizierte weibliche Mitarbeiter zu halten) in den Mittelpunkt, in Frankreich der Wunsch der Eltern nach mehr Wahlfreiheit zwischen unterschiedlichen Betreuungsangeboten sowie dem Bestreben des Staates Diversifizierung der Träger (Entlastung des Staates) und einer stärkeren Beteiligung betrieblicher Akteure.

Problemlage, wie sie in Deutschland diskutiert wird: fehlende Betreuungseinrichtungen, geringe Geburtenraten, prognostizierter Mangel an qualifizierten Arbeitnehmer/Innen.

Problemlage, wie sie in Frankreich diskutiert wird: fehlende und räumlich ungleich verteilte Betreuungsangebote, fehlende Wahlfreiheit zwischen Betreuungsangeboten, zwischen Beruf oder Freistellung für die Kindererziehung, fehlendes Zeitbudget für Familien wegen Mangel an (gewünschten) flexiblen Arbeitszeitarrangements.

#### *1. Reformen in Deutschland: Stärkung des Zusammenhangs von Elternschaft und Erwerbarkeit*

Drei Reformen stehen für dieses Umsteuern. In Deutschland sind dies zum einen das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG), in seiner letzten Ausbaustufe seit 2005 in Kraft, welches die Kommunen dazu verpflichtet, bis 2013 das Betreuungsangebot für Kinder unter 3 Jahren um insgesamt 750.000 Plätze zu erhöhen, was einer Verdreifachung des derzeitigen Angebots und einer Betreuungsquote von 35% entspricht, verbunden mit einer finanziellen

Aufwertung des beruflichen Status von Tagesmüttern (Fagnani / Math 2007). Zum anderen die Reform des Bundeselterngeldes, die den Zusammenhang von Elternschaft und Erwerbsarbeit stärkt, sowohl durch die Gewährung eines steuerfinanzierten Elterngeldes als Lohnersatzleistung (67% vom Nettoentgelt der letzten 12 Monate, Höchstbetrag 1.800 €, Mindestbetrag 300€, Teilzeitarbeit ist möglich) und durch Einführung von Vätermoaten (2 Monate) als auch durch finanzielle Anreize für Mütter, nach 12 Monaten auf den Arbeitsmarkt zurück zu kehren. Beide Reformen werden neue gesellschaftliche Normen in der Kleinkindbetreuung verankern helfen: eine frühe Rückkehr von Müttern auf den Arbeitsmarkt und die „Fremdbetreuung“ ihrer Kinder, zumindest ab dem 2. Lebensjahr. Obgleich sich die Reform des Bundeselterngeldes am Beispiel der schwedischen Elternversicherung orientiert hat und mit den Leistungen als Lohnersatzleistung und den Vätermoaten über das französische Elternurlaubsgesetz hinausgeht, tragen beide Reformen zu einer Annäherung an französische Traditionen der Kleinkindbetreuung bei: Sie verhelfen der außerhäuslichen Kleinkindbetreuung zu einer gesellschaftlichen Akzeptanz und stellen Mütter für die Erwerbsarbeit frei (Klammer/Letablier 2008).

Die Reform des Elterngeldes - Verkürzung der Elternzeit auf 12-14 Monate – löst einen Handlungsdruck für die Kommunen und den Staat aus, auch in Kooperation mit betrieblichen Akteuren zügig den Ausbau der Infrastruktur in der Kleinkindbetreuung voran zu treiben, soll die Elterngeldreform nicht ins Leere laufen.

Der Arbeitgeberverband BDI und die DIHK unterstützen beide Reformen, weil sie sich davon eine schnellere Berufsrückkehr von Arbeitnehmerinnen versprechen.

## ***2. Reformen in Frankreich: Entwicklung und Diversifizierung der Betreuungsangebote, mehr Wahlmöglichkeiten für Eltern***

Trotz der vorherrschenden öffentlichen Meinung, dass auch die Kleinkindbetreuung in Frankreich weit stärker ausgebaut sei als in Deutschland, besteht dort ein starkes Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage. Wie bereits gezeigt wurde (vgl. Kap. II), werden 63% der Kleinkinder unter 3 Jahren von ihren Eltern betreut, 10% dieser Altersgruppe in einer Krippe und 18% durch eine anerkannte Tagesmutter. Hinzu kommen starke regionale Unterschiede in der Verteilung der Angebote. Im Pariser Becken ist die Betreuungsquote am höchsten, in ländlichen Regionen herrscht oft Unterversorgung.

Die Reform der Leistungen der Kleinkindbetreuung (*Prestation d'accueil du jeune enfant*) genannt *PAJE*, versuchte 2004 auf die Problemlage eines zu geringen Angebots, regionaler Ungleichverteilung und einer zunehmend individualisierten Nachfrage eine Antwort zu geben.

Mit einem neuen Gesetz sollte die bestehende unübersichtlich gewordene Vielzahl der Leistungen in der Kleinkindbetreuung gebündelt und entsprechend der gewählten Betreuungsform (Krippe, Tagesmutter oder Betreuung durch einen Elternteil) neu formuliert werden. Zugleich beabsichtigt die Reform auch, die Wahlfreiheit der Eltern sowohl zwischen verschiedenen Formen der Kinderbetreuung als auch zwischen Beruf und Familie durch Aufgabe oder Reduktion der Erwerbsarbeit zu fördern, bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Vielfalt der Betreuungsangebote. Hierfür hat die Reform im wesentlichen zwei ganz unterschiedliche finanzielle Anreize geschaffen:

- Zuschüsse für Eltern (abhängig vom Einkommen und dem Alter des Kindes) zu der von ihnen gewählten ausserfamilialen Betreuungsform (Krippe, Tagesmutter oder

Kindermädchen), wobei der Zuschuss für eine professionelle Tagesmutter am höchsten ist, da diese Betreuungsform vorrangig weiter entwickelt werden soll.<sup>7</sup>

- Elternurlaubsgeld für denjenigen Elternteil, der seine Erwerbstätigkeit bis zum 3. Lebensjahr des Kindes reduziert (Teilzeitarbeit) oder ganz unterbricht. Die Höhe richtet sich nach dem Umfang der Aufgabe oder Reduzierung der Erwerbsarbeit und nach der Anzahl der Kinder. Eltern mit drei und mehr Kindern, die bereits nach einem Jahr auf den Arbeitsmarkt zurück kehren, erhalten ein höheres Elternurlaubsgeld (CNAF 2008).

Das Elternurlaubsgeld ist zu niedrig (530€/Monat im Durchschnitt), um qualifizierte Frauen zu einer beruflichen Unterbrechung anzuregen und demgegenüber relativ attraktiv für gering qualifizierte Frauen oder Beschäftigte in prekären Arbeitsverhältnissen.

Die Reform PAJE schafft finanzielle Anreize, die gegenüber der Tradition französischer Familienpolitik eine andere Richtung einschlagen: zum einen wertet die Reform die Betreuungsform Tagesmutter gegenüber öffentlicher Betreuung in Krippen mit seinen pädagogischen und sozialpolitischen Ansätzen noch weiter auf (Veil 2007), zum anderen motiviert das reformierte Elternurlaubsgesetz (der 2. Teil von PAJE) unausgesprochen gerade niedrig qualifizierte Mütter durch das relativ hohe Elternurlaubsgeld dazu auf, ihre Erwerbstätigkeit bis zum 3. Lebensjahr des jüngsten Kindes zu unterbrechen oder zu reduzieren (Klammer/Letablier 2008). Seit der Reform haben immer mehr Frauen das erhöhte Elternurlaubsgeld in Anspruch genommen, mit dem Effekt, dass die Zahl der „Hausfrauen“ mit Kindern unter 3 Jahren von 4 auf 27% (von 1990-2003, vgl. Reuter 2007, S.44) angestiegen ist. Jede zweite Mutter ist nach dem Erziehungsurlaub nicht mehr auf den Arbeitsmarkt zurück gekehrt. Zu vermuten ist, dass dieser Trend anhält und sich als eine Beschäftigungsfalle für Frauen erweisen könnte, denn 98% derjenigen, die den Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, sind Frauen (s.o.). Untersuchungen (Tabarot 2008, S. 23ff) haben ergeben, dass 31% der befragten Eltern, die ihre Erwerbsarbeit für die Kindererziehung unterbrochen haben, dies nicht freiwillig taten, sondern weil es für sie keine Alternativen gab. Die CNAF geht davon aus, dass ein Drittel der Familien, die sich für das Elterngeld entschieden haben, keine für sie angemessene und bezahlbare andere Betreuungsform gefunden haben.

Die durch die Reform geschaffene größere Wahlfreiheit ist demnach auch Ausdruck eines Mangels an öffentlich geförderten Betreuungsformen. Für gering qualifizierte Frauen oder Frauen in prekären Beschäftigungsverhältnissen stellt die Reform eine Beschäftigungsfalle dar. Statt ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu fördern, werden sie durch finanzielle Anreize davon fern gehalten.

---

<sup>7</sup> - 2005 wurde der berufliche Status von Tagesmüttern unter anderem auch durch Gehaltserhöhung aufgewertet.

## IV Mobilisierung der Betriebe und der Sozialpartner

### *1. Betriebliche Kinderbetreuung in Deutschland und Frankreich – ein Überblick*

Die Erhebung der europäisch vergleichenden ESTW Studie (Letablier et al. 2008)<sup>8</sup> zeigt, dass flexiblere Arbeitszeitarangements eher von deutschen als von französischen Arbeitgebern angeboten werden.– Dies betrifft nicht nur den Anspruch auf einen Wechsel von Vollzeit auf Teilzeitarbeit<sup>9</sup> sondern auch die alltägliche Selbstorganisation der Arbeitszeit<sup>10</sup>. Was den Anteil der Arbeitgeber am Aufbau der Infrastruktur in der Kleinkindbetreuung betrifft, so bieten deutsche und französische Arbeitgeber wenig inner- oder überbetriebliche Dienstleistungen an (zwischen 1,5 und 2%). Deutsche Arbeitgeber jedoch fühlen sich im Durchschnitt für die Vereinbarkeit von Arbeit mit familiären Angelegenheiten eher verantwortlich als ihre französischen Partner<sup>11</sup>.

Zunächst ein Überblick über Formen betrieblicher Kinderbetreuung in Deutschland und Frankreich:

#### Formen betriebsnaher Kinderbetreuung in Deutschland

- Betriebskrippe, - kindergarten: betriebseigene Einrichtungen, Träger ist das Unternehmen.
- Betriebseigene Einrichtungen: Vergabe der Trägerschaft an einen öffentlichen oder privaten Träger. Das Unternehmen kann auch einen Verein gründen, der die Trägerschaft übernimmt. In beiden Fällen ist der Verein für die Kita zuständig, das Unternehmen kann Einfluss ausüben. In Kooperation mit der Kommune kann geregelt werden, dass auch „betriebsfremde“ Kinder aufgenommen werden können.
- Kaufen von Belegplätzen in nahe gelegenen öffentlichen Einrichtungen (häufig kleinere und mittlere Betriebe)
- Kooperationsprojekte (Verbundmodelle) zwischen Unternehmen und Kommunen zur Errichtung neuer Einrichtungen. Günstig für kleinere Unternehmen. Teilung der Kosten. Voraussetzung für eine finanzielle Beteiligung seitens der Kommunen ist die Öffnung der Einrichtung für „betriebsfremde“ Kinder.
- Überbetriebliche Einrichtungen: Kooperationsprojekte zwischen mehreren Unternehmen (z.B. Hessischer Rundfunk und Fischer Verlag in Frankfurt a. M.)
- (Gewerbliche) Kinderbetreuungsagenturen, z.B. der bundesweite pme Familienservice GmbH.
- Betrieblich geförderte Elterninitiativen in Verbindung mit kommunaler Förderung
- Vermittlung von Tagesmüttern und/oder Betreuungsplätzen durch die Betriebe
- Eltern-Kind-Arbeitszimmer im Unternehmen

---

<sup>8</sup> - *Establishment Survey on Working-Time and Work-Life Balance*: von der europäischen Stiftung für die Verbesserung der Arbeitsbedingungen (Eurofound) beauftragt, von TNS Infratest Sozialforschung München durchgeführt, und von Letablier, Perraudin Anxo, Fagan und Smith (2008) ausgewertet. Arbeitgeber und Arbeitnehmer von 21031 Unternehmen (mit 10 und mehr Angestellten ) wurden in 21 EU Länder 2004 und 2005 befragt.

<sup>9</sup> - Die Organisation von Teilzeitarbeit wird von 45 % der französischen Unternehmen (gegenüber 25 % der deutschen Unternehmen).als komplizierter angesehen als Vollzeitarbeit.

<sup>10</sup> - 17% der französischen Arbeitgeber bieten eine Anpassung der Arbeitszeiten am Tag an (7% in Deutschland), während 22% der deutschen Arbeitgeber eine Anpassung über eine längere Zeitspanne anbieten (13% in Frankreich).

<sup>11</sup> - Auf einer Scala von 0 bis 10 Punkten erreichen deutsche Arbeitgeber 5,7 Punkte und die französischen Arbeitgeber nur 4,9 Punkte .

## Formen betriebsnaher Kinderbetreuung in Frankreich

Dies sind vor allem die Betriebskrippen (*crèches d'entreprises*) für die Kinder der Beschäftigten eines oder mehrerer Unternehmen. Häufig finden sie sich im Unternehmen selbst, wenn die Krippe einem einzelnen Betrieb gehört, oder in der Nähe der Betriebe oder in sogenannten Industrieparks, wenn es sich um betriebsübergreifende Krippen handelt. Unterschieden wird zwischen:

- Krippen für die Mitarbeiter (*crèches de personnel*), die direkt von den Betrieben für ihre Beschäftigten eingerichtet und geführt werden (häufig in Krankenhäusern und Banken)
- Krippen, die von einem externen Träger (Verein, Kommune oder private Krippenunternehmen) geleitet werden, in denen Betriebe eine bestimmte Anzahl von Plätzen für ihre Beschäftigten reservieren können. Vergleichbar in Deutschland mit dem Kita-Unternehmen Educare (vgl. Kap V,2).

Private Krippenunternehmen (*entreprises de crèche*) sind auf Kinderbetreuung spezialisierte Träger, die die Einrichtungen entweder schlüsselfertig Betrieben zur Verfügung stellen und ihnen die Dienstleistung verkaufen oder auch selber betreiben. Seit 2004 können sowohl Betriebskrippen als auch Kita-Unternehmen unter bestimmten Bedingungen finanzielle Zuschüsse von den lokalen Familienkassen erhalten, sowie steuerliche Vorteile (z.B. den Familien-Steuerkredit (*crédit d'impôt famille*) und Vertragspartner der Familienkassen sein, was vorher nicht möglich war.

Seit einigen Jahren findet eine dynamische Entwicklung privater und gewerblicher Unternehmen, Dienstleister für Kinderbetreuung statt. Vorbereitet wurde diese Entwicklung durch die Familienkonferenz 2003, auf der die Regierung ihr Vorhaben ankündigte, Betriebe stärker familienpolitisch einzubinden und den beruflichen Status der Tagesmutter aufzuwerten. Entscheidend war auch das Finanzierungsgesetz von 2004 welches gewerbliche Unternehmen als Dienstleister in der Kleinkindbetreuung möglich machte. Seitdem können Kommunen oder die öffentliche Hand die Kinderbetreuung gewerblichen Unternehmen überlassen, die sowohl als Eigentümer der Einrichtungen als auch als Betreiber fungieren, oder, eine 2. Möglichkeit, lediglich die Leitung und Verwaltung an externe Unternehmen delegieren (Daune-Richard/Odena/Petrella 2007). So bildet sich in Frankreich, zögerlicher als in Deutschland, eine Vielfalt öffentlich-privater Partnerschaften heraus, was mit den reinen Betriebskrippen nicht möglich war.

## **2. Neue Bündnisse und Partnerschaften**

Die Legitimität der Arbeitgeber als Betreiber von Dienstleistungen in der Kinderbetreuung wird in der französischen und deutschen Tradition der Familienpolitik unterschiedlich bewertet – eher negativ im ersteren Fall und neutraler in Deutschland. Die Einflussnahme der Betriebe auf die aktuellen gesellschaftspolitischen Debatten zur Familienpolitik ist ebenfalls kontrastierend: während die Arbeitgeberseite in Frankreich kaum zu hören ist, agieren Arbeitgeber in Deutschland als Partner der Regierung: für die Umsetzung der Reformen und für den Ausbau der Kleinkindbetreuung – sie setzen den Akzent sowohl auf die Flexibilisierung des Angebots als auch auf bessere pädagogische Qualität in der Kinderbetreuung.

In Frankreich wird betont, dass Betriebe lediglich Sonderinteressen und nicht allgemeine gesellschaftliche Interessen (*intérêt général*) vertreten, weshalb Politik und Gesellschaft sich eher zurückhaltend gegenüber dem (direkten) betrieblichen Engagement in der Kleinkindbetreuung zeigen<sup>12</sup>. Seit Ende des zweiten Weltkrieges sind Arbeitgeber die Zahlmeister der Familienkassen, ohne selber direkten Einfluss auf Form und Inhalte in der Kleinkindbetreuung zu nehmen. Ein gewisser Wechsel hat jedoch in den letzten fünf Jahren stattgefunden: Arbeitgeber werden von den Familienkassen seit 2004 als mögliche Partner für den Aufbau eines flexibleren und diversifizierten Angebots betrachtet. Es entwickelt sich eine differenzierte Politik der Partnerschaften zwischen dem Staat – via den Familienkassen – den Kommune und den Betrieben.

In jüngster Zeit sind die Arbeitgeber aktiv geworden, ausgelöst durch Veröffentlichungen (SOS Préma, <http://www.sosprema.com>) über eine steigende Anzahl von Frühgeburten in Frankreich, was auf Stresssituationen von berufstätigen Frauen zurück geführt wird, hat sich im Oktober 2008 unter der Federführung des Arbeitsministeriums ein „**Observatorium zur Elternschaft im Betrieb**“, (*Observatoire de la parentalité en entreprise*) gegründet, mit dem sich Arbeitgeber, auf freiwilliger Basis, dazu verpflichten, gegenüber „ihren“ Eltern im Betrieb eine die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und die Karriereplanung ermöglichende fürsorgliche Haltung einzunehmen. Die Orientierung des Observatoriums ist zwischen einer Gleichstellungspolitik und Diversity-Management angesiedelt.

In Deutschland wiederum werden Arbeitgeber als *ein* lokaler Akteur unter anderen (Kirche, Verbände, Vereine und Staat) betrachtet, die dazu beitragen könnten, für ihre Mitarbeiter Beruf und Familienleben zu vereinbaren. Seit dem Perspektivenwechsel der deutschen Familienpolitik seit der Jahrtausendwende sind organisierte Arbeitgeber (v.a. BDI und DIHK) zu Befürwortern der familienpolitischen Reformen und zu Verbündeten der Bundesregierung bei deren Umsetzung geworden – u.a. auch durch ihre Präsidentschaft im Bündnis Allianz für Familie und durch ihre Teilnahme an den lokalen Bündnissen für Familie.

## **2.1 Deutschland: Bündnispolitik zwischen Arbeitgebern, Gewerkschaften und dem Staat**

### **Arbeitgeber als privilegierte Partner**

Im deutsch-französischen Vergleich ist für Franzosen die Mobilisierung der Unternehmer für die jüngsten familienpolitischen Reformen und für die Politik der Bundesregierung zum Ausbau der Kleinkindbetreuung interessant, welche die Betriebe dazu motiviert, sich an den lokalen Bündnissen für Familie und an zahlreichen familienpolitischen Foren zu beteiligen. Aus der Sicht Frankreichs („*vu de Paris*“) beeindruckt das spezifische Instrumentarium, das für die Beteiligung vor allem von mittelständigen Betrieben in der Kleinkindbetreuungspolitik geschaffen worden ist.

Exemplarisch für das familienpolitische Umsteuern der Bundesregierung im Sinne einer Aktivierung der Betriebe, ist die Bündnispolitik des Staates, eine Politik, die die rot-grüne Bundesregierung begonnen hatte und die mit der Großen Koalition zügig ausgebaut worden ist. Neben der Herbeiführung eines mentalen Wandels zugunsten öffentlicher (betriebsnaher) Kinderbetreuung sollen mit Hilfe der Bündnisse organisatorische, praktische und finanzielle Hilfen für deren Umsetzung speziell für bestimmte Akteursgruppen zur Verfügung gestellt werden. Die vom Bundesministerium für Familie (BMFSFJ) der rot-grünen Regierung

---

<sup>12</sup> - Diese Zurückhaltung beruht u.a. auch auf dem betrieblichen Paternalismus des 19. Jahrhunderts.



initiierten und bundesweit und auf lokaler Ebene agierenden „**Bündnisse für Familie**“ sind, als Ideenschmiede die in der Öffentlichkeit bekanntesten (535 lokale Bündnisse in Februar 2009). Eine erste im Auftrag des Familienministeriums durchgeführte Evaluierung durch Prognos (2006) hat den wirtschaftlichen Nutzen der Bündnisse für die Betriebe und die Kommunen gezeigt: ein Erfahrungsort für die Betriebe in Sachen Vereinbarkeit (best-practice Lernen), ein Imagevorteil für die Kommunen, um attraktive Angebote für Familien mit Kindern machen zu können. In der Synopse (s. Anhang), die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit hat, sind die unterschiedlichen Bündnisse, Initiatoren, Partner, Ziele und Umsetzungsstrategien chronologisch aufgeführt.

Mit Hilfe der „**Allianz für Familie**“, dem der BDI vorsitzt, motivieren die Arbeitgeber die Betriebe, aktiv an den lokalen Bündnissen für Familie teil zu nehmen, um sich auf lokaler Ebene an Debatten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu beteiligen und um ein kohärentes Angebot für personennahe Dienstleistungen, vor allem in der Kinderbetreuung, zu entwickeln. Hierfür kann auf lokale Trägernetzwerke zurück gegriffen werden.

Das unter dem Dach der „Allianz für Familie“ entstandene Unternehmensprogramm „**Erfolgsfaktor Familie**“ hatte zum Ausgangspunkt eine nachlassende Dynamik der Wirtschaft in Sachen Familienfreundlichkeit. Familienfreundlichkeit soll als Teil der Unternehmenskultur etabliert werden und wird als Innovationsfaktor eingesetzt, unter anderem gegen die Verschwendung von weiblichem Humankapital, für gleichen Zugang von Männern und Frauen zur Erwerbsarbeit. Für dieses Ziel seien neue Allianzen mit genauer Arbeitsteilung notwendig: Der Staat (Bund) sei für einen zügigen und flexiblen Ausbau von Kinderbetreuungsstrukturen zuständig, die Unternehmen für mentales Umsteuern in der Unternehmensphilosophie.

**Förderprogramm Betrieblich unterstützter Kinderbetreuung („Erfolgsfaktor Familie“)**

Das Bundesfamilienministerium (BMFSFJ) hat 2008 ein Programm für Klein- und Mittelbetriebe (bis zu 1.000 Beschäftigten) verabschiedet, um sie zu motivieren, neue (mindestens 6) Plätze zur Betreuung der Betriebskinder (unter 3 Jahren) zu schaffen. Mit diesem Programm wird die Kooperation zwischen den Betrieben, die auf keine Betreuungsstrukturen für die unter Dreijährigen zurück greifen können, mit den öffentlichen, karitativen und privaten Trägern gefördert.

Werden neue Plätze für die Kinder der Betriebsangehörigen geschaffen, dann werden für den Zeitraum von 2 Jahren 50% der laufenden Betriebskosten (bis zu 6.000 € pro Jahr und neu geschaffenen Platz) subventioniert. Das Programm, bis zum Jahre 2011 mit 50 Millionen € veranschlagt, wird vom Europäischen Sozialfond finanziert.

Um Klein- und Mittelbetriebe dazu anzuregen, sich für die Thematik der Vereinbarkeit zu rüsten, betreut die „Allianz für Familie“ auch das Internetportal „**mittelstand-und-familie**“, ein wahrer Instrumentenkoffer, der als „ein virtuelles Personalbüro“ konzipiert wurde. Dieses Informationsportal bietet Zusammenfassungen und Erläuterungen gesetzlicher familienpolitischer Maßnahmen und Checklisten zu den verschiedensten Methoden der Arbeitszeitorganisation, Werkzeuge zur Erhebung des Betreuungsbedarfs der Mitarbeiter, Präsentationen verschiedener Modelle der Kleinkindbetreuung sowie einen Kostenvergleich – d.h. Werkzeuge, um Mittelständler zu ermöglichen, eine Vereinbarkeitspolitik „nach Maß“ zu konzipieren und umzusetzen.

Darüber hinaus soll mit dem Portal ein überbetriebliches Netzwerk zum Thema Vereinbarkeit initiiert werden, und zwar über ein Verzeichnis der Betriebe mit „exemplarischen Maßnahmen“, das als Richtschnur für andere Betriebe dienen kann.

Das „**Audit „Beruf und Familie“**“ der Hertie-Stiftung berät auf freiwilliger Basis Betriebe bei der Umsetzung von mehr Familienfreundlichkeit. Auf Antrag kann ein Betrieb das Audit in Anspruch nehmen, welches nicht nur die gegenwärtigen Aktivitäten sondern auch geplante Maßnahmen evaluiert. Am Ende des Prozesses kann ein Betrieb das Label „familienfreundlicher Betrieb“<sup>13</sup> oder einen Exzellenzpreis im Rahmen eines jährlichen Wettbewerb erhalten. An diesen Prozessen teilzunehmen bedeutet für Betriebe, dass sie sich ein Instrumentarium zur Kommunikation schaffen und ein Mittel zur Distinktion (*corporate identity*) erlangen, und zwar sowohl gegenüber ihren Kunden (das Bild des sozialverantwortlichen Betriebes) als auch bei der Rekrutierung von hoch qualifizierten Arbeitnehmern (Attraktivitätsgewinn).

Andere betriebsnahe Akteure in der Kleinkindbetreuung ist die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), die im Jahre 2005 eine Erhebung zum Angebot in der institutionellen Kleinkindbetreuung durchführte.<sup>14</sup> Die noch zu lösenden Probleme werden betont: nur 5% der Krippen sind nach 18 Uhr und nur 1% am Samstag geöffnet, obwohl atypische Arbeitsformen mehr als 50% der deutschen Beschäftigten betreffen. Die DIHK fordert den Ausbau und die Flexibilisierung des Angebots. Die wirtschaftspolitischen Positionen der DIHK von 2008 differenzieren noch weiter die Schlüsselrolle, die ihrer Meinung nach der Kleinkindbetreuung in der « Bewältigung des demographischen Wandels » zukommt. Um Arbeitsplätze zu schaffen sollten u.a. staatliche Zuschüsse zur Kleinkindbetreuung unabhängig vom Wohnort der Eltern, nach dem Betreuungsort des Kindes erfolgen und das System der Betreuungsschecks verbreitet werden. Kindern aus benachteiligten Familien und aus Familien mit Migrationshintergrund sollte ein leichter Zugang zur institutionellen Kleinkindbetreuung gewährt werden, um so die frühe Förderung (besonders von sprachlichen Kompetenzen) mit einem für dieses Alter spezifisch qualifiziertem Personal zu verallgemeinern. Dies würde wiederum auf längere Sicht die Individualisierung in der Bildung und das Innovationspotential der deutschen Wirtschaft fördern.

### ***Die Gewerkschaften als Initiatoren betriebsnaher Kinderbetreuung***

Das Engagement der Einzelgewerkschaften und des DGB in diesem Politikfeld wurde seit dem Jahre 2000 zum einen ausgelöst durch die Weigerung der Arbeitgeber das Gleichstellungsgesetz auch auf die Privatwirtschaft anzuwenden (2001) und zum anderen durch die Reform des Betriebsverfassungsgesetzes (BetrVG) ebenfalls in 2001, das erstmalig das Ziel der Herstellung der Gleichstellung von Männern und Frauen sowie der Vereinbarkeit von Beruf und Familie aufnahm (§80 Abs. 1 Ziff. 2b BetrVG) und den Betriebsräten hierzu ein Initiativrecht einräumte, allerdings ohne die Möglichkeit, diese Ziele obligatorisch in den tariflichen Regelungsbereich zu integrieren. Denn lange Zeit galt, im Unterschied zum Öffentlichen Dienst, die Forderung nach obligatorischen und einklagbaren Rechten in Sachen Gleichstellung von Männern und Frauen als ein Tabu in der Privatwirtschaft.<sup>15</sup> Aus diesem Grund hatten, so Untersuchungen im Auftrag des WSI (Lindecke 2005, S. 323), nur 7% der

---

<sup>13</sup> - Bis Juni 2008 wurde 518 Organisationen (darunter 461 Unternehmen) dieses Label vergeben – und dies nur für 3 Jahre, ein neues Label ist geplant, für 3 zusätzliche Jahre.

<sup>14</sup> - DIHK, *Zukunftsfaktor Kinderbetreuung – Mehr Freiraum für Beruf und Familie*, Februar 2005. Die Erhebung sollte 2008 wieder durchgeführt werden, um Fortschritte bei der Umsetzung des TAG-Vorhabens zu messen.

<sup>15</sup> - Im Zuge der europäischen Rechtangleichung, wurde mit dem 2006 Allgemeinen Gleichstellungsgesetz erstmals eine breite Basis für individuelle Klagen gegen indirekte und direkte Diskriminierungen geschaffen. Das Gesetz verlagert die Beweislast auf den Arbeitgeber, enthält aber keine Kollektiv- oder Stellvertreterklage.

Betriebe in der Privatwirtschaft Betriebsverträge abgeschlossen, die sich explizit diesem Ziel rechtsverbindlich verpflichten.

Die Gewerkschaften, allen voran ihre weiblichen Mitglieder, haben in der familienpolitischen Wende der Bundesregierung vor allem die stärkere Fokussierung auf erwerbstätige Eltern, wie sie die beiden wesentlichen Reformen - das TAG und das Bundeselterngeldgesetz – einleiteten, unterstützt. Als Stichworte seien hier genannt: Der Ausbau von Betreuungsplätzen und die Ausgestaltung des Elterngeldes als Lohnersatzleistung mit Anreizen zur Verkürzung der Betreuungszeit als beruflicher „Auszeit“, sowie Anreize zur Beteiligung der Väter (stellvertretend für viele: DGB Positionspapier N° 6, August 2006, Bereich Gleichstellungs- und Frauenpolitik).

Zur Förderung betriebsnaher Kinderbetreuung sind die Gewerkschaften, in Kooperation mit wissenschaftlichen Instituten und dem BMFSFJ neben eigenen, von ihnen in Auftrag gegebenen Studien, auch praktisch, mit einer Reihe von Serviceleistungen, Informationen, best-practice Beispielen zur Konzeption von betrieblichen Einrichtungen, tätig geworden. Diese für die Praxis wichtigen und wertvollen Handreichungen richten sich sowohl an Gewerkschaften und betriebliche (gewerkschaftliche) Interessensvertretungen, als auch an Arbeitgeber. Es seien auch hier, wiederum lediglich cursorisch, einige der Beispiele genannt:

- Leitfaden des DGB für betrieblich geförderte Kinderbetreuung ([www.familie.dgb.de](http://www.familie.dgb.de)): Der 1. Teil des Handbuches gibt einen Überblick über die historische Entwicklung von Betriebskrippen, über das betriebliche Engagement in dieser Frage heute, sowie best-practice Beispiele. Der 2. Teil informiert über das know-how, organisatorisch und finanziell, das zur Einführung betriebsnaher Dienste und Betreuungsplätze und für Kooperation mit Kommunen oder Dienstleistungsagenturen notwendig ist.
- Ein Handbuch des DGB für Klein- und Mittelbetriebe (2003), welches Wert auf die Einbeziehung der Sozialpartner und Mitarbeiter bei der Realisierung betriebsnaher Betreuungsstrukturen legt und herausarbeitet.
- Das Positionspapier des DGB „Mehr als gute Gründe – Kindertageseinrichtungen schaffen Chancen“.
- Die von der Hans-Böckler-Stiftung in Kooperation mit dem BMFSFJ herausgegebene Handreichungen für Betriebsräte, „Familienfreundlichkeit im Betrieb – Handlungshilfe für die betriebliche Interessensvertretung“.

### *Finanzierung*

Lange Zeit bestand der einzige Anreiz seitens des Staates, Betriebe für ein stärkeres Engagement zu bewegen, in Steuererleichterungen, die die finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber voraussetzen und an den „Kauf“ eines Betreuungsplatzes für ein Kind im Vorschulalter gebunden waren. Die Kosten konnten dann von der Unternehmenssteuer abgesetzt werden. Dieses Prinzip wird ebenfalls bei direkten Investitionen in die Kinderbetreuungs-Infrastruktur oder für die laufenden Betriebskosten angewandt.

Direkte staatliche Unterstützung gibt es erst seit 2008 in der Form der Ko-Finanzierung, wenn in einem Unternehmen mit bis zu 1.000 Beschäftigten neue Krippenplätze geschaffen werden. Ebenfalls gibt es einen finanziellen Kinderbetreuungszuschuss der Betriebe für ihre Mitarbeiter, der staatlich subventioniert ist.

Der steuer- und sozialversicherungsfreie Zuschuss zur Kinderbetreuung (§ 3 Nr. 33 EStG) ist für Unternehmen eine einfache und kostengünstige Möglichkeit, ihr Personal bei der Kinderbetreuung finanziell zu unterstützen. Er wird zweckgebunden für die Kosten der

Betreuung und Unterbringung von nicht schulpflichtigen Kindern in Einrichtungen oder bei Tagesmüttern eingesetzt und muss zusätzlich zum Gehalt ausbezahlt werden. Für Firmenangehörige ist dieser Zuschuss oft günstiger als beispielsweise eine Gehaltserhöhung. Firmen, die keine eigenen Einrichtungen oder Belegplätze anbieten können, entlasten mit diesem Zuschuss ihre Beschäftigten und erreichen dadurch unter anderem, dass diese nach der Elternzeit früh wieder an ihren Arbeitsplatz zurück kehren.

## **2.2 Frankreich: Die Familienkassen als Partner der Betriebe**

In Deutschland sind die Betriebe als Akteure in einem Netz von Bündnissen und Kooperationen mit dem BMFSFJ, Kommunen, Gewerkschaften und Serviceagenturen eingebunden und positionieren sich in der Frage der Kleinkindbetreuung. In den unterschiedlichen Bündnissen und mit Hilfe ihrer Interessensverbände (DIHK, BDI und BDA) artikulieren sie ihre Interessen (z.B. nach langen und flexiblen Öffnungszeiten der Einrichtungen) und versuchen, diese durchzusetzen.

In Frankreich hingegen erscheint uns, nach unseren Recherchen, die Rolle der Betriebe einerseits weniger aktiv und gestalterisch zu sein, und andererseits stärker finanziell engagiert.

*Welche Strategien zur Mobilisierung der Betriebe für ein Engagement in der Kleinkindbetreuung stehen in Frankreich zur Verfügung?*

Der hauptsächliche und beinahe ausschließliche Partner der Betriebe in Frankreich sind die 123 regionalen Familienkassen (CAF), die vor Ort autonom die familienpolitischen Orientierungen des Staates umsetzen, und zwar gegenüber den Familien, gegenüber den Kommunen und Departements, den Trägern von Betreuungsstrukturen und seit 2004 verstärkt auch gegenüber den Betrieben. Diese Partnerschaft drückt sich in einer zunehmend ausdifferenzierten Politik von Kooperationsverträgen, *contrats enfance* (sog. Kindheitsverträge) zwischen den Akteuren Familienkassen, Kommunen und Betrieben aus. Die Zuständigkeit für die Betriebsgenehmigung der lokalen Betreuungseinrichtungen sowie für Aus- und Weiterbildung von Tagesmüttern liegt bei den Präsidenten der Departements (*conseils généraux*), die eine nicht immer leichte Koordinierungsaufgabe zu erfüllen haben, da mit den Bürgermeistern parteipolitische Antagonismen ins Spiel kommen können (Daune-Richard, Odena, Petrella 2007; Eme & Fraisse 2005).

Die Arbeitgeber in Frankreich beteiligen sich weit stärker als in Deutschland an der Finanzierung der Kleinkindbetreuung – indirekt über die Nationale Familienkasse (CNAF). Denn 60% der Einnahmen der CNAF, die für die Finanzierung der Kleinkindbetreuung zuständig ist, kommen von Beitragszahlungen der Arbeitgeber.

Einer starken Rolle der Arbeitgeber als Finanziers steht eine, gegenüber Deutschland, schwächere Position als gestaltende Akteure gegenüber. Denn es sind die Familienkassen, die die Schlüsselfunktion inne haben, initiativ werden, um Verträge abzuschließen und finanzielle Hilfen bereit zu stellen.

Seit 2004 unterstützen die Familienkassen finanziell auch private Vereine und Dienstleister und haben das Recht, mit ihnen Verträge zum Ausbau von Betreuungsplätzen abzuschließen. Dabei spielen die Vereine und Elterninitiativen eine zunehmend wichtige Rolle, inzwischen sind 40% der Träger Vereine (Daune-Richard/Boyer 2008).

Im wesentlichen verfügen die Familienkassen über 3 Instrumentarien, um Betriebe für ein stärkeres Engagement in der Kleinkindbetreuung zu bewegen:

- Finanzielle Zuschüsse und Steuererleichterungen
- Dienstleistungsschecks
- und Ko-Finanzierungsverträge „Kindheit und Betrieb“<sup>16</sup>:  
Die Höhe der Finanzierung ist an den Grad der Öffnung der Einrichtungen gegenüber Stadtteilindern gebunden.

### *Finanzielle und steuerliche Anreize*

Zu nennen sind:

- **Investitionsfonds** (*fonds spéciaux d'investissement*)<sup>17</sup> für den Ausbau von Krippenplätzen. Arbeitgeber werden als gleichberechtigte Partner (wie Vereine und lokale Behörde) behandelt. Für jeden neuen geschaffenen Platz können Arbeitgeber zwischen 7.500 € und 11.500 € erhalten<sup>18</sup> – abhängig von der vorhandenen Betreuungsquote der Kommune, in der die Einrichtung errichtet werden soll. Ziel dieser Fonds ist es, mit 165 Millionen Euro 15.000 neue Krippenplätze bis 2010 zu schaffen.
- Einen steuerlichen Anreiz für Arbeitgeber, damit sie stärker in betriebliche Kinderbetreuung investieren, neue öffentlich/private Partnerschaften eingehen und sich nicht mehr ausschließlich auf den Staat verlassen, soll der **Familien Steuerkredit** (*Crédit d'impôt famille*) aus dem Jahre 2004 schaffen. Insgesamt 60% der Ausgaben zur „Erleichterung des Familienlebens für die Beschäftigten mit kleinen Kindern“ (max. 500 000 € pro Jahr und Betrieb) können Arbeitgeber bei der Gewerbesteuer zurückerstattet bekommen. Absetzbar sind: Investitions- und Betriebskosten von Betreuungseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren, Weiterbildungskosten für Arbeitnehmer, die im Elternurlaub sind ; Lohnzuschüsse für Mitarbeiter im Elternurlaub; Erstattung von Sonderausgaben für Familien wenn diese auf außergewöhnliche Arbeitsbedingungen zurückzuführen sind. Von den Betrieben, die den Familien Steuerkredit in Anspruch nehmen, haben 2005 nur 2,2 % (26 Betriebe) die Mittel zur Entwicklung von Betreuungseinrichtungen für Kinder unter 3 Jahren in Anspruch genommen.

### *Dienstleistungsschecks*

- **Dienstleistungsschecks** (*chèque emploi service universel (CESU)*) im Jahre 2005 als ein besonderes Zahlungsmittel im Rahmen des Gesetzes zu personenbezogenen Dienstleistungen eingeführt. Es gibt zwei Varianten, Scheckhefte, die meist von Privathaushalten für häusliche Dienstleistungen benutzt werden und vorfinanzierte Gutscheine, die Arbeitgeber für ihre Beschäftigten für familienbezogene Dienstleistungen, auch für betriebsnahe Kinderbetreuung, austeilen. Die Dienstleistungsschecks sind sowohl für Arbeitgeber als auch für die Beschäftigten in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Sektor von Vorteil. Arbeitgeber können den Betrag steuerlich absetzen und von der Sozialversicherungspflicht befreien. Sie erhalten eine Steuergutschrift in Höhe von

---

<sup>16</sup> Die folgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf Daune-Richard/Boyer 2008, unver. Manuskript.

<sup>17</sup> - FIPE, AIE, DAIPE, DIPE, PAIPE, PAIPPE um nur (in chronologischer Reihenfolge) einige dieser Fonds kurz zu nennen.

<sup>18</sup> - Im Rahmen von DAIPE (2004-2007; cf. vorige Fußnote) hat jeder Arbeitgeber durchschnittlich 9.000 € pro neu geschaffenen Platz erhalten – d.h. eine öffentliche Finanzierung von 60 % der Investitionskosten.

25% (max. 500 00 €) pro Jahr für die Aufwendungen und können bis zu 1.830 € der Kosten pro Beschäftigtem und Jahr ohne Sozialabgaben auszahlen, so dass ein Gutschein im Wert von 100 € sie ungefähr 42 € kostet . Die Arbeitgeber selber entscheiden, für welche Art von Dienstleistungen sie ihren Beschäftigten Schecks austeilen.

Arbeitnehmer erhalten mit dem Schecksystem die Dienstleistungen günstiger als auf dem freien Markt. Meistens handelt es sich um die Finanzierung der Kosten für eine zusätzliche (Notfall-)Betreuung z.B. bei atypischen Arbeitszeiten. Die Inanspruchnahme der Dienstleistungsscheck ist groß, der Betrag hat sich von 2006 auf 2007 auf insgesamt 168 Mio € verdoppelt. Zwischen 3 500 und 4 000 Unternehmen verteilen Dienstleistungsschecks (Tabarot 2008, S. 88f). Frankreich hat in der EU die längste Erfahrung mit den Gutschein- und Scheckmodellen. Dienstleistungsschecks sind ein wirksames Instrument nicht nur der Familien-, sondern auch der Arbeitsmarktpolitik, da sie zu mehr Beschäftigung im Dienstleistungssektor beitragen.

#### „Kindheits-Verträge“ mit Betrieben

Um die Anzahl von Betriebskrippen zu erhöhen, haben die Familienkassen seit 2004 die Möglichkeit, Verträge direkt mit den Betrieben abzuschließen.

- **Vertrag „Kindheit und Betrieb“** (*contrat „enfance entreprise“*) seit 2004, eine Ko-Finanzierung zu den laufenden Betriebskosten. Von 2004-2005 haben 127 Betriebe für insg. 649 Plätze solch einen Vertrag abgeschlossen. In den meisten Fällen handelte es sich um Kooperationsmodelle (Verbundmodelle) zwischen mehreren Betrieben, um Klein- und Mittelbetriebe.  
Seit 2004 können die Kassen auch Kinderbetreuungsagenturen mit Investitionshilfen unterstützen.
- **Vertrag „Kindheit und Jugend“** (*contrat-enfance-jeunesse* (CEJ)) wurde im Jahre 2006 eingeführt. Vertragspartner sind in erster Linie Kommunen mit einer nur geringen Ausstattung an Kinderbetreuungsstrukturen, es können aber auch Betriebe sein.
  - Die Familienkassen zahlen den Trägern Zuschüsse für Investitionskosten und für den laufenden Unterhalt der Einrichtungen (*Prestation de service unique* (PSU)). Als Gegenleistung verpflichten sich die Träger, die nationalen Zielvorgaben bei der Festlegung der Elternbeiträge einzuhalten, der mit max. 5,56 € pro Betreuungsstunde festgelegt ist, wovon die Familienkasse max. 3,67 € pro Stunde übernimmt (2006). Ziel dieses Finanzierungsmodus ist es, sich genauer auf die Elternwünsche einzustellen. Diese zahlen nur für die tatsächlichen Betreuungsstunden, sie sind nicht mehr an ein Betreuungskontingent gebunden, Platz-sharing in den Einrichtungen wird erleichtert.

Die Effekte solcher Maßnahmen sind von der CNAF nicht systematisch evaluiert worden. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass auch zwei Jahre nach Einführung des Familiensteuerkredits die Ergebnisse begrenzt sind (Daune-Richard u.a., 2007). Insgesamt haben 2007 83 Projekte von den Hilfen des Investitionsfonds (AIPE) profitiert, so dass rund 3600 Plätze in (über-) betrieblichen Betreuungsplätzen mit einer Investitionssumme von insgesamt 32,6 Mio. Euro neu geschaffen wurden (Ortalda 2007).

Trotz der Vielfalt der Investitionshilfen und den Verträgen zwischen den lokalen Familienkassen und den Betrieben sollte nicht übersehen werden, dass in Frankreich die

Mehrzahl der Kinder unter 3 Jahren privat, durch Eltern (zumeist die Mutter), Großeltern oder durch eine staatlich anerkannte Tagesmutter (assistante maternelle agréée) betreut werden. Nur rund 10% der Kinder in diesem Alter werden in öffentlichen Einrichtungen betreut (Observatoire national de la petite enfance 2007) (s. Kap. II).

***Das Engagement der Betriebe bleibt unzureichend.***

„Ist das Thema in den Betrieben überwiegend noch nicht angekommen“ (Klenner 2008, S. 345).

### **3. Zusammenfassung**

In deutsch-französischer Perspektive fällt auf, dass im Gegensatz zu Deutschland (zumindest in der „von-der-Leyen Ära“) in Frankreich die Arbeitgeber von den Familienkassen nicht explizit als Ansprechpartner adressiert werden, denen spezifische Hilfsangebote (Leitfäden, Checklisten, Broschüren, etc.) gemacht werden, damit sie von den öffentlichen Geldern wirksamen Gebrauch machen können. Wirksamer scheint in Frankreich die Öffnung der öffentlichen Förderung für gewinnorientierte Unternehmen in der Kleinkindbetreuung zu sein – was wiederum in den Verwaltungskreisen der CNAF die Frage nach der Kinderbetreuung als Form der Daseinsvorsorge (*service public d'intérêt général*) aufwirft.

Obgleich in Deutschland der Ausbau der Kleinkindbetreuung eine nachholende Bewegung gegenüber den europäischen Nachbarländern und vor allem gegenüber Frankreich darstellt, sind, was die qualitative Seite betrifft, die Diskussionen weiter entwickelt, da Staat und Gesellschaft die Arbeitgeber stärker in die Pflicht nehmen. Die teilweise unübersichtlich gewordene Vielzahl von familienpolitischen Bündnissen, Allianzen, Vereinigungen und Verbänden hier zu Lande, an denen Betriebe, Arbeitgeberverbände und Sozialpartner beteiligt sind, drücken dies aus. Weit stärker als in Frankreich sind die Adressaten die Betriebe. Sie gestalten mehr, sind jedoch in einem geringeren Umfang die Geldgeber.

## **V Lokale Steuerungsstrategien in der Kleinkindbetreuung – Das Beispiel zweier Kommunen in Deutschland**

### *Vorbemerkung*

Bisher bezog sich die Untersuchung zum Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung auf die Makroebene eines deutsch-französischen Vergleichs. In der nun folgenden Feldanalyse liegt der Fokus auf der Mikroebene. Es wird gefragt, wie die bundespolitische Kinderbetreuungspolitik, die Zielvorgaben der Lissabonstrategie und des TAG auf der lokalen Ebene mit welchen Prioritäten, Instrumenten und Bündnispolitiken umgesetzt werden. Welchen Raum lässt oder schafft kommunale Kinderbetreuungspolitik für betriebsnahe Betreuungsformen? Wie sehen Steuerung und Regulierung von Angebot und Nachfrage in der Kleinkindbetreuung vor Ort aus? Verknüpfungen zwischen der lokalen und bundesdeutschen Ebene – also die Mesoebene – sind hier ebenfalls von Bedeutung.

Die folgende Feldforschung bezieht sich auf zwei kontrastierende Territorien: eine Metropole, die Stadt Frankfurt a. M mit einer langen Tradition in der öffentlich geförderten Kinderbetreuung sowie eine kleine Kommune in der Peripherie, Eschborn, die sich erst spät,

seit der Jahrtausendwende, dafür jedoch in rasantem Tempo mit dieser Thematik beschäftigt. Während die familienpolitischen Dienstleistungen und Strukturen in der Metropole von unten gewachsen sind und durch soziale Bewegungen (Elterninitiativen in den 1970er Jahren) angestoßen wurden, ist der Impulsgeber in der Kommune Eschborn die Stadtregierung (Bürgermeister) selber, die in einer top-down Strategie diese Strukturen erfolgreich zu verankern suchten. Adressaten der Kinderbetreuungspolitik in Frankfurt sind alle Eltern, die eine Betreuung wünschen, während in der peripheren Kommune erwerbstätige Eltern und ihre Bedürfnisse Vorrang haben. So stehen sich, kontrastierend zugespitzt, unterschiedliche Trägerlandschaften und Prioritäten gegenüber: in Frankfurt vorrangig das Ziel der sozialen Kohäsion und in Eschborn vorrangig die Durchsetzung der Chancengleichheit von berufstätigen Müttern und Vätern.

Neben den genannten Unterschieden gibt es jedoch auch Gemeinsamkeiten. Beide Gemeinden weisen einen weit über dem Bundesdurchschnitt liegenden Anteil an Berufspendlern und an Migranten auf.

### *Methodisches Vorgehen*

Die empirischen Daten dieses Untersuchungsabschnitts beruhen auf Interviews, die wir auf unterschiedlichen Ebenen geführt haben:

- mit kommunalen Entscheidungsträgern
- mit Arbeitgebern und Gewerkschaften
- mit Trägern betriebsnaher Kinderbetreuung (kommunal / gewinnorientiert / gemeinnützig)
- mit lokalen sozio-ökonomischen Netzwerken (Bündnis für Familie)

Die Interviews (*face-to-face* Interviews) wurden nicht auf Basis eines einheitlichen Fragebogens geführt, sondern die Fragen wurden leicht variiert, um sie flexibel an die Institutionen/Gesprächspartner anzupassen, und zwar zu folgenden Themenkomplexen:

- Darstellung der sozio-ökonomischen Situation der zwei Territorien
- Betreuungssituation in den beiden Kommunen und Ausbaupläne, jeweils unter Berücksichtigung der politischen Prioritäten
- Trägerlandschaft und Trägerqualität (inkl. Förderauftrag und Fördermodalitäten)
- Koordinierung der Kleinkindbetreuung zwischen Kommune – Betrieben und gewerblich-private / nicht gewerblich-private Anbieter:
- Regulierungs- und Steuerungsstrategien unter Berücksichtigung der Rolle der Arbeitgeber und Gewerkschaften.

## **1. Das Beispiel der Stadt Frankfurt a. M.**

### *1.1 Sozio-ökonomische Situation*

Frankfurt ist die Metropole des Finanzwesens, internationaler Banken und der Europäischen Zentralbank (EZB) *und* zugleich Industriestandort. Gegenüber seiner wirtschaftlichen Bedeutung und verglichen mit der Gesamtbevölkerung des Rhein-Main-Gebietes (rund 1,8 Mio.) ist die Einwohnerzahl Frankfurts mit 607 000 relativ gering.

Zwei sozio-ökonomische Charakteristika der Stadt, die für die Kinderbetreuungspolitik von Relevanz sind, sollen hier erwähnt werden. Zum einen die auf die Bevölkerungszahl bezogene



hohe Dichte an Arbeitsplätzen: auf 667 000 Einwohner kommen 587 000 Arbeitsplätze, oder anders gesagt, auf 900 Arbeitsplätze 1000 Bewohner. Beinahe jeder zweite Erwerbstätige in Frankfurt wohnt außerhalb der Stadt und pendelt täglich zur Arbeit dorthin. Frankfurt hat die höchste Pendlerdichte in Deutschland aufzuweisen - eine große Herausforderung für kommunale Kinder- und Familienpolitik. Denn für wen und für welche Bedürfnisse sollen kommunale und betriebsnahe Dienstleistungen und Betreuungsplätze bereit gestellt werden, nur für die Frankfurter Kinder oder auch für die Kinder der Berufspendler?

Zum anderen weist Frankfurt einen hohen Anteil an Migrant\*innen unterschiedlicher ethnischer und sozialer Herkunft auf. Die größte Nationalitätengruppe bilden mit ca. 19 Prozent die türkischen Staatsangehörigen. Sie leben bereits in der 2. und 3. Generation in Frankfurt und verfügen trotz alledem häufig über eher geringe schulische und berufliche Qualifikation. Gut qualifizierte Beschäftigte nichtdeutscher Herkunft aus EU-Mitgliedsstaaten, aus Japan, den USA oder aus dem asiatischen Raum sind überwiegend im Banken- und Dienstleistungsbereich beschäftigt. Diese ethnisch und soziale Diversität der städtischen Bevölkerung wirft Fragen nach den Regulierungsstrategien und der Prioritätensetzung kommunaler und betrieblicher Kinderbetreuung auf.

## 1.2 Angebotsstruktur und Trägerlandschaft

Unabhängig von der jeweils parteipolitischen Zusammensetzung des Magistrats zeigen familienpolitische Initiativen der Stadt entsprechend der sozialen Zusammensetzung der Bevölkerung eine große Variationsbreite auf. Städtisch geförderte Kinderbetreuungseinrichtungen richten sich an *alle* Kinder und nicht vorrangig, wie z.B. in Eschborn, an erwerbstätige Eltern.

### *Betreuungsangebote für Kinder unter 3 Jahren (Dezember 2007)*

Anzahl der Kinder unter 3 Jahren insgesamt	19.406
Krippenplätze:	3.241
geförderte Plätze bei Tagesmüttern :	529
Insgesamt :	3.770
Betreuungsdichte: 19%	

Mit einer Betreuungsquote von 19% liegt Frankfurt im Jahre 2007 weit unter dem politischen Ziel der Lissabon-Strategie, die bis zum Jahre 2013 eine Quote von 35% für die unter Dreijährigen vorsieht. Es sind also noch große Anstrengungen in der Kleinkindbetreuung notwendig.

### *Trägervielfalt*

In Frankfurt konzentriert sich die öffentliche Förderung der Kinderbetreuung auf frei gemeinnützige und weniger auf rein städtische oder betriebliche Träger.

### *Kinderbetreuung (0-3 Jahre\*)*

frei gemeinnützige Träger	123
konfessionelle Träger	21
städtische Träger	10

\*Viele Krippen bieten auch Angebote für altersgemischte Gruppen, für Kinder über 3 Jahren, an.  
Quelle: zusammengestellt nach: [www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=4400](http://www.frankfurt.de/sixcms/detail.php?id=4400).

Die Kinderbetreuungspolitik der Stadt durchlief verschiedene Entwicklungsstufen:

Bis Ende der 1960er Jahre hatte sich die Kommune kaum um die Kleinkindbetreuung gekümmert und vor allem kirchliche Einrichtungen gefördert. Angestoßen durch die 1968er Bewegung gründeten sich dann in den 1970er Jahren Elterninitiativen, die eigene Einrichtungen mit anderen pädagogischen Konzepten und stärkeren Mitwirkungsrechten der Eltern aufbauten. Ihre Forderungen nach finanzieller Unterstützung erforderte von der Stadt ein Umsteuern. Sukzessive förderte die Stadt auch Elterninitiativen. Verstärkt wurde diese Entwicklung durch die rot-grüne Bundesregierung ab 1989, die die freigemeinnützigen Elterninitiativen auch unter finanziellen Aspekten den kirchlichen und städtischen Initiativen gleichstellte oder bevorzugte. Seitdem kooperiert das Stadtschulamt fast ausschließlich mit freien Trägern - nach dem Motto „Die Stadt muss nicht alles machen“.

#### *Sozial strukturierte Nachfrage nach Krippenplätzen: Der Mittelstand macht Druck*

Krippenplätze werden vor allem von Eltern mittlerer Einkommensschichten nachgefragt, die ihre Kinder seit den letzten zwei Jahren vermehrt in Krippen betreuen lassen. Sozial Benachteiligte und *Migranten* hingegen nehmen, auch wegen der Kosten eines Krippenplatzes, der 2009 rund 280 € (+ Essen) beträgt, das Krippenangebot der Stadt kaum wahr, weshalb die soziale Zusammensetzung der Krippen weniger ausgeglichen als es in den Kindergärten. Die Interessen der „Mittelschicht“-Eltern sind in den Krippen deshalb überproportional vertreten.

#### *Altersspezifische Disparitäten in der Regulierung von Angebot und Nachfrage*

Nur 10% der Eltern mit Kindern, die jünger als ein Jahr alt sind, suchen eine Betreuung. Diese geringe Nachfrage steigt auf 60% für die 1-2-Jährigen und auf 80% für die 2-3Jährigen. Die geringe Nachfrage für die unter Einjährigen ist auf kulturelle Einstellungen (Betreuung der Kleinstkinder in der Familie) sowie auf das reformierte Elternurlaubsgesetz (Bundeselterngesetz), das eine einjährige häusliche Betreuungszeit standardisiert, zurück zu führen. In Frankfurt gilt die Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen für die unter Einjährigen als bereits gedeckt.

#### *Ausbaupläne zur Umsetzung des TAG*

Die Stadt Frankfurt verfolgt ein ehrgeiziges Programm, sie fördert einen dynamischen Ausbau des Betreuungsangebots und beabsichtigt, das Angebot an familienfreundlichen Dienstleistungen zu verbessern. Das Dienstleistungsangebot wurde verbessert, 1991 durch die Schaffung einer *Beratungs- und Clearingstelle für Kinder* (Das Frankfurter Kinderbüro) verbessert, um die Interessen und Rechte der Kinder in der Stadt zu stärken, und durch die Schaffung des *Frankfurter Bündnisses für Familie*, angelehnt an die bundesweite Initiative „Lokale Bündnisse für Familien“. Bündnispartner, die betriebsnahe Kinderbetreuung anbieten, sind unter anderem die Commerzbank AG, Deutsche Lufthansa AG, Europäische Zentralbank, Fraport AG, Hessischer Rundfunk, Oberlandesgericht und Universität Frankfurt. ([www.familienfreundliches-frankfurt.de](http://www.familienfreundliches-frankfurt.de)).

Der Ausbau öffentlicher Einrichtungen (Tagesbetreuung) hat in Frankfurt, anders als in Hessen, Vorrang vor dem Ausbau der Kindertagespflege (Kampagne der Hessischen Landesregierung: „Werden Sie Tagesmutter!“). Ziel der Stadt ist es, bis 2013 für jedes *zweite* Kind unter 3 Jahren einen Krippenplatz oder einen Platz bei einer Tagesmutter zur Verfügung zu stellen.

## *Geplanter Ausbau der Tagesbetreuung und Tagespflege von 2009 bis 2013*

### Tagesbetreuung (0-3 Jahre)

vorhandene Plätze 2008	neu zu schaffende Plätze bis 2013	Plätze insg. 2013
3 241	6 060	9 291

### Tagespflege (0-3 Jahre)

vorhandene Plätze 2008	neu zu schaffende Plätze bis 2013	Plätze insg. 2013
529	550	1 079

Nach den Ausbauplänen der Stadt würden bis zum Jahre 2013 rund 9.291 Krippenplätze und 1.079 Plätze in der Tagespflege neu geschaffen werden, insgesamt also 10 370 Plätze zur Verfügung stehen. Das entspricht der von der Stadt angestrebten Betreuungsquote von 50%, einer Quote, die weit über der 35%-Quote der Lissabon-Strategie liegt. Die Betreuungsquote soll sich von 2008 bis 2013 in der Tagesbetreuung verdreifachen und in der Tagespflege verdoppeln. Auf 8 ½ Krippenplätze würde 2013 ein Platz in der Tagespflege entfallen. Es kann sein, dass selbst die 50%-Quote langfristig den Bedarf nicht decken wird

### *Kindertagespflege*

Die Stadt will sich ebenfalls stärker als bisher finanziell am *Ausbau individueller Betreuungsformen* (Tagesmütter und -väter) beteiligen, mit der Begründung, Tagespflege sei familiennah und flexibel in den Betreuungszeiten. Frankfurt verfolgt, entsprechend der Ziele des Kindertagesförderungsgesetz, in der Tagespflege eine doppelte Strategie: Ausbau der Tagespflegeplätze und Förderung des beruflichen Status der Tagesmutter (-vaters) durch Qualifizierung und ein existenzsicherndes Entgelt. Tagesmütter, die in Vollzeit 3 oder 4 Kinder betreuen, sollen ein Einkommen von monatlich brutto 2.475 oder knapp 3.000 € erzielen. Der Magistrat hat finanzielle Förderungssätze festgelegt, in der die städtischen Geldleistungen an Tagesmütter und der Elternbeitrag an die Stadt festgelegt sind (Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 30.10.2007 „Ausbau der Kindertagespflege zu einer qualifizierten Angebotsform der Tagesbetreuung vorrangig für Kinder unter drei Jahren in Frankfurt am Main - M 257“ ([www.stvv.frankfurt.de](http://www.stvv.frankfurt.de))).

#### städtische Geldleistungen an Tagesmütter

- abhängig von der Arbeitszeit der Tagesmütter, mindestens 10, höchstens 55 WSt (Ecksatz: 35-45 WSt) und liegen zwischen monatlich 160 – 480 €
- abhängig von der Anzahl der betreuten Kinder:
  - bei 2-3 betreuten Kindern 400 € (100%) pro Kind
  - bei 4 betreute Kinder 320 € (80%) pro Kind
  - bei 5 + betreute Kinder 280 € (70%) pro Kind

+ städtischer Zuschuss zur Alterssicherung.

#### Zuschüsse des Landes Hessen

bis zu 200 €/M pro Kind, max. 800 €/M insgesamt

#### Elternentgelt(Elternbeiträge) an die Stadt:

variiert von 75 € monatlich pro Kind (10-15 WSt) bis zu 275 € monatlich pro Kind (45-55 WSt).

Elternentgelt kann auf Antrag ganz oder teilweise vom örtlichen Träger übernommen werden. Der Ecksatz, Betreuungszeit von 35-45 WSt, liegt bei monatlich 225 € pro Kind.

Mit dem Kinderförderungsgesetz muss ab 2009 das gesamte Gehalt (auch die städtischen Zuschüsse) versteuert werden.

### *Wer kümmert sich um die Pendlerkinder?*

Derzeit betreut die Kommune 500 auswärtige Kinder. Die Stadt hält Plätze für Pendlerkinder vor, jedoch nicht unbedingt solche, die sich Eltern wünschen, wie z.B. Halbtagsplätze am Vormittag. Die Stadt übernimmt die Kosten für den Betreuungsplatz und bezuschusst die Elternbeiträge mit monatlich 180 €. Trotzdem gibt es eine ungedeckte Nachfrage nach Betreuungsplätzen für Pendlerkinder sowohl in Krippen als auch in Kindergärten.

Bis vor kurzem lag die Verantwortung für die Pendlerkinder bei den jeweiligen Landkreisen (Gesetz zur Zusammenführung und Änderung von Vorschriften der Kinder und Jugendhilfe vom 18.12.2006). Die Zuständigkeit der Stadt Frankfurt bezog sich lediglich auf die Betreuung „ihrer“ Kinder. Eine Ausnahme bildet die betriebsnahe Betreuung, die seit 1992 von der Stadt Frankfurt gefördert wird (siehe weiter unten). Nach dem Hessischen Kinder- und Jugendhilfegesetz (in Kraft seit 1.1.2007) muss die Wohngemeinde der Standortgemeinde die entstehenden Kinderbetreuungskosten ausgleichen.

### *Förderauftrag der Stadt*

Entsprechen ihrem Förderauftrag, die Vereinbarkeitsproblematik zu entschärfen, wie es im SGB III gefordert wird sowie die Bildungs- und Chancengleichheit für Kinder aus sozial benachteiligten Familien herzustellen bemüht sich die Stadt um ein niederschwelliges Betreuungsangebot. Im Rahmen der Haushaltsberatung wurde beschlossen, die Elternbeiträge für kommunal geförderte Krippenplätze (Krippen und Krabbelstuben) zu senken, von 373€/Monat in 2008 sukzessive auf 198 €/M (2009 liegt er bei 280 €). Damit würde Frankfurt unter den Sätzen des Umlandes liegen und die Betreuung in Krippen zu einer ersten Konkurrenz für die Betreuung durch Tagesmütter werden, für die Eltern – so der Magistratsbeschluss der Stadt – monatlich 225 € zu entrichten hätten (Ecksatz für Vollzeitbetreuung zwischen 35-45 WSt).

### **1.3. Betriebsnahe Kinderbetreuung**

Ausgelöst durch eine dynamische Arbeitsmarktentwicklung vor allem in modernen Dienstleistungsbereichen und einer steigenden Frauenerwerbstätigkeit versuchte die Stadt Frankfurt betriebsnahe Kinderbetreuung zu fördern, durch ein Programm finanzieller Zuschüsse für Betriebe für die Einrichtung und den Unterhalt von Betreuungsplätzen (*Frankfurter Programm betriebsnaher Kinderbetreuung* von 1992), allerdings nur auf „Frankfurter“ Kinder. Das Programm kann als gescheitert betrachtet werden, denn es kam kaum zu vermehrten Kooperationen zwischen der Stadt mit den Betrieben. Vor allem für Klein- und Mittelbetriebe waren die Fördermodalitäten wenig attraktiv. Denn sie müssen sich für 5 Jahre auf eine Finanzierung in Höhe von 300 – 500 € pro Kind und Monat festlegen, was für viele nicht zu finanzieren ist. Ein weiteres Hindernis für ein stärkeres betriebliches Engagement liegt in den Investitionskosten: Wenn ein Betrieb 10 Betreuungsplätze für seine Beschäftigten benötigt, muss er 20 Plätze schaffen, will er den vollen Förderungsbetrag (100%) der Stadt in Anspruch nehmen. Denn dieser wird nur bei einer Stadtteilöffnung von 50% gewährt. Hinzu kommen die laufenden Mietkosten und Ausgaben für die Heizung. Aus diesem Grunde wird derzeit das „*Frankfurter Programm*“ von einer Arbeitsgruppe „Familie und Beruf“ in der auch der DGB vertreten ist, überarbeitet und zwar mit dem Ziel:

- Bis zu 25% der bis 2013 vorrangig für Kinder unter 3 Jahren neu zu schaffenden Betreuungsplätze in betrieblich geförderte Angebote (Kitas und Kindertagespflege)

umzusetzen. Als Träger sollen private gemeinnützige (gGmbH) und privat-gewerbliche Träger (GmbH) in die Förderung einbezogen werden.

- Die Stadt bezuschusst Kinderbetreuung der Kooperationspartner (Betriebe, öffentlich-rechtliche Institutionen und gemeinnützige Träger), *wenn* sich diese an der Finanzierung beteiligen: an den Investitionskosten, den laufenden Mieten, an evtl. erhöhten Personal- und Sachkosten.
- Die Stadt beteiligt sich an der Anschubfinanzierung für den Aufbau neuer Trägervereine und an den laufenden Kosten, in Abhängigkeit von der Stadteilöffnung der Einrichtungen (s. Tabelle)
- Bei vereinbarter erweiterter Öffnungsdauer (über 47,5 und bis 60 Wochenstunden) und reduzierten Jahresschließungen beteiligt sich die Stadt an den Mehrkosten mit anteiligen Zuschlägen, was nach bisheriger Regelung der Fall war. Dies ist eine Öffnung der Stadt zur Förderung flexibler, an die Arbeitszeiten der Eltern angepasste Öffnungszeiten in der Kleinkindbetreuung.
- Die städtische Förderung auf Pendlerkinder auszuweiten, in Anlehnung an die Regelungen des Landes Hessen (Gesetz zur Zusammenführung und Änderung von Vorschriften der Kinder und Jugendhilfe vom 18.12.2006).

(Quelle: Informationsblatt der Stadt Frankfurt, verteilt auf dem workshop zur „Betrieblichen Förderung der Kinderbetreuung – Impulse, Nutzen und Qualität“ am 27.11.2008)

Da das überarbeitete *Frankfurter Programm* von der Stadtverwaltung noch nicht beschlossen worden ist, sind uns keine detaillierten Informationen zugänglich.

*Geplante städtische Zuschüsse zur betriebsnahen Kinderbetreuung in Abhängigkeit von der Stadteilöffnung*

ohne Stadteilöffnung	80% der Vollförderung* (bisher: 60%) 20% der Mietkosten übernimmt der Betrieb (bisher: 40%, nur für Frankfurter Kinder)
25% Stadteilöffnung	Voller Zuschuss Mietkosten übernimmt der Betrieb (bisher 60%)

\* Vollförderung derzeit 511 € pro Platz/Monat/ganztags und 409 € pro Platz/Monat/zweidritteltags

Die Stadt besteht auf einem finanziellen Eigenanteil der Betriebe, da diese mit der Kinderbetreuung auch eigene Personalinteressen verfolgen. Die Stadt brauche – so das Stadtschulamt - diese Einrichtungen deshalb nicht zu 100% zu finanzieren.

**1.4 Innovative public-privat-Partnerschaften: Das Beispiel des Pme Familienservice**

*Der bundesweite pme Familienservice (Pme=Partner für Mitarbeitereffizienz)* steht beispielhaft für ein Unternehmen, das sowohl als Dienstleister gegenüber den Kommunen als auch gegenüber den Betrieben für einen umfassenden Service in der Kinderbetreuung (und seit einigen Jahren auch für die Pflege von Familienangehörigen) steht, als auch selber

Betreuungsplätze schafft und Betreiber von Kitas ist ([www.familienservice.de](http://www.familienservice.de)). Der Familienservice, mit Sitz in Berlin, hat 30 Zweigniederlassungen mit mehr als 600 Beschäftigten in Deutschland, der Schweiz und Österreich.<sup>19</sup> Seit 2005 gibt es eine Niederlassung in Frankfurt. Die Zentrale des Familienservice in Berlin ist eine gewinnorientierte Einrichtung (GmbH), die Niederlassung in Frankfurt eine gGmbH, also ein Träger mit gemeinnützigen Zielen. Finanziert wird der Familienservice beinahe ausschließlich von Firmen und den Beschäftigten, mit geringen Zuschüssen vom Land Hessen und der Stadt Frankfurt (nur für Frankfurter Kinder). Der Familienservice unterliegt starker Kontrolle durch das Jugendamt und durch die Betriebe (feed-back-Berichte). Er ist der größte Anbieter von Betreuungsplätzen und –Dienstleistungen im deutschsprachigen Raum.

### *Unternehmensportrait*

Der Familienservice bietet Kinderbetreuung nach Maß an, zugeschnitten auf die individuellen Bedürfnisse der Beschäftigten und der Betriebe, sowohl als Notfallbetreuung (**back-up Service**) als auch als Regelbetreuung (private und kommunale Einrichtungen), sowie häusliche Dienstleistungen (Pflegedienste). Spezialisiert auf schnelle und flexible Interventionen der Betreuung in Notsituationen, stundenweise, auch über Nacht, während der Schließungszeiten kommunaler Einrichtungen, oder bei Krankheit eines Elternteils, ist der Familienservice gegenüber kommunalen Einrichtungen mit einer weit stärkeren Normierung der Arbeitszeiten und Arbeitsbedingungen im Wettbewerbsvorteil.

Der Familienservice hat eine Doppelfunktion: er ist Betreiber von Einrichtungen als auch Dienstleister. Als Träger eigener Einrichtungen bietet der Familienservice auch Krippenplätze an, 400 in Frankfurt, auch als sharing-Plätze. Darüber hinaus bildet der Familienservice Tagesmütter aus. Eines der **Pilotprojekte** ist die Notfall-Krippe „Flugi-Land“ für die Betreiberfirma des Frankfurter Flughafens, Fraport.

Als Dienstleister gegenüber Unternehmen und deren Mitarbeiter liefert der Familienservice jede Art von Beratung und Informationen: Bedarfs- und Kostenanalysen, Recherche von öffentlichen Zuschussmöglichkeiten, Informationen über bauliche und rechtliche Voraussetzungen. Konzeption: Raumkonzept, Kostenrechnung, falls gewünscht die gesamte Projektplanung, und Kostenkalkulation.

Der Familienservice berät u.a. die Allianz Gruppe, Bayer AG, Bertelsmann, BM Wirtschaft und Technologie, Deutsche Bahn, Lufthansa, Deutsche Post, Ernst & Young, IBM Deutschland, Max-Planck-Gesellschaft.

### *Starke Nachfrage durch Kleinbetriebe*

80% der Betreuungsplätze, die der Familienservice anbietet, werden von Klein- und Mittelbetrieben gekauft. Denn diese Betriebe haben einen besonderen Bedarf an flexiblen Angeboten. Kleinbetriebe zeigen sich offen gegenüber den Leistungen des Familienservice, weil sie auf jeden Mitarbeiter angewiesen sind und deshalb gezielte Flexibilität brauchen, wie sie der Familienservice mit halben und viertel Betreuungsplätzen anbietet.

---

<sup>19</sup> Interessant ist der Auslöser, solch ein Unternehmen zu gründen: In den 1980er Jahren, als viele Betriebe einen Fachkräftemangel antizipierten, erhielten die Sozialwissenschaftlerin Gisela Erler und das Büro Angela Fauth-Herkner (Mobilzeitprojekt und flexible Arbeitszeitmodelle) von der Firma BMW den Forschungsauftrag zu untersuchen, weshalb Mitarbeiterinnen entweder nicht schwanger wurden oder nach der Geburt ihres Kindes nur vereinzelt in den Betrieb zurück kehrten. Aus den Interviews wurde ersichtlich, dass fehlende Betreuungsangebote und fehlende flexible Arbeitszeitmodelle für Frauen in Führungspositionen hierfür ausschlaggebend waren.

Speziell für Kleinbetriebe besonders geeignet sind die vom Familienservice angebotenen **Familienkrippen**: ganztägige Betreuung bis zu 5 Kindern durch eine Tagesmutter.

*Als Dienstleister gegenüber den Kommunen* trägt der Service zur Modernisierung im Sinne von Individualisierung und Flexibilisierung der Kinderbetreuungsstrukturen bei, indem sich das Angebot strikt nach den Bedürfnissen der Nachfragenden richtet. Außerdem qualifiziert der Service seine eigenen beschäftigten ErzieherInnen in eigens dafür errichteten Akademien. Die Kommunen werden dadurch entlastet, auch wenn dies nicht auf jeder Etage städtischer Verwaltung so gesehen wird. Nach Aussagen unserer Interviewpartnerin, misstrauen Eltern weit weniger Privatanbietern in der Kinderbetreuung als häufig angenommen wird. Blockaden gegenüber privaten Trägern kommen – so ihre Erfahrung – stärker aus dem mittleren Management der zuständigen kommunalen Ämter.

Die Firmenphilosophie entspricht den Liberalisierungsstrategien des BMFSFJ beim Ausbau des Kinderbetreuungsangebots (TAG) und bei der geplanten Gleichstellung in der Förderung öffentlich-gemeinnütziger und privat-gewinnorientierter Träger, wie sie das Kinderförderungsgesetz vorsieht.

### **1.5 Koordinierung Kommune – Betriebe – gewerbliche und nicht gewerbliche Anbieter**

#### *Das Beispiel der Commerzbank AG*

Die Commerzbank steht für eine gelungene Kooperation zwischen Kommune, (gewerbliche) Anbieter und Unternehmen in der betrieblichen Kinderbetreuung. Die Bank hatte 1999 in Kooperation mit dem PME Familienservice die erste Notfallbetreuung für Kleinkinder (back-up Betreuung) in Deutschland eingerichtet: „**Kids & Co.**“, Träger der Einrichtung ist der Familienservice. Alle Mitarbeiter der Commerzbank haben Anspruch auf 30 Tage kostenfreier back-up Betreuung im Jahr (zur Zeit, in der wir das Interview mit der Leiterin der Abteilung Grundsatz&Personalpolitik/Diversity im Juli 2008 durchführten). 250 Eltern hatten für durchschnittlich 9 Tage /Jahr diesen Service in Anspruch genommen.

2005 folgte die Einrichtung einer **Betriebskita** als Regelbetreuung, mit 125 Plätzen für 180 Kinder, darunter 80 Krippenplätze für Kinder ab der 9. Woche nach der Geburt. Die Bank kauft die Betreuungsplätze beim Familienservice.

Öffnungszeiten: 12 Stunden täglich, von 7-19 Uhr oder 8-20 Uhr, keine Schließung während der Urlaubszeit.

Qualifikation der Betreuer: ausgebildete Pädagogen, Mindestqualifikation Erzieherausbildung, Krankenschwestern.

Die Nachfrage ist nicht gedeckt, die Anzahl nachfragender Eltern ist genauso hoch wie die Anzahl vorhandener Plätze.

#### *Vereinbarkeitspolitik im betrieblichen Interesse*

Nach Aussagen unserer Interviewpartnerin werden die knappen Betreuungsplätze in der Betriebskita nach sozialen Kriterien und nach dem Kriterien Alleinerziehende vergeben, aber auch mit dem Ziel, Beschäftigte an den Betrieb zu binden. Eltern, die früh aus dem Erziehungsurlaub zurück kehren, und Väter, die einen Teil des Elternurlaubs genommen haben, werden vorrangig behandelt.

Im Unterschied zum Familienservice spielen in der Kinderbetreuungspolitik der Commerzbank die Sozialpartner eine wesentliche Rolle. Zusammen mit Vertretern der Bank

und dem Familienservice entscheidet der Betriebsrat mit über die Verteilung der Betreuungsplätze. In **Betriebsvereinbarungen** sind günstige Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie festgeschrieben, z.B. Regelungen, die die Berufsrückkehr erleichtern sollen, wie Gespräche mit den Mitarbeitern während des Erziehungsurlaubs, Vertretungsmöglichkeiten, Weiterbildungsmaßnahmen, das Recht auf ein Planungsgespräch. Auch hat sich die Bank verpflichtet, ihre Beschäftigten im Erziehungsurlaub über neu zu besetzende Stellen zu unterrichten und bemüht sich, dem Wunsch nach einer Teilzeitarbeit nach zu kommen) (Betriebsvereinbarungen aus dem Jahre 2001).

Später (2008) wird betriebliche Unterstützung für Eltern während des Elternurlaubs und für eine betriebliche Kinderbetreuung stärker an die Interessen des Betriebes gebunden, d.h. verknüpft mit der Erwartung einer frühen beruflichen Rückkehr. Betrieblichen Regelungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden stärker individualisiert sei es in Form einer finanziellen Unterstützung für eine Tagesmutter oder einen Krippenplatz, sei es durch Dienstleistungen als freiwillige betriebliche Leistungen, die für ein Jahr (verlängerbar) ausgehandelt werden können. Die Bank - und das gilt allgemein für die Privatwirtschaft – vermeidet langfristige rechtliche Verbindlichkeiten zugunsten individueller freiwilliger Regelungen, die jederzeit widerrufen oder entlang betrieblicher Interessen modifiziert werden können.

#### *Kooperationen:*

*mit dem Familienservice:* Betriebe zahlen dem Familienservice einen pauschalen Betrag für die Vermittlung von Betreuungshilfen (au-pair, Hausaufgabenbetreuung, elder-care, Beratungen), die Kosten werden nicht auf die einzelnen nachfragenden Mitarbeiter umgelegt,

*mit der Stadt Frankfurt:* diese wird als positiv bezeichnet, die Kontrolle durch das Jugendamt sei unproblematisch Die Commerzbank arbeitet im „Frankfurter Bündnis für Familie“ mit,

*mit anderen Unternehmen* in der Notfallbetreuung (Kids&Co.), vor allem mit mittelständigen Unternehmen und Anwaltsbüros. Der Austausch der Plätze erfolgt über den Familienservice.

### **1.6 Zusammenfassung der Frankfurter Fallstudie**

Die Stadt Frankfurt verfolgt eine offene Kinderbetreuungspolitik, die mit dem label „familienfreundliche Stadt“ am klarsten zu charakterisieren ist. Betreuungseinrichtungen und Dienstleistungen sollen sich an alle, nicht nur an erwerbstätige Eltern, wenden und die soziale Kohäsion in der Stadt stärken. Mit niederschweligen Angeboten und geringen Elternbeiträgen für öffentliche Betreuungseinrichtungen steuert die Stadt die Balance von Angebot und Nachfrage zugunsten der Chancengleichheit und Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien.

Die städtische Stabsstelle für die Kinderbetreuung, die in Frankfurt beim Stadtschulamt liegt, koordiniert die Vielfalt der Träger nach Qualitätskriterien mit einer besonderen Vorliebe für freie Träger und Elterninitiativen als Ausdruck einer gewünschten Elternbeteiligung. Regulierungsstrategien gegenüber betriebsnaher Kinderbetreuung sind demgegenüber liberal zurückhaltend, auch wenn sich der Magistrat der Stadt bereits früh (1992) programmatisch und finanziell für ein stärkeres Engagement der Betriebe ausgesprochen hat. Das „Frankfurter Programm betriebsnaher Kinderbetreuung“ scheiterte und wird derzeit überarbeitet, weil es zu wenig zielgenau sich nicht an den gesellschaftlichen Wandel anpasste.



Ein regulatives Scharnier zwischen städtischer, am Gemeinwohl orientierter Betreuungspolitik und betrieblichen Interessen sowie den Interessen erwerbstätiger (qualifizierter) Eltern nehmen in Frankfurt private Dienstleister wie der bundesweit agierende PME Familienservice (gGmbH) wahr. In seiner Doppelfunktion als Serviceagentur und Betreiber eigener Kitaeinrichtungen vermittelt der Familienservice auf die jeweiligen Bedürfnisse hin maßgeschneidert sowohl Informationen, Beratung und Kostenanalysen zur Betreuung von Kindern (und Pflege von Familienangehörigen) als auch Betreuungsplätze und dies für die Kommune, Betriebe und ihren Mitarbeitern. Solch eine flexible Feinsteuerung von Angebot und bisher nicht gedeckter Nachfrage, die nach Marktkriterien funktioniert, entwickelt sich bisher parallel zu den städtischen Strukturen. Diese könnte nicht nur für Frankfurt, zukunftsweisend für neue Kooperationsformen und public-privat Partnerschaften sein.

### **Quellen:**

Interview Alexa Ahmad, Leiterin des pme Familienservice in Frankfurt

Interview Barbara David, Zentraler Stab Personal, Grundsatz & Personalpolitik/Diversity bei der Commerzbank AG

Interview Horst Koch-Panzer, Organisationssekretär DGB Bezirk Frankfurt

Interview Gabriele Mankau, Leiterin Kinderbüro Frankfurt am Main

Interview Willi Pressmar, Abteilungsleiter im Stadtschulamt Frankfurt am Main, zuständig für trägerübergreifende Funktionen der Kindertageseinrichtungen: Finanzen, Aufsicht, Planung und Steuerung

Interview Michael Burbach, Leiter der Gesellschaft zur Förderung betrieblicher und betriebsnaher Kinderbetreuungseinrichtungen e.V.

Bertelsmann Stiftung (2008): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2008. Gütersloh. Online: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms\\_bst\\_dms\\_24533\\_24534\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_24533_24534_2.pdf) [September 2008]

## **2. Das Beispiel der Gemeinde Eschborn**

### **2.1 Sozio-ökonomische Situation der Kommune**

Eingebettet in die klassische Dualität von städtischem Zentrum und Peripherie profitiert die Gemeinde Eschborn im Rhein-Main Gebiet von der Attraktivität der Wirtschaftsmetropole Frankfurt/M, Hauptstadt der Banken und Finanzplätze in Deutschland, dadurch dass die Kommune zahlreiche Unternehmen dieser Branche vor allem durch eine Politik des „Steuerdumpings“ magnetartig anzieht. Des weiteren profitiert Eschborn von der räumlichen Nähe zu Frankfurt und partizipiert an deren Infra- und Kommunikationsstrukturen (Autobahn und öffentliche Transportmittel), ohne an der Finanzierung entsprechend ihrer Nutzung beteiligt zu werden - zum Leidwesen der politischen Akteure in Frankfurt, was aber dazu führt, dass die Stadt mit reichlichen Ressourcen für ihre Kinderbetreuungspolitik dotiert ist.

- 3.556 Unternehmen / 28.000 Stelle (2007)  
- Jährliche Kaufkraft: 23.899 Euro pro Einwohner (135,5 % des Bundesdurchschnitts)

Quelle: Broschüre der Stadt Eschborn (Sept. 2007); eigene Darstellung.

Eschborn ist eine mittelgroße Gemeinde, in der, wie in Frankfurt, die Anzahl der Arbeitsplätze die Anzahl der Bewohner übersteigt, was **einer offensiven Politik der Betriebsansiedlung** geschuldet ist, die eine für Betriebe günstige Fiskalpolitik<sup>20</sup> mit intensiven Aktivitäten im Immobilienhandel verbindet. Die Kommune verfügt so über wichtige Ressourcen, um familienfreundliche Dienstleistungen v.a. in der Kinderbetreuung finanzieren zu können, ein Angebot, das gleichzeitig ein starkes Argument für Betriebsansiedlungen ist. In verschiedenen nationalen Klassifizierungen der Kommunen nach ihrer Attraktivität für Unternehmen<sup>21</sup>, ist Eschborn gut platziert. Die dort angesiedelten Betriebe, überwiegend Klein- und Mittelbetriebe, sind mehrheitlich (zu 90%) im Dienstleistungsbereich für Telekommunikation, Banken und Finanzdienstleister tätig, aber auch in den Sektoren Handel und Verwaltung und im Personalwesen. Ein Mangel an qualifizierten Arbeitskräften zeichnet sich bereits im Rechtswesen und in der Informatik ab.

Zur demografischen Entwicklung: Eschborn hat eine Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau (viele Kinder werden aber in Frankfurt geboren); eine Tendenz zum dritten Kind scheint sich aber abzuzeichnen. Eine demografische Besonderheit, nicht nur in Eschborn, sondern auch in Frankfurt, ist der hohe Anteil von Migranten<sup>22</sup> die, verglichen mit dem Landesdurchschnitt nur über mittelmäßige Schulerfolge verfügen, was die Frage des Zugangs der Migrantenkinder zu den institutionellen Strukturen der Kleinkindbetreuung (der unter Dreijährigen) aufwirft. In den öffentlichen Debatten gilt das Erlernen der deutschen Sprache als der entscheidende Faktor, um bessere Schulerfolge zu erreichen.

## **2.2 Die Betreuungssituation auf kommunaler Ebene**

In der Kommune Eschborn gibt es gegenwärtig ein geringes Überangebot an kollektiven Kinderbetreuungsplätzen während das Angebot an privaten Betreuungsformen (Tagesmütter) die Nachfrage nicht deckt. Insgesamt liegt die Betreuungsquote für die unter Dreijährigen bei 40%, d.h., die Ziele der Lissabon-Strategie von 35% stellen für diese Kommune kein Problem dar, da das Angebot bereits darüber liegt.

**ESCHBORN – Kinderbetreuungsangebot (0-3 Jährige)**  
700 Kinder unter 3 Jahren in der Kommune

<sup>20</sup> - Der Gewerbesteuerhebesatz liegt in Eschborn bei 280% - in Frankfurt bei 450%; das bedeutet für ein Unternehmen wie die Deutsche Börse eine finanzielle Einsparung von ungefähr jährlich 20 Millionen Euro.

<sup>21</sup> - Aus einer Studie, die auf der Internet Seite der Stadt zu finden ist: „Von den zehn besten Investitionsstandorten des Ballungscenterszenarios liegen neun im Einzugsgebiet der Bayernmetropole“: (Zeitschrift Immobilienwirtschaft von Oktober 2006): Eschborn steht auf dem 9.Rang – eine von 2 “nicht bayerische“ Ausnahme bis zum 30. Rang: alle andere klassierte Städte sind bayerische Städte.

<sup>22</sup> 74% der ausländischen Bürgerinnen und Bürger kommen aus europäischen Ländern, darunter ca. 42% aus EU-Staaten. Die größte Nationalitätengruppe bilden die türkischen Staatsangehörigen mit ca. 19 Prozent, gefolgt von den Italienern mit knapp 9 Prozent und den Kroaten sowie Personen aus Serbien und Montenegro mit jeweils ca. 7 Prozent.

282 Betreuungsplätze stehen zur Verfügung / 177 Plätze sind in Planung  
d.h. eine Betreuungsquote von ungefähr 40 % (Mai 2008)

***Tageseinrichtungen für die 0-3 Jährigen:***

NB : das Angebot beinhaltet nur Vollzeitplätze (mit Mittagessen), mit der Möglichkeit jeden Platz unter mehrere Kinder zu teilen.

• « kommunale » Plätze:

40 Plätze bei dem privaten / gemeinnützigen Träger Educare (+ 100 geplante Plätze)

22 Plätze in „Zwergenburg“ – eine Elterninitiative ( + 30 geplante Plätze)

40 Plätze im Sozialzentrum

10 Plätze bei der GTZ

10 Plätze in konfessionellen Einrichtungen (ab 2 Jahre; 40 geplante Plätze)

• „betriebliche“ (gekaufte) Plätze:

60 Plätze in der Kita-EducCare

(7 geplante Plätze in „Zwergenburg“)

***Tagespflege:***

Zertifizierte Tagesmütter:

120 Plätze (von Betrieben finanziert)

Quelle: Interview mit Frau Dalianis, eigene Darstellung

Das Besondere der Kommune Eschborn liegt darin, dass keine einzige der institutionellen Betreuungsstrukturen für Kinder unter 3 Jahren eine rein kommunale Einrichtung ist: Die örtliche Politik hat sich dafür entschieden, Kinderbetreuungspolitik ausschließlich nach dem Model **öffentlich-privater Partnerschaft** auszurichten. Jede neue geplante Struktur wird zusammen mit den ansässigen Betrieben geplant, allerdings mit der Vorgabe, dass die Einrichtungen nicht nur für die Kinder der Betriebsangehörigen, sondern für alle Kinder der Gemeinde zur Verfügung stehen.

Was die *Tagespflege* anbetrifft, hat sich der Magistrat bewusst für **Qualitätsnormen** entschieden, die weit über den Bundes- und Landesmindeststandards liegen: wenn das Land Hessen z-B. eine Mindestqualifizierung für Tagespflegepersonen durch die erfolgreiche Teilnahme an einer Grundqualifizierung von 45 Unterrichtsstunden (mit einem Erste-Hilfe-Kurs für Säuglinge und Kleinkinder sowie einer Aufbauqualifizierung von mindestens 20 Unterrichtsstunden im darauf folgendem Jahr) verlangt, so bietet die Stadt Eschborn im Rahmen des Netzwerks NEt (cf. unten) eine kostenlose Qualifizierung von 160 Stunden an, um das „Bundeszertifikat“ (des Bundesverbandes der Tagespflege) zu erhalten.

In *Tagesstätten* wird der Akzent ebenfalls auf die Qualität der Dienstleistungen gesetzt: der Magistrat hat 2008 ein Netzwerk für Qualitätsstandards in der Kleinkindbetreuung lanciert; eine volle Arbeitsstelle wurde für diesen Zweck eingerichtet. Die Kommune hat sich zum Beispiel zum Ziel gesetzt, so viele Einrichtungen wie möglich mit bilinguaem Personal zu eröffnen. Quereinsteiger könnten hier rekrutiert und umgeschult werden, um Erzieher mit einer ausländischen Muttersprache anbieten zu können – die bereits angebotene Sprache ist Englisch. Französisch und Koreanisch werden in Betracht gezogen.

### ***2.3 Ausbaupläne – politische Prioritäten***

## **Eine offensive Angebotsstrategie in der Kleinkindbetreuung: öffentlich-private Partnerschaft und freie Preisgestaltung bei gleichzeitig hohen Qualitätsanforderungen**

Eschborner Rathauspolitik hat beschlossen, ab 2002 massiv in die Kleinkindbetreuung zu investieren, was dank der Gewerbesteuereinnahmen, die Eschborn zu einer reichen Kommune machen möglich wurde. Örtliche Politiker konnten dabei auf keine Infrastruktur zurück greifen (es bestand seit langem lediglich eine Krippe – Elterninitiative). Der Bürgermeister sieht in dieser Infrastruktur im Aufbauen einer der politischen Dreh- und Angelpunkte für die wirtschaftliche Entwicklung der Kommune: Unternehmen, die sich in Eschborn ansiedeln wollen, werden angeregt mit der technischen und finanziellen Hilfe der Stadt, in einem Betreuungsangebot für ihre Mitarbeiter zu investieren, was als Wettbewerbsvorteil zur Rekrutierung junger qualifizierter Beschäftigter gilt. Auf diesem ökonomischen Hintergrund versteht sich, dass die Politik zur Entwicklung der Kleinkindbetreuung auf **erwerbstätige Eltern** ausgerichtet ist – eine Infrastruktur, die es den Arbeitgebern ermöglicht, auf eine schnellere Rückkehr der Mütter nach der Geburt ihres Kindes in den Betrieb zu hoffen. Der Eschborner Magistrat hat sich also für ein vielfältiges Angebot entschieden, um berufstätige Eltern die Wahlfreiheit zu ermöglichen und deshalb mit den ansässigen Unternehmen oder mit solchen, die sich dort ansiedeln wollen, Verträge auf Basis öffentlich-rechtlicher Partnerschaft abgeschlossen, um besser auf die Bedürfnisse der Beschäftigten reagieren zu können.

### **Ein von oben verordneter Politikwechsel**

Der Bürgermeister der Kommune Eschborn ist Christdemokrat. Für ihn sind Dienstleistungen zur Kleinkindbetreuung integraler Teil der Wirtschaftspolitik der Kommune<sup>23</sup>, das zu seinem und dem Thema geworden ist und welches er „auf direktem Wege“ zusammen mit der Frauenbeauftragten der Kommune bearbeitet, die den starken Akzent der beruflichen Gleichbehandlung der Frauen auf die Kleinkindbetreuungspolitik der Stadt setzt.

Der rapide Anstieg des Betreuungsangebotes folgt einer politisch offensiven « top-down » Strategie, die vom politischen Stab im Rathaus entwickelt wurde. Diese Strategie, die gewählt wurde, um das Angebot in der Betreuung der unter Dreijährigen konsequent und in kurzer Zeit erhöhen zu können, steht in Einklang mit den auf Bundesebene verabschiedeten Reformen und ihren Adressaten – Doppelverdiener-Haushalte.

Diese Strategie beruht auf 4 wesentlichen Prinzipien, die in einem Positionspapier zur Kleinkindbetreuung von Dezember 2007 festgeschrieben wurden: Diversität des Angebots (was Flexibilität und pädagogische Konzepte betrifft - *Angebotsvielfalt*), Wahlfreiheit für Eltern, „öffentlich-private“ Partnerschaft (*Verbundmodell*) und freier Wettbewerb zwischen den Anbietern (unter öffentlich gesetzten hohen Qualitätsanforderungen).

Die Strategie zur Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots der Kommune Eschborn erfolgt in zwei Etappen: zunächst wurde ein Pool für Tagesmütter errichtet, dann die Infrastruktur für eine flexible kollektive Kleinkindbetreuung aufgebaut.

### **1. Phase (1999-2004): Strukturierung des individuellen Betreuungsangebotes**

Das Engagement der Kommune auf diesem Gebiet geht auf 1999 zurück, als die Kommune die Bildung eines inter-kommunalen Netzwerkes (*Regionales Netzwerk für Kinderbetreuung Taunus – NET*) initiierte, das einen Zusammenschluss der Nachbargemeinden mit mehreren größeren Unternehmen schuf, um einen Pool von anerkannten Tagesmütter zu schaffen und damit den Bedürfnissen der Beschäftigten dieser Unternehmen zu entsprechen. Diese

---

<sup>23</sup> - Die Darstellung der Stadt für Betriebe, die über Internet auf Standortsuche sind, spiegelt sehr gut diese Philosophie wider: Das Angebot an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige nimmt dort einen wichtigen Platz ein.

Betreuungsform entspricht nicht nur einer quasi-familialen Betreuung (mit *einer* Bezugsperson), sondern sie bietet auch den Vorteil der Flexibilität - vor allem in Bezug auf atypische Beschäftigungszeiten der hoch qualifizierten Arbeitnehmerinnen.

2002 wurde ein Verein zur jährlichen Ausbildung verschiedener Gruppen von Tagesmüttern gegründet, der Angebot und Nachfrage nach individueller Dienstleistung (auch mit Hilfe von Internetauftritten und einem Telefondienst) koordinieren sollte. Der Verein ist auch ein Treffpunkt für Eltern und Tagesmütter und ein Ort, an dem die Tagesmütter zusammen kommen können. Eltern werden dort auch zusätzliche Dienstleistungen, wie z.B. Hilfen in ihrer Erziehungsfunktion oder beim Aufbau von Eltern-Netzwerken in den Betrieben angeboten.

Logistische Unterstützung könnten Tagesmütter in den kommenden Monaten verstärkt durch ihre Einstellung durch den Verein oder durch einen anderen Träger der Kinderbetreuung erhalten, z.B. in der Organisation ihrer Arbeit, aber auch in Fragen der sozialen Sicherung und Besteuerung.

### **2.Phase (2005-2008): Ausbau kollektiver und qualitativ hochwertiger Kinderbetreuung**

Parallel zur Umsetzung des TAG investiert die Kommune stark in den Ausbau der Einrichtungen für die Kleinkindbetreuung: innerhalb von 3 Jahren hat sich die Zahl der kommunalen Plätze verfünffacht – mit den von den Betrieben gekauften Betreuungsplätzen kommt man auf ein Verhältnis von 1 zu 10. Diese Zahlen weisen auf die wesentliche Rolle der Unternehmen beim Anstieg des Angebots hin: wenn die Stadt 100 (kommunale) Plätze geschaffen hat, haben die Arbeitgeber vor Ort 180 Plätze für die Kinder ihrer Mitarbeit mitfinanziert.

#### **Chancengleichheit für berufstätige Eltern:**

Das Angebot der Stadt Eschborn in der Kleinkindbetreuung ist auf berufstätige Eltern ausgerichtet aber auch auf Arbeitsuchende und Alleinerziehende. Der (kontinuierliche) Zugang der Kinder von prekär Beschäftigten und Arbeitslosen stellt für die Stadt ein Problem dar. Diese Prioritätensetzung steht im Einklang mit der Familienpolitik der rot-schwarzen Koalition und spiegelt deren dezidierte Konzeption der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen (in diesem Fall zwischen berufstätigen Müttern und Vätern) wider, da die Frauenreferentin der Stadt eine Schlüsselrolle in der Entwicklung der Kleinkindbetreuungspolitik spielt<sup>24</sup>.

Der Magistrat setzt ebenfalls einen Akzent auf die „besonderen Bedürfnisse“ der Kinder aus Migrantenfamilien, Zuwanderer- und Spätaussiedlerfamilien: in Anlehnung an das Zuwanderungsgesetz setzt die Stadt durch ihre Vereine „einen Mindestrahmen staatlicher Integrationsangebote“ um, der z.B. einen Anspruch auf einen zweijährigen Integrationskurs beinhaltet. Die Stadt versucht, ausländischen Kindern die Möglichkeit zu bieten, in bilingualen Kitas und Kindergärten ihre Muttersprache zu pflegen<sup>25</sup>.

## **2.4 Trägerlandschaft und Trägerqualität**

---

<sup>24</sup> - Diese Konzeption spiegelt sich zum Beispiel in der Gründung eines lokalen Bündnisses für Familie mit einem Fokus auf Geschlechterpartizipation und Gender Mainstreaming (« Lokales Gender Netzwerk Eschborn») wider.

<sup>25</sup> - Die Stadt Frankfurt und der Main-Taunus Kreis verfügen über mehrere internationale Schulen und Gymnasien.

Zwischen 1994 und 2005 hatte Eschborn nur eine einzige Einrichtung in der Kleinkindbetreuung – innerhalb von 3 Jahren hat sich, auf Initiative des Magistrats, die Zahl der Plätze verzehnfacht und dies hauptsächlich in gemeinnützigen Einrichtungen (10 Plätze in konfessionellen Einrichtungen), jedoch keine städtische Einrichtungen. Das ermöglicht einen fairen Wettbewerb unter den Dienstleistern in der Kleinkindbetreuung.<sup>26</sup> So erfolgt auch die finanzielle Unterstützung für alle Dienstleister, seien es private oder andere gemeinnützige nach dem Prinzip **der strikten Gleichbehandlung**: alle Anbieter bekommen die gleichen Verträge mit den gleichen Bedingungen<sup>27</sup>. Hin und wieder bevorzugte die Stadt teure Anbieter mit besseren pädagogischen und betriebswirtschaftlichen Konzepten. Für jeden neu geschaffenen Platz in der Kleinkindbetreuung investiert die Stadt Eschborn 2.500 Euro. Im Fall der bisher größten Eschborner Einrichtung, – dem Kitamodell EducCare (100 Plätze und demnächst 140) – wurde ein Konzept der prozessorientierten Pädagogik eines Kinderbetreuungsunternehmens ausgewählt, dessen Geschäftsführer solide betriebswirtschaftliche Erfahrungen besitzen.

Zur finanziellen Unterstützung für Familien: Voraussetzung für den kommunalen **Betreuungsscheck** von monatlich 200 Euro ist die Erwerbstätigkeit beider Eltern oder bei Alleinerziehenden eines Elternteils. Mit dem Betreuungsscheck soll ausschließlich der Ausbau von Vollzeitbetreuungsplätzen (inkl. Mittagessen) erreicht werden, mit der Möglichkeit des Splitting von Plätzen. Diese Strategie, die die Priorität auf Flexibilität setzt, stimmt nicht ganz mit der in der Stadtverwaltung noch stark vertretenen Tradition der Halbtagsbetreuung für Kinder im Vorschulalter überein.

#### **ESCHBORN – Subventionierung der Kleinkindbetreuung**

##### ***Institutionelle Betreuung***

###### **• Investitionskosten:**

2.500 € der Kommune für die Schaffung von (Vollzeit)Plätzen

###### **• Betriebskosten:** (pro Eschborner Kind und pro Monat, auf Vollzeitbasis)

200 € der Kommune – Betreuungsscheck für berufstätige Eltern

300 € zusätzlich von der Kommune – « bis sich der Bund einschaltet »

300 € vom Land – an den Träger

+ Elternbeteiligung: 400 € bis max. 550 € (abhängig von den selbstbestimmten Preisen der KB-Träger)

###### ***Tagespflege:***

200 € der Kommune (Betreuungsscheck)

150 € vom Kreis, an die Tagesmutter

+ Elternbeteiligung: 200 €

+ einkommensabhängiger Zuschuss vom Kreis an die Eltern (für die Tagesmutter): 220 €

Quelle: Interview mit Frau Dalianis; eigene Darstellung.

*NB: in Eschborn gibt es schon eine kostenfreie Kinderbetreuung für die 3-6 jährigen Kinder (halbtags d.h. für das Modul 7:00-12:30Uhr) - wenn das Land Hessen (Bambini Programm ab 01.01.2007) nur das letzte Jahr vor Schulbeginn breitagsfrei gestaltet. 570 Plätze standen 2007 zur Verfügung (1103 Plätze in 13 Einrichtungen für 3-10 jährige Kinder).*

#### **2.5. Koordinierung: Kommune – Betriebe – (nicht) gewerbliche Anbieter**

<sup>27</sup> - Die erste Eschborner Einrichtung für Kleinkinder (Krabbelstube Zwergenburg) musste nach der Einführung dieses Prinzips seine Organisation nach betrieblichwirtschaftlichen Maßstäben anpassen.

Im Fall von Eschborn haben wir es mit einem **liberalen Regulierungsmodus** zu tun, bei dem die öffentliche Hand die Rahmenbedingungen für einen freien Wettbewerb unter den Trägern, die wiederum selber (innerhalb einer Obergrenze von 550 €) die Preise bestimmen, festlegt, v.a. die Normen für eine qualitativ anspruchsvolle Pädagogik, sowie die Prioritätensetzung beim Zugang zu den Einrichtungen für Kinder erwerbstätiger Eltern, entsprechend der familienpolitischen Ziele auf Bundesebene. In diesem Modell stellt sich die Frage nach der Chancengleichheit für Kinder aus unterschiedlichen sozialen Schichten, unterschiedlicher ethnischer und familialer Herkunft (Eielfternfamilien).

### **Eine bewusste Strategie der Orientierung auf die lokalen Unternehmen**

Die Strategie zur Entwicklung des Angebots in der Kleinkindbetreuung hat sich argumentativ und faktisch auf der Basis der Unternehmensinteressen entwickelt. Argumentiert wird, dass die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für „Betriebskinder“ unter 3 Jahren den Betrieben Wettbewerbsvorteile in der Personalpolitik bringe. Die Kommune bemüht sich deshalb darum, dass sich die Betriebe finanziell am Ausbau der Kleinkindbetreuung engagieren.

Im Rahmen der öffentlich-privaten Partnerschaft wird diese Strategie der Ausweitung des Angebots mit und für die Unternehmen unter Berücksichtigung ihrer Sonderinteressen (qualifizierte Arbeitskräfte zu halten) ausgearbeitet. Unsere Interviewpartner haben das Besondere der Beziehungen zwischen der Kommune und den Unternehmen hervor gehoben: Unternehmen finden in Eschborn politische Ansprechpartner, die sie von der Bedarfsanalyse in der Kinderbetreuung (kontinuierlich oder nur in Notfällen) bis hin zur Errichtung von Betreuungsmöglichkeiten auch durch die Ausbildung von anerkannten Tagesmüttern unterstützen. Diesem Angebot an großzügiger und flexibler Dienstleistung für die Betriebe steht die Forderung nach ihrem längerfristigen finanziellem Engagement von durchschnittlich 3-5 Jahren gegenüber.

Diese Kleinkindbetreuungspolitik zeichnet sich dadurch aus, dass sie für und mit den Arbeitgebern vor Ort gedacht, gestaltet und umgesetzt wird. Solch eine Strategie der Kommunikation und der Politikgestaltung bleibt nicht ohne Probleme für die kommunale Verwaltung und das zuständige Jugendamt, was sich bereits in der Sprache widerspiegelt - Interventionen des Jugendamtes und der mit der Kleinkindbetreuung beauftragten Ämter sind eher auf das Kindeswohl hin orientiert. Für das Personal vom Jugendamt fallen darüber hinaus „Wirtschaftskinder“ (d.h.. Kinder von Arbeitnehmern, die nicht in Eschborn wohnen) nicht in das Ressort der Stadtverwaltung.

### **Eine beispielhafte Koordinierungsstelle für die Kleinkindbetreuung:**

Die Stadt Eschborn verfügt über eine ungewöhnliche Gestaltung des Ressorts für Kleinkindbetreuung: dieses ist direkt an den Magistrat angebunden, da der Bürgermeister die Kleinkindbetreuung als einen wichtigen Bestandteil der Standortpolitik betrachtet. Die Referentin für Gleichstellungspolitik wurde beauftragt, in direktem Kontakt mit dem Bürgermeister, eine Art Stabstelle aufzubauen, die die Koordination zwischen städtischer Verwaltung, Unternehmen, Träger der institutionellen Betreuung und der Tagespflege übernimmt. Ausgestattet mit einem Know-how über die gesetzlichen Feinheiten kann die Stabstelle eine strategische Funktion übernehmen, die Stadtmarketing, Akquisitionspolitik (Investitionsmittel von Unternehmen gewinnen) und die Entwicklung einer Qualitätspolitik mischt.

Unternehmen sollen mit für sie zugeschnittenen Argumenten (Kleinkindbetreuung als Wettbewerbsvorteil für die Rekrutierung neuer Fachkräfte) überzeugt werden, sich mit dem Thema zu beschäftigen und in die Schaffung neuer Plätze mittelfristig zu investieren. Sie werden aufgefordert, in den verschiedenen städtischen Gremien (lokale Bündnis für Familie, Netzwerk für Tagespflege) teilzunehmen, um ihre Bedürfnisse und Präferenzen mitzuteilen.

Sprache und Arbeitsverfahren dieser Stabstelle – die sich stark von traditionellem Verwaltungshabitus unterscheidet und stärker der betriebswirtschaftlichen Arbeitsmodi ähnelt, spielt in dem starken Engagement einiger großer Arbeitgeber in der Kleinkindbetreuung eine entscheidende Rolle

Im September 2008, wurden das regionale Netz für Tagespflege und das lokale Gender Bündnis in dem regionalen **Bündnis für Familie Eschborn und Taunus** zusammen gebracht: als Gründungspartner waren Kommune, Unternehmen, Kinderbetreuungsträger und Eltern anwesend. Die Koordinierung des Bündnisses wurde vom Eschborner Rathaus übernommen. Mit dieser Gründung wurde der Akzent auf die Öffentlichkeit und auf die Transparenz des Betreuungsangebotes gesetzt, auf die Partizipation der Eltern an der Gestaltung dieses Angebotes und auf die „Abrundung“ der Kleinkindbetreuung (z.B. mit Babysitter Dienstleistungen, Senioren als „Großelternersatz“, und der Option der Übernachtungen in Einrichtungen). Die Stadt bestätigt hiermit ihren Willen nach einer liberalen und gleichzeitig partizipatorischen Politikgestaltung, mit einer starken hierarchischen Regulierung durch die öffentliche (kommunale) Hand.

## **2. 6 Besonderheiten ausgewählter Einrichtungen:**

### **die Eschborner Kita EducCare als Paradebeispiel**

Ausgewählt für unsere Fallstudie wurde diese Einrichtung, weil sie die Kleinkindbetreuungspolitik der Stadt Eschborn gut widerspiegelt: sie beruht auf einem Konzept der Mischfinanzierung (öffentliche und betriebliche Mittel für Investitions- und Betriebskosten) und der Flexibilität (durch Platz-sharing). Der von der Stadt ausgewählte Träger der Einrichtung ist ein privat bundesweit agierendes Unternehmen der Kleinkindbetreuung (das gGmbH Educare), das wiederum die gezielte Diversifizierung des Trägerlandschaft widerspiegelt.

Die Einrichtung wurde im Herbst 2007 eröffnet. Lokale Unternehmen wurden in den Prozess der Planung von Anfang an als gleichberechtigte Partner involviert und ihr Bedarf an einer von einer ausgebauten Kinderbetreuung gestützten flexiblen Arbeitszeitorganisation berücksichtigt. Die Stadt wollte mit dieser Einrichtung ein politisches Zeichen setzen: Eschborner Kinder und Kinder der Beschäftigten von Eschborner Unternehmen sollten „mindestens tagsüber“ eine Gemeinschaft bilden.

Das Kita Konzept von EducCare wurde von der Stadtverwaltung wegen der Doppelerfahrung der Geschäftsführung in kommunaler und betrieblicher Kinderbetreuung ausgewählt. Zwei andere wichtige Gründe für diese Wahl waren: ein (u.a. im Ausland) erprobtes und ambitioniertes Konzept der prozessorientierten Pädagogik, das Verlässlichkeit für die Eltern garantiert, und ein solides Managementmodell, das ermöglicht, sich an den flexiblen Bedürfnissen von Familien (und deren Arbeitgebern) schnell anzupassen.

#### ***Das Unternehmen EducCare:***

Das Unternehmen wurde 2001 von zwei früher im IT Bereich tätigen Managern gegründet und hat sich zur Aufgabe gemacht, die deutsche Landschaft der Kleinkindbetreuung mit einen flexiblen und pädagogisch ambitionierten Konzept zu erneuern.



Auf der Basis der prozessorientierten Reggio Pädagogik<sup>28</sup>, werden die Entwicklung, Wünsche und eventuellen Schwierigkeiten der Kinder systematisch beobachtet und dokumentiert und an die Eltern regelmäßig berichtet.

Die Schaffung neuer Kinderbetreuungsplätze wird durch die Umsetzung eines „Splitting“-Prinzips ökonomisch optimiert, indem jeder Vollzeitplatz eventuell durch mehrere Kinder besetzt wird: solch ein elektronisch gestütztes Management des Platzkontingents erlaubt eine zeitnahe Organisation der Wochenpläne nach den Bedürfnissen der Eltern und ein schnelles Zurückgreifen auf zusätzliche Arbeitskräfte. Diese Managementaufgabe wird von einer freigestellten Leitung übernommen, die auch für die pädagogischen Inhalte verantwortlich ist.

#### **ESCHBORN : EducCare - Ein Dienstleistungsunternehmen in der Kinderbetreuung :**

EducCare ist eine gemeinnützige GmbH,  
In 2001 gegründet. Seit 2002 bundesweit anerkannter Träger der freien Jugendhilfe.  
Öffnung der ersten Einrichtung in Stuttgart 2003.

Stand 2008:

8 Einrichtungen bundesweit (2 in Planung ; Ziel: 80 im Jahre 2010)

100 Angestellte (10 in der Kölner Zentrale)

Beratung von 89 weiteren Kitas (Ziel: 1.000 im Jahre 2010)

Quelle: <http://www.educare.de/index.php> ; eigene Darstellung.

EducCare zeichnet sich auch durch seine Personalpolitik aus, die sich stark für die Entwicklung und die Weiterbildung der Mitarbeiter engagiert. Wie bereits erwähnt, ist die Leitungsfunktion von pädagogischen Aufgaben (mit den Kindern, jedoch nicht von konzeptionellen Aufgaben) freigestellt; für die pädagogischen Fachkräfte werden 20% Vor- und Nachbereitungszeit (Beobachtung der Kinder, Dokumentation der Beobachtungen, Austausch mit der Leitung und Berichterstattung) eingeplant – neben den 80% Verfügungszeit für die Betreuung der Kinder. Fachkräfte werden in der 2007 gegründeten EducCare Akademie regelmäßig weitergebildet. Ihnen werden eine Coaching-Dienstleistung und ein landesübergreifender Austausch mit Kollegen des EducCare Netzwerkes angeboten. Für die „Springer“, die im Unterschied zu den Festangestellten (mit Kernarbeitszeiten) nur bei unerwartetem Betreuungsbedarf stundenweise (und auf 400 € Basis) einspringen, liegt der Akzent auf der Flexibilität ihres Einsatzes, der mit einer besonderen Aufmerksamkeit für die Vereinbarkeitsprobleme dieser Mitarbeiter (zum Teil) kompensiert wird.

Diese Personalpolitik zielt darauf, durch einen Schwerpunkt auf Selbstentwicklung und Profilschärfung durch personalisierte Weiterbildung, das Stellenangebot des Unternehmens im Kontext des weit verbreiteten Fachkräftemangels attraktiv zu machen. Die Umschulung von Quereinsteigern (z.B. mit internationalem, künstlerischem, oder naturwissenschaftlichem Hintergrund) ist eine ergänzende Strategie, um diesen Fachkräftemangel zu beheben. Diese Personalpolitik „nach Maß“ wird vor Ort von den Leitungskräften als besonders herausfordernd betrachtet.

#### ***Das Kita-Modell Eschborn***

Die Gründung der Eschborner Bildungskindertagesstätte EducCare ist auf die Initiative des Eschborner lokalen Bündnisses für Familie zurückzuführen, das, unterstützt durch interessierte Unternehmen, darauf zielt, den Ausbau von Betreuungsplätzen zu fördern.

<sup>28</sup> - Wie in der Montessori Pädagogik wird das Kind als Person betrachtet, das sehr wohl in der Lage ist, seine Wünsche zu äußern und Entscheidungen über seinen Tagesablauf in der Krippe (was die Aktivitäten oder ihre thematische Zusammenhang betrifft) selber zu treffen.

Das EducCare Konzept der Bildungskindertagestätte entspricht den Bedürfnissen der international agierenden beteiligten Unternehmen sowohl an mehrsprachigem Personal als auch an flexiblen Öffnungszeiten. Das Konzept entspricht auch den hochwertig angelegten Qualitätsnormen des Magistrats (Betreuungsschlüssel, Qualifizierung des Personals).

**ESCHBORN – Eine Tageseinrichtung für Kinder von 6 Monaten bis unter 3 Jahre**

Öffnung im Oktober 2007

100 Vollzeitplätze (nicht alle betriebliche Plätze sind besetzt)

Öffnungszeiten: 7:30-17:30 (10 Stunden für Stadtkinder) 07:00-19:00 Uhr (12 Stunden für Betriebskinder)

Ganzjährig geöffnet

Flexible Nutzungsmöglichkeiten (variabel Wochenkontingente / Zubuchung von Stunden möglich)

9 Stunden Betreuung pro Tag maximal für ein Kind (mit Ausnahme aus Not)

**„1/3 Eschborner Kinder und 2/3 Betriebskinder“:**

Vollzeitplätze (mit Essen) mit der Möglichkeit Plätze zwischen mehreren Kindern zu „splitten“

- 40 von der Kommune « gekaufte » Plätze

- 60 von den Unternehmen « gekaufte » Plätze

+ 100 zusätzliche Plätze in Planung

Gruppe von 10 Kindern, altersgemischte Gruppen

Betreuungsschlüssel: 1,5 bis 2 Fachkräfte pro Gruppe (+ unterstützende Kräfte)

**Personal:**

1 Leiterin (Vollzeit)

12 ErzieherInnen (11 VZ + 1 TZ von 30 Stunden)

3 unterstützende Kräfte (Stundenweise – auf 400 € Basis)

Die Bezahlung ist TVÖD angelehnt (+ zusätzliches Gehalt).

Quelle: eigene Darstellung ; aus den Interviews zusammengestellt.

Die Leitung der Kita (und des Unternehmens) versucht den Zugang zu Betreuungsplätzen nach dem Prinzip des größten Bedarfs der berufstätigen Eltern (und nicht nach Warteliste) zu organisieren. Auf die Mischung von Nationalitäten und sozialen Schichten wird auch geachtet und sogar angestrebt.

Wert wird auch auf die Einbindung und auf die Partizipation der Eltern („nach Lust und Geschmack“) gelegt: Elternabende werden zum Informationsaustausch regelmäßig organisiert, Befragungen zur Qualität der Dienstleitungen und Zufriedenheit der Eltern (und den Kindern) werden geführt; die Organisation der Einrichtung und der Aufbau dessen Dienstleistungen werden mit den Eltern diskutiert.

**ESCHBORN: Kita EducCare - Kostenverteilung:**

Preisgrenze: Elternbeteiligung von max. 550 € für 45 Wochenstunden

**1.250 € Kosten je Platz (Vollzeit, i.e. für 35 Stunden)**

- Landeszuschuss (Bambini Programm): 200 €

- Landeszuschuss (Offensive Kinderbetreuung) 50 €

- Stadt Eschborn: 200 € (entfällt bei auswärtigen Kindern)

- Elternbeteiligung: 500 € (für städtische Kinder – Vollzeit)

- Restkosten für das Unternehmen (und Eltern) 300 € (500 € bei auswärtigen Kindern)

/ oder für die Stadt (300 €)

Quelle: eigene Darstellung ; aus den Interviews zusammengestellt.

## **2.7 Zusammenfassung der Eschborner Fallstudie**

Die Stadt Eschborn stellt einen interessanten Fall dar, indem es um eine lokale Politik der Kleinkindbetreuung geht, die sich dem Ziel „von Null auf Hundert in raschem Tempo“ verschrieben hat. Die Regulierung des Betreuungsangebotes durch die öffentliche Hand ist hier stark - sie wird von einem ungewöhnlich günstigen Haushalt bestimmt und ermöglicht.

Der Regierungsstil Eschborns kann als liberaler und partizipativer charakterisiert werden: es herrscht einerseits ein offener Wettbewerb zwischen allen Kategorien von Trägern – ohne Privilegien für öffentliche Träger (es gibt keine), die aber von hohen Qualitätsstandards und klaren sozialen Präferenzen flankiert werden; andererseits wird die Betreuungspolitik nach ihrer Anlaufphase offen gestaltet - in Kooperation mit anderen Kommunen, mit Unternehmen, mit allen Betreuungsträgern und mit den Eltern – was in einem internationalen Kontext betrachtet eher ungewöhnlich ist.

Arbeitgeber sind in Eschborn der erste Partner der Stadt in der Gestaltung und Umsetzung ihrer Kleinkindbetreuungspolitik: sie sind nicht nur die Hauptadressaten der städtischen Offensive sondern auch die Hauptfinanziers dieser Politik, die ein zentrales Element in der Standortpolitik bildet. Dieser klare politische Strategie gegenüber den Betrieben ist eher ungewöhnlich: als Mitgestalter der Politik, müssen Arbeitgeber sich aber finanziell mittelfristig engagieren.

### **Quellen:**

- Interview Sabine Dalianis, Frauenbeauftragte der Stadt Eschborn
- Interview Marcus Bracht, Geschäftsführer des gGmbH EducCare
- Interview Beate Logemann, Geschäftsführung Kita EduCare Eschborn
- Interview Frau Sippman, regionaler (Hessen) pädagogischer Coach EduCare
- Eschborner Handbuch für Familien, 2007 Version
- Bürgerinformation der Stadt Eschborn, Broschüre, Stand von September 2007
- FAZ Artikel, „Steueroase will auch Kinderparadies sein“, 15.05.2008
- Lüttich, Henner, „Die Standorte mit dem besten Investitionsklima“, Immobilienwirtschaft, 10/2006: 2 Beiträge aus der Internet Seite der Stadt Eschborn (cf. am Anfang Dalianis Interview: der Ranking von der Bertelsmann Stiftung ist nicht zu finden).
- „Der Ausprobierer“, Artikel in *Brand Eins* (05/2008) über Alex Thelen, Geschäftsführer von EducCare.
- Internet Seite NEt : besonders Seite „Partnerschaft mit Unternehmen“
- Internet-Präsentation Eschborner Lokales Gender Netzwerk
- EducCare Dokumentation: Broschüre „EducCare – anforderungsgerechte Kindertagesstätten“ (Dez. 2006)
- EducCare Dokumentation: Powerpoint Präsentation „Kita Modell Eschborn“ (24. Januar 2007)

## **VI – Regulierungsstile für ein stärkeres betriebliches Engagement in der Kleinkindbetreuung**

In diesem Abschlusskapitel werden die Ergebnisse unserer deutschen Fallstudien (Frankfurt / Eschborn) verglichen, bevor wir diese dann mit Ergebnissen der in Frankreich (im Rahmen des CAF Projektes) durchgeführten Fallstudien konfrontieren. In einem dritten Schritt, versuchen wir die Charakteristika zweier nationaler Regulierungsstile anhand der jeweils lokalen Betreuungspolitiken zu skizzieren, indem wir die Rolle der Betriebe als ein zentrales Kriterien dieser Regulierungen analysieren.

### ***1. Vergleich Frankfurt-Eschborn: Das Dilemma des Ausbaus der Kleinkindbetreuung - für alle Kinder oder nur für Kinder erwerbstätiger Eltern?***

Die Regulierung des Angebots in der Kleinkindbetreuung durch die öffentliche Hand zeigt in unseren beiden Gemeinden wesentliche Unterschiede auf, die zwei mögliche aber in ihrer Effektivität differenzierte Wege im Ausbau der Kleinkindbetreuung vorzeichnen.

Dieser Vergleich zeichnet sich erstens durch seinen Kontext, einer sozio-ökonomischen Interdependenz zwischen einer Metropole und einer kleinen Gemeinde an seiner Peripherie – in der klassischen Logik ein Ballungsraum - aus. Die periphere Kommune profitiert von der ökonomischen Attraktivität der Infrastruktur der Metropole. Zweitens ist die Zeitdimension ein weiteres Charakteristikum des Vergleichs: als Frankfurt bereits seit mehreren Jahren über eine Infrastruktur mit öffentlichen Krippen und Kindertagesstätten verfügte, war in Eschborn die Kleinkindbetreuung bis 1995 noch kein Thema – in den letzten 10 Jahren führte lediglich eine Elterinitiative zur Gründung der ersten Einrichtung. Die Stadt Frankfurt hat hingegen seit Ende der 80er Jahre, unter einer rot-grünen Regierungskoalition in den Ausbau institutioneller Kinderbetreuung, auch mit Hilfe des Konzeptes der „Kinderläden“ investiert.

Die zwei Gemeinden haben auf die Initiativen der Bundesfamilienpolitik (insbesondere auf die Reform des TAG) mit unterschiedlichen Strategien reagiert. In Eschborn, mit einer maßgeschneiderten Stabstelle direkt angebunden an das Amt des Bürgermeisters, durch eine „top-down“ Strategie, wodurch innerhalb von 9 Jahren eine Betreuungsquote von 40% erreichen werden konnte. Ein Großteil der geschaffenen Plätze (in der Tagespflege und in kollektiven Einrichtungen) wurde und wird von den Arbeitgebern vor Ort co-finanziert. Ganz anders geht die Stadt Frankfurt vor: ihre Strategie ist weniger zielgenau auf eine Bevölkerungsgruppe (berufstätige Eltern) und auf die Bedürfnisse von Betrieben fokussiert, sie versucht vielmehr die Einrichtung von neuen Betreuungsplätzen öffentlicher und privater Träger zu unterstützen, um den Bedarf einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht abzudecken. Dabei spielt die finanzielle Unterstützung der Arbeitgeber eine, im Vergleich zu Eschborn, untergeordnete Rolle.

Unter der Perspektive der Chancengleichheit vertreten Frankfurt und Eschborn ebenfalls zwei unterschiedliche Strategien: Eschborn fördert primär die Gleichheit berufstätiger Männer und Frauen – alle seit dem Jahre 2000 geschaffenen (und mit Zuschüssen finanzierte) Betreuungsplätze sind für Kinder von Zweiverdienerhaushalten gedacht. In Frankfurt hat der Ausbau der Kleinkindbetreuung alle Kinder der Stadt im Visier – insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund, deren Eltern durch niederschwellige Angebote ermutigt werden, ihre

Kinder einer institutionellen Betreuung anzuvertrauen. Vorrang in Frankfurt hat das Ziel der Herstellung einer Bildungs- und Chancengleichheit von Kindern.

Auch die Rolle, die den vor Ort ansässigen Arbeitgebern in der lokalen Koordinierung von Angebot und Nachfrage zukommt, unterscheidet sich wesentlich in den zwei Städten. Eschborn betrachtet sein Angebot in der Kleinkindbetreuung als wichtigen Bestandteil seiner Wirtschaftspolitik: die Kleinkindbetreuungspolitik der Stadt wird sogar in einer betriebswirtschaftlichen Logik und Sprache zum Ausdruck gebracht mit dem Ziel, dass sich Unternehmen von dem Thema der Vereinbarkeit direkt angesprochen fühlen. In Frankfurt wiederum gelten die einzelnen Arbeitgeber als *ein* Akteur unter anderen, ihnen wird keine spezifische Rolle im Ausbau der Kleinkindbetreuung zugeschrieben. Ein Vergleich der lokalen Bündnisse für Familie in beiden Städten spiegelt dies wider. Als Zwischenbilanz unserer empirischen Untersuchung scheint die Eschborner Strategie am effektivsten, um die Arbeitgeber stärker für den Ausbau der Kleinkindbetreuung mittelfristig zu mobilisieren und Frankfurt, um die soziale Kohäsion in der Stadt zu stärken.

## **2. Das Engagement der Betriebe in der Kleinkindbetreuung im deutsch-französischen Vergleich**

In diesem Abschnitt vergleichen wir eine französische explorative Studie (Daune-Richard/Odena/Petrella 2007), die ebenfalls auf qualitativen Interviews, die in zwei kontrastierenden Territorien geführt wurden<sup>29</sup>, beruht mit unserer Studie, der beiden Fallstudien zu Frankfurt und Eschborn.

### *Partizipation der Betriebe in der Kleinkindbetreuungspolitik der Städte – Diversifizierungsmodi*

In Frankreich hat eine Marktöffnung gegenüber privaten und gewerblichen Betreibern von Einrichtungen zur Kleinkindbetreuung eingesetzt, die im Kontext zahlreicher familienpolitischer Initiativen zu sehen ist: die Familienkonferenz 2003, die vorgeschlagen hat, Kinderbetreuungseinrichtungen für möglichst viele Akteure zu öffnen; Richtlinien der Familienkasse seit 2004, die finanzielle Anreize für Vereine und die Privatwirtschaft, sich in der Kinderbetreuung zu engagieren, vorsehen, was zu einem Anwachsen des Engagements privater Anbieter (Vereine / *associations* und Betreuungsunternehmen / *entreprises de crèche*) nicht jedoch der Betriebe geführt hat.

Es gibt wenig öffentlich-private Partnerschaften zwischen Betrieben und Kommunen in Frankreich<sup>30</sup>, jedoch unterschiedliche regionale Dynamiken, die auch von den politischen Akteuren vor Ort abhängig sind. Wie in Deutschland, richten sich die städtischen Zuschüsse für betriebsnahe Kinderbetreuung in Frankreich auch nach dem Grad der Öffnung für Stadteilkinder. Dies wird von den Betrieben sowohl positiv gewertet (finanzielles Gleichgewicht) als auch spannungsreich, wenn z.B. Betriebe zu festen Quoten für Stadteilkinder verpflichtet werden und sie gleichzeitig der Nachfrage ihrer eigenen Beschäftigten nach Betreuungsplätzen nicht nachkommen können.

<sup>29</sup> Die Interviews in Frankreich wurden mit institutionellen Akteuren geführt: mit den Familienkassen, Kreisverwaltungen (*conseils généraux*, zuständig für Betriebsgenehmigungen, Kontrolle der Einrichtungen und Weiterbildung der Tagesmütter), Stadtverwaltungen (Bürgermeister).

<sup>30</sup> - Aber mehr und mehr Einrichtungen delegieren aus Kostensparungs- und Effizienzgründen ihre Verwaltung an private (gemeinnützliche oder profitorientierte) Betreuungsunternehmen – was aus deutscher Sicht nicht als Partnerschaft beschrieben werden kann (sondern als Externalisierung von Managementfunktionen/ *délégation de gestion*). Unter privat-öffentlichen Partnerschaften verstehen wir eine gemeinsame oder partizipative Gestaltung der lokalen Betreuungspolitik, in der privaten Akteuren Mitbestimmungsrechte gewährt werden.

Die Marktöffnung hin zu privaten und gewinnorientierten Trägern (*entreprise de crèches*) der Kleinkindbetreuung wird in Frankreich in Forschung und Politik sehr stark unter dem Aspekt unterschiedlicher Betreuungslogiken diskutiert, die aufeinander prallen und dadurch die herrschende Logik in der Kinderbetreuung modifizieren. Neben einer Familienlogik und einer, wie die Autorinnen es nennen, zivilgesellschaftlichen Logik, die der staatlich organisierten Kinderbetreuung zu Grunde liegt, tritt eine Marktlogik. Wettbewerb und Effizienzdenken werden in diesem Politikfeld als eine eher bedrohliche Herausforderung für das Verwaltungshandeln z.B. der para-staatlichen Familienkassen angesehen. Die Studie geht von der Hypothese aus, dass ein neuer Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Logiken gefunden werden müsse. Gefragt wird, ob dies nicht zu einem Qualitätsverlust der Einrichtungen führen wird. Interessant ist, dass das Kriterium für Qualität ein allgemeines und gesellschaftliches ist und scheinbar mit einem öffentlichen Interesse (*intérêt général*) an der Kinderbetreuung eines laizistisch-republikanischen Staates gleichgesetzt wird, ohne die vielfältigen und evtl. auch disparaten Bedürfnisse von Eltern und Kindern zu thematisieren.

In der französischen Studie bezieht sich Diversifizierung auf eine neue und als problematisch angesehene Herausforderungen für **Koordinierungsstrategien** der öffentlichen Hand (*pouvoir public*) und weniger auf die Angebotsseite, also auf eine Strategie, um für Eltern eine größere Wahlfreiheit zu schaffen. Während die französische Studie das öffentliche Interesse in der Kinderbetreuung betont, wird in Deutschland stärker, so erscheint es uns, vom Kindeswohl ausgehend diskutiert – eine Hypothese, die es zu verifizieren gilt.

In Deutschland wird die Diskussion über betriebsnahe Kinderbetreuung und Marktöffnung gegenüber gewinnorientierten Anbietern (s. Kinderförderungsgesetz) mit anderen Schwerpunkten geführt, da die Strukturen andere sind. In Deutschland (West) gibt es, im Unterschied zu Frankreich, keine institutionell kodifizierte staatliche Kleinkindbetreuung. Nicht zuletzt auch aufgrund der föderalen Strukturen besteht hierzulande seit langem eine, auch weltanschaulich differenzierte Trägerlandschaft. Deshalb spielt die Polarisierung zwischen öffentlichen und privaten Anbietern in Frankreich eine wesentliche und in Deutschland eine nur geringe Rolle.

*Wie sind gesellschaftliches Interesse und individuelle Interesse der Eltern zu vereinbaren ?*

Wir gehen von der *Hypothese* aus, dass in Frankreich ein kodifiziertes Allgemeininteresse an der vorschulischen Betreuung vorherrschend ist, das sich an den Staat (und an die Familienkassen) richtet, während in Deutschland stärker die individuelle Nachfrage nach Betreuungsangeboten, an unterschiedliche Träger adressiert, prägend ist. Letzteres konnten wir den Interviews, die wir in Frankfurt und Eschborn geführt haben, entnehmen. Häufig tritt die Stadt nur als Regulator für Angebot und Nachfrage auf – was in Frankreich selten der Fall ist, dies zeigen die empirischen Fallstudien. Aus diesem Grunde bewirkt die Marktöffnung hin zu gewinnorientierten Anbietern – eine weitere noch zu diskutierende Hypothese – in Deutschland weniger Widerstände und löst weniger Reformulierungen der Steuerungselemente aus wie es in Frankreich der Fall ist.

Eine weitere, noch genauer zu analysierende Hypothese ist, dass betriebsnahe Kinderbetreuung in Deutschland nicht nur eine stärkere Verbreitung hat sondern auch mit einer stärkeren Anerkennung verbunden ist als in Frankreich, wo seitens der Eltern und der politischen Akteure diese auf weniger Zurückhaltung trifft. Das Argument, dass Betriebe Sonderinteressen vertreten und weniger dem Allgemeinwohl verpflichtet sind (Argumentation

in Frankreich) steht in Konkurrenz zu den *individuellen* Bedürfnissen von Eltern nach einer „passgenauen“ Betreuung.

Anders als in Frankreich unterstützen in Deutschland auch die Gewerkschaften betriebsnahe Kinderbetreuung, sie mischen sich mit eigenen Vorschlägen, Positionspapieren und rechtlichen Regelungen in diesen Politikbereich ein, wie wir in Kapitel IV in unserer Studie aufzeigen. Die gewerkschaftliche Zurückhaltung in Frankreich zum Thema Kleinkindbetreuung zeigt sich auch in der französischen Studie, die mit keinem Wort auf die Gewerkschaften eingeht.

Beiden Studien gemeinsam ist, dass sie in den jeweiligen Politiken ihrer Länder jeweils disparate Ziele in der Kleinkindbetreuung ausmachen: soll diese vorrangig zur Lösung der Vereinbarkeitsproblematik (die in Deutschland weit ausgeprägter ist als in Frankreich) beitragen und der Gleichstellung von Frauen und Männern verpflichtet sein oder stärker auf die Chancengleichheit von Kindern und der sozialen Integration ausgerichtet werden.

In unserer Feldforschung haben wir diese Fragestellung mit den beiden untersuchten Territorien, Frankfurt und Eschborn, lokalisieren können. Grundsätzlich wird es jedoch darauf ankommen, eine **Polarisierung, Gleichstellungspolitik versus soziale Chancengleichheit für alle Kinder**, die durch eine Zunahme betriebsnaher Betreuung und v.a. durch gewinnorientierte Einrichtungen verstärkt wird, nicht weiter zu treiben, sondern ein Instrumentarium zu schaffen, um zwischen beiden Anforderungen einen Kompromiss zu finden. Für dieses Ziel setzt französische Familienpolitik stärker auf öffentliche Strukturen, während in Deutschland regionale, parteipolitische und weltanschauliche Trägervielfalt und unterschiedliche Interessen die Betreuungslandschaft sehr flexibel gestalten.

### ***3. Charakterisierung zweier nationaler Regulierungsstile der Kleinkindbetreuung anhand der Integration betriebsnaher Kleinkindbetreuung***

Ziel dieses zusammenfassenden Absatzes ist, anhand unserem deutschen Doppelstudie und der französischen Fallstudien (im Rahmen des CNAF Projektes), eine Charakterisierung der Regulierungsstile der Kleinkindbetreuungspolitik zu skizzieren, in denen die den Arbeitgebern und Gewerkschaften zugeschriebene Rolle eine zentrale Variabel bildet.

Diese Regulierungsstile sollen eine spezifische verwaltungspolitische Mischung widerspiegeln, in der drei Regulierungslogiken – Logik des gesellschaftlichen Engagements, Marktlogik und Logik der Daseinsvorsorge – unter dem Aspekt der sozialen Gleichheit, der Wahlfreiheit der Eltern und der Geschlechtergleichheit und dem Wohlbefinden der Kinder, gewichtet werden.

Diese konzeptuellen Schlussfolgerungen basieren auf einem akteurszentrierten Ansatz. In einer vergleichenden Perspektive sollen die Konstellation der Interessen und Leitbilder beteiligter Akteure anhand ihrer Stellungnahmen in gesellschaftspolitischen Debatten und in ihrer Rolle bei der Umsetzung der Kleinkindbetreuungspolitik „interaktiv“ vorgestellt werden. Es wird nach *den* entscheidenden Elementen gefragt, die das Engagement der Arbeitgeber fördern oder behindern – dies bezogen auf der Interaktion zwischen verschiedenen territorialen Ebenen (supranationale / nationale / lokale / betriebliche), in einer vergleichenden Perspektive der „*multilevel Governance*“.

### *Kurze Definition des hier gewählten Regulierungsansatzes*

In einer postmodernen Perspektive (Kooiman 2003), kann man die Kleinkindbetreuungspolitik in den verschiedenen Länder der europäischen Union als ein mehr oder weniger konfliktreicher Treffpunkt verschiedener und zum Teil widersprüchlicher politischen Finalitäten und Leitbilder (Wahlfreiheit / Vereinbarkeit von Beruf und Leben, berufliche Gleichbehandlung der Frauen, familiales Wohlbefinden oder Frühsozialisation der Kinder, soziale Kohäsion / Vitalisierung der Natalität und der ökonomischen Wachstum (Bothfeld 2008), die wiederum in verschiedene interagierende politische Ansätze (Beschäftigungspolitik, Familienpolitik, Steuerpolitik) auf unterschiedlichen Regierungsebenen (europäische / nationale / regionale / lokale) formuliert und umgesetzt werden (Eme & Fraisse 2005, S. 8-9).

In diesem Kontext wird die Kinderbetreuungspolitik von einer Vielzahl von politischen Akteuren mit limitierten Kompetenzen und limitierten Mitteln gestaltet und umgesetzt: ihre Effektivität (Abdeckungsquote, tragbare Kosten für Gemeinde und Eltern, Segregation / soziale Breite des Zugangs) liegt an komplexen Koordinierungsmechanismen zwischen Regierungsebene (vertikale Dimension) und zwischen lokalen Akteure (horizontale Dimension: gewählte Politiker / Verwaltung / Eltern / Dienstleister / Arbeitgeber / Gewerkschaften).

Es geht uns hier darum, diese Komplexität der „*multi-level Governance*“ durch einen strukturierten internationalen Vergleich für Frankreich und Deutschland zu spezifizieren: zwei Kriterien scheinen für unser Anliegen von besonderen Wichtigkeit zu sein:

- inwiefern Angebot und Nachfrage in der Kleinkindbetreuung durch die öffentliche Hand reguliert werden (hierarchische Regulierung); und inwiefern die Interaktion zwischen Angebot und Nachfrage *partizipativ* gegenüber gesellschaftlichen und Wirtschaftsakteuren (Familie / gemeinnützige und kommerzielle Dienstleister / lokale Arbeitgeber) gestaltet wird (offene / geschlossene Regulierung),
- inwiefern diese Koordinierung eine territoriale Balance zwischen widersprüchlichen Finalitäten ansteuert (Profil der lokalen Betreuungspolitik), die wiederum über die Lesbarkeit der Betreuungspolitik für ihre Nutzer entscheidet.

### *Zentralistische versus lokale Regulierungsmodi*

Sowohl in Frankreich und weit weniger in Deutschland wird Familienpolitik normiert, jedoch auf unterschiedlichen Ebenen: in Frankreich auf nationaler und in Deutschland auf regionaler Ebene, in Form von zum Teil divergierenden Leitbildern, die in Deutschland vor allem in den zwei Betreuungskulturen zwischen Ost- und Westdeutschland zum Ausdruck kommen, und die die gesellschaftliche Debatten prägen sowie in Form von Mindestqualitätsstandards, die die Rahmenbedingungen für regionale und lokale Betreuungspolitiken setzen.

Die Tatsache, dass in Frankreich die *Familienkasse* sowohl auf nationaler als auch auf lokaler Ebene eine zentrale Rolle spielt, lässt für andere politische Akteure (Kommune und Départements) wenig Spielraum, um eine lokal profilierte Politik zu gestalten und zu steuern. Dies zeigen verschiedene Fallstudien (Daune-Richard et alii 2007; Eme & Fraisse 2005 ; Fraisse et alii 2007). Koordinierungsmechanismen sind dabei häufig von eher bilateraler als multilateraler Natur (hauptsächlich durch die Finanzierungsverträge geregelt – *Contrats enfance jeunesse*). Die Familienkasse beststimmt, weil sie die Finanzströme beherrscht, einen gegenüber gesellschaftlichen und ökonomischen Akteuren eher geschlossenen als offenen Regulierungsstil. Betriebe werden als wichtige Co-Finanzierer des lokalen Betreuungsangebotes betrachtet – besonders unter dem Druck, die europäischen Ziele von Lissabon rechtzeitig umzusetzen. Arbeitgeber werden jedoch nicht als gleichberechtigte



Partner im Rahmen einer lokalen Betreuungspolitik angesehen– auch wenn sie auf nationaler Ebene die Hauptfinanziers der CNAF sind.

In Deutschland wiederum öffnet das föderale System mehr Spielraum, nicht nur für Konflikte z. B. über die Finanzierungsmodi, sondern es bietet auch Möglichkeiten der Konfliktbearbeitung für lokal profilierte Betreuungspolitiken.

Unsere lokalen Fallstudien zeigen zwei kontrastierende Betreuungspolitiken mit klaren Prioritäten: Chancengleichheit für berufstätigen Mütter und Väter in Eschborn / Chancen- und Bildungsgleichheit für alle Kinder in Frankfurt. In beiden Fällen ist die städtische Regulierung sowohl von hierarchischem Charakter (klare lokale Normen und Präferenzen regulieren den Wettbewerb unter Anbietern) als auch von einer relativen Offenheit und von einem partnerschaftlichen Stil geprägt. Betriebe werden aber in beiden Fällen als unterschiedlich wichtige Partner behandelt: In Frankfurt wurden sie lange Zeit als Partner zweiten Ranges betrachtet (besonders was die Bedürfnisse von kleinen und mittleren Unternehmen betrifft), während sie in Eschborn als wesentliche Mitgestalter der Betreuungspolitik involviert werden.

Diese relative Offenheit der deutschen lokalen Betreuungspolitik –unterstützt durch Allianzen und Bündnisse für Familie - scheint uns eine größere Dynamik in der Anpassung von Angebot und Nachfrage zu ermöglichen als die eher geschlossene hierarchische Regulierung à la française. Die höhere Legitimität, die den Arbeitgebern in der deutschen Familienpolitik gewährt wird, scheint uns eine zusätzliche Dynamik für lokale Betreuungspolitiken zu bieten.

Synopse

**Bündnisse für Familienfreundlichkeit in der Gemeinde und im Betrieb**

Bezeichnung	Initiator	Akteure	Ziel und Adressaten	Instrumente
Allianz für Familie	BMFSFJ und Bertelsmann-Stiftung	Politik, Gewerkschaften, Unternehmen (BDA und Einzelunternehmen)	Dachorganisation für mittelfristig angelegte Initiativen zur Förderung einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Arbeitswelt gebündelt sind. Ziel: Familienfreundliche Unternehmenskultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öffentlichkeitsarbeit</li> <li>• Internetportal „Mittelstand und Familie“ www.mittelstand-und-familie.de</li> </ul>
Erfolgsfaktor Familie www.erfolgsfaktor-familie.de	BMFSFJ, BDI, BDA, DIHK, ZDH (Zentralverband des Deutschen Handwerks), DGB	Unternehmen und DGB	Familienbewusste Personalpolitik soll zum Managementthema werden Führungskräfte, Personalchefs, Betriebsräte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmensnetzwerk „Erfolgsfaktor Familie“</li> <li>• Förderprogramm betrieblich unterstützte Kinderbetreuung (2008)</li> <li>• Unternehmenswettbewerb „Erfolgsfaktor Familie 2008“</li> </ul>
Unternehmensmonitor Familienfreundlichkeit	BMFSFJ, BDI, BDA, DIHK, ZDH	Institut der deutschen Wirtschaft Köln	Untersuchung der Verbreitung und Bedeutung familienfreundlicher Maßnahmen im Betrieb	Befragung von über 1.000 Geschäftsführern und Geschäftsführerinnen sowie Personalverantwortlichen
Lokale Bündnisse für Familie (2004 bundesweit) www.lokales-buendnis-fuer-familie.de	BMFSFJ	Kommunen, Unternehmen, Kirchen, Kammern, Gewerkschaften, Verbände, Stiftungen, Freie Träger der Kinder- und Jugendhilfe, Mehrgenerationenhäuser etc.	Familienfreundliche Kommunen/Städte	Lobby- und Netzwerkarbeit DGB hat das Projekt „Vorfahrt für Familie“ gegründet: kostenlose Beratung für klein- und mittelständische Unternehmen
Audit Beruf und Familie www.beruf-und-familie.de	Hertie-Stiftung		Familienbewusste Personalpolitik, Aufzeigen von Entwicklungspotentialen	Entwicklung und Evaluation von maßgeschneiderten Maßnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit für private Unternehmen, Hochschulen und öffentliche Institutionen

				Zertifizierung als „Familienfreundlicher Betrieb“
Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestalten! www.familie.dgb.de	DGB	Betriebs- und Personalräte	für das Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Rahmen gewerkschaftlicher Bildung sensibilisieren und gemeinsam mit den Bildungsträgern entsprechende Angebote für Betriebs- und Personalräte initiieren	Bildungsangebote, praxisnahe Hilfestellungen
In Balance: gutes Leben - gute Arbeit	Ver.di		Rahmenbedingungen für „Gute Arbeit“ und „Gutes Leben“ schaffen	Weiterbildung, Trainingsprogramme für betriebliche Akteure und Arbeitnehmer
Sozialpartnervereinbarung	IGBCE und Arbeitgeberverband Chemie		Erwerbstätigkeit von Eltern in der chemischen Industrie fördern	Handlungsleitfäden Checklisten

## Bibliographie

- Alet-Ringenbach C. (2009). „Qui va garder les enfants ?“. *Alternatives Économiques*, n° 277, février 2009.
- Bothfeld, S. (2008). „Under (Re-)Construction – Die Fragmentierung des deutschen Geschlechterregimes durch die neue Familienpolitik“. *ZeS-Arbeitspapier* Nr. 1/2008, <http://www.uni-bremen.de>
- Bundesregierung (2008). *Bericht der Bundesregierung 2008 nach § 24a Abs. 3 SGB VIII über den Stand des Ausbaus für ein bedarfsgerechtes Angebot an Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren für das Berichtsjahr 2007*. Berlin, Bundesregierung.
- CNAF (2008). „Interrompre son activité professionnelle : deux compléments de libre choix d'activité de la PAJE“. *L'e-ssentiel*, N°79, novembre 2008, <http://www.caf.fr>
- Daune-Richard, A.M. und Boyer, D. (2008). „Dans quel cadre institutionnel de l'accueil de l'enfance se situe la participation des entreprises et comment elle s'y intègre: la France“. Unveröffentlichter Manuskript, Paris, CNAF, März 2008.
- Daune-Richard A.M., Odena S., Petrella F. (2007). „Entreprises et modes d'accueil de la petite enfance. Innovation et diversification“. *Dossier d'étude* N°91, Paris, CNAF, avril 2007, <http://www.caf.fr>
- Deutsches Jugendinstitut, Universität Dortmund (2008). *Zahlenspiegel 2007 – Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*. München, DJI, 2008, <http://www.dji.de>
- Ehmann, S. (1999). *Familienpolitik in Frankreich und Deutschland – Ein Vergleich*. In der Reihe Finanzwissenschaftliche Schriften, Band 91, Frankfurt a.M. / Berlin / Bern / New York / Paris / Wien, Peter Lang.
- Eme, B. und Fraisse L. (2005). „La gouvernance locale de la diversification des modes d'accueil: un nouvel enjeu de cohésion sociale“. *Recherches et Prévisions*, n° 80, juin 2005, <http://www.caf.fr>
- Evers, A. und Heinze, R.G. (Hrsg.) (2008). *Sozialpolitik – Ökonomisierung und Entgrenzung*. Wiesbaden, Verlag für Sozialwissenschaften, Juli 2008.
- Fagnani und Math, A. (2007). „Les réformes de la politique familiale en Allemagne : de nouveaux horizons pour les femmes ?“. *Droit social*, mai 2007.
- Fraisse L., Lhuillier V., Petrella F. (2007). „Une proposition de typologie des régimes de gouvernance à partir des évolutions observées dans les structures d'accueil des jeunes enfants en Europe“. WP N° 07/01, EMES European Research Network, <http://www.emes.net>
- Klammer, U. und Letablier, M.T. (2008). „Les entreprises face à la conciliation travail et vie familiale : une comparaison Allemagne et France“. *Recherches & Prévisions*, n° 92, juin 2008, <http://www.caf.fr>

- Klenner C. (2008). „Gleichstellung und familienfreundliche Arbeitsbedingungen“. *WSI Mitteilungen* („Aus Bericht und Praxis“), Heft 6, 2008: 342-345.
- Kooiman J. (2003). *Governing as Governance*, London, Sage.
- Letablier M.T., Perraudin C., Anxo D., Fagan C. und Smith M. (2008). „La prise en compte de la vie familiale des salariés par les entreprises : une comparaison européenne“. *Recherches & Prévisions*, n° 92, juin 2008, <http://www.caf.fr>
- Lindecke, C. (2005). „Geschlechterpolitik im Betrieb“. *WSI Mitteilungen*, Heft 6: 323-328.
- Mahon R. (2002). „What Kind of „Social Europe“ ? The example of child care“, *Social Politics*, Fall 2002.
- OECD (2001). *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Internationalen Schulleistungsstudie PISA 2000*, Paris, OECD.
- Observatoire national de la petite enfance (2008). L'accueil du jeune enfant en 2007 – Données statistiques. Paris, Caisse Nationale des Allocations Familiales, <http://www.caf.fr>
- Observatoire national de la petite enfance (2007). L'accueil du jeune enfant en 2006 – Données statistiques. Paris, Caisse Nationale des Allocations Familiales, <http://www.caf.fr>
- Ortalda, L. (2007). « Les dispositifs d'aide à l'investissement dans la petite enfance », communication à la journée de l'Observatoire de la petite enfance, Paris, 13 décembre 2007.
- Prognos (2006). *Die Initiative „Lokale Bündnisse für Familie“ aus ökonomischer Sicht*. Berlin, BMFSFJ, Januar 2006.
- Reuter, Silke (2007). „Neue weibliche Erwerbsmuster. Französische Frauen und Mütter am Arbeitsmarkt“. In: *Dokumente*, Nr. 1, S. 38-45.
- Tabarot, M. (2008). *Rapport sur le développement de l'offre d'accueil de la petite enfance*. Rapport au Premier ministre, Paris, Juillet 2008, <http://www.premier-ministre.gouv.fr>
- Veil, M. (2007). „Geteilte Verantwortung. Neuere Entwicklungen in der französischen Familienpolitik“. In: *Dokumente. Zeitschrift für den deutsch-französischen Dialog*, Heft 1: 29-37.
- Veil, M. (2003). „Kinderbetreuungs-Kulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland“. *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 44/2003, 27. Oktober 2003, <http://www.bpb.de>
- Veil, M. (2002). *Alterssicherung von Frauen in Deutschland und Frankreich - Reformperspektiven und Reformblockaden*. Berlin, edition sigma, 2001.