

Kinderbetreuungspolitik in Frankreich und ihre Rechtfertigung

Marie-Thérèse Letablier

Die Kinderbetreuung ist in den europäischen Ländern unterschiedlich organisiert. Vergleichende Studien zeigen große Abweichungen, was Großzügigkeit, Deckungsgrad und Qualität betrifft. Die Unterschiede ergeben sich aus der jeweiligen Rolle des Staates. In manchen Ländern trägt er die Hauptverantwortung sowohl für die Finanzierung als auch für die Bereitstellung von Kinderbetreuung, während diese Verantwortung in anderen Ländern von der Familie, der Verwandtschaft, dem Markt oder der Zivilgesellschaft getragen wird. Welche Motive liegen dem staatlichen Handeln gegenüber Kindern zugrunde? Wie rechtfertigen die politischen Akteure das Eingreifen des Staates in das Privatleben von Familien? Wie verändern sich die Rechtfertigungen für das öffentliche Handeln?

1 Einleitung

In einigen europäischen Ländern wird die Kinderbetreuung als Privatsache betrachtet, in Frankreich aber gilt sie als eine Angelegenheit der öffentlichen Politik, als ein wichtiger Bereich der Familienpolitik (Hantrais/Letablier 1996). Bei J. Gornick, M. Meyers und K. Ross, die sich mit den Politiken zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern befasst haben, liegt Frankreich, knapp vor Dänemark und Schweden, unter den OECD-Ländern auf dem ersten Rang, sowohl was die Hilfen für Mütter mit Kindern unter sechs Jahren betrifft als auch bezüglich der Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren (Gornick/Meyers/Ross 1997). Unterschiede zwischen den Ländern ergeben sich aus der Konzeptionalisierung von Solidarität und den Vorstellungen, die in Bezug auf die Sozialisierung von kleinen Kindern herrschen; diese sind an die Normen und Werte gebunden, welche die jeweilige Gesellschaft mit der Kindheit und dem Platz verbindet, der den Kindern in der Gesellschaft zukommt. Die Logik der Kinderbetreuungspolitik steht auch in Zusammenhang mit unterschiedlichen Konzeptionalisierungen von Mutterschaft und den Vorstellungen vom Platz, den die Frauen als Mütter und Arbeitskräfte in der Familie und in der Gesellschaft einnehmen. Die französische Politik konzentriert sich aber nicht nur auf die Kinderbetreuung; sie ist eine Kindheitspolitik, die einen Teil des großen Bereiches der Familienpolitik ausmacht. Die Kindheit als staatliche Verantwortung ist in der Ideolo-

gie der dritten Republik verwurzelt, als der Staat Ende des 19. Jahrhunderts seine Macht über die der Kirche stellte und die Ansicht vorherrschte, die Kinder verdienen ebenso wie die Mütter den Schutz des Staates.

Unter dem doppelten Druck der Individualisierung sozialer Beziehungen und der Affirmation des Begriffes der Staatsbürgerschaft zeigt sich die Tendenz, dass nicht die Familie als Ganzes, sondern vielmehr die Kinder zur zentralen Figur werden, auf die sich das öffentliche Handeln konzentriert. Die Familienpolitik wird neuerdings mit den Interessen des Kindes bzw. seinen Rechten, der gemeinsamen Elternschaft und der Balance zwischen Beruf und Familie gerechtfertigt.

2 Veränderungen im Kontext des öffentlichen Handelns

Veränderungen werden im Privatleben, im Beruf und in der politischen Arena beobachtet. Die Veränderungen im Privatleben betreffen das durch demografische Indikatoren deutlich werdende Familienverhalten und gleichzeitig die Veränderungen von Familiennormen, wie sie durch den Wandel der rechtlichen Ausgestaltungen (Anerkennung der Vielfalt von Familientypen, elterliches Erziehungs- und Sorgerecht, Emanzipation der Frauen usw.) beobachtet werden können. Diese doppelte Transformation vollzieht sich im Rahmen von drei Prozessen:

– Prozess der *Individualisierung*: Selbst in Ländern, in denen die Familie traditionell

eine gesellschaftliche Institution und ein Ziel der Politik war, bildet sie nicht länger die Grundlage der Gesellschaft. Dieser Wandel vollzieht sich durch eine allgemeine Entwicklung, bei der es um den Aufbau persönlicher Identitäten geht, die mehr auf die „*quête de soi*“ (de Singly 1996 – „die Suche nach sich selbst“) ausgerichtet sind. Bei den Familienbeziehungen geht der Trend in Richtung vertragliche Formen. In zunehmendem Maße ist nicht mehr die Familie an soziale Rechte und Pflichten gebunden, sondern der Einzelne. Im schwedischen Kontext wurde die Familie als Begriff aus den offiziellen Dokumenten gestrichen und durch Bezugnahmen auf Einzelpersonen ersetzt.

– Prozess der *Demokratisierung* innerhalb des Familienlebens, zusammen mit einer zunehmenden Gleichstellung der Partner. Dieser Prozess entspricht der wachsenden Autonomie der einzelnen Familienmitglieder und insbesondere der Frauen, die durch ihre Erwerbstätigkeit zu mehr Unabhängigkeit gefunden haben. Zur Gründung einer Familie bedarf es nicht länger des Aktes der Eheschließung; die Zahl der Trennungen nimmt zu und das Zusammenleben ohne Trauschein wird zur Normalität. Das gemeinsame elterliche Erzie-

Dr. Marie-Thérèse Letablier ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am CNRS Centre d'études de l'emploi, Paris/Frankreich
e-mail: letablie@mail.enpc.fr

Übersetzung: Andrea Tonk, Köln

hungs- und Sorgerecht für die Kinder steht stärker im Mittelpunkt. Ein organischer, auf ergänzenden Geschlechterrollen basierender Familientypus wird ersetzt durch neuartige Beziehungen zwischen Partnern und Generationen. Dies bedeutet, dass Entscheidungen unter Beteiligung beider Partner eines Paares und eher auf dem Verhandlungswege getroffen werden (Commaile/Martin 1998; Giddens 1992).

– Prozess der *Diversifizierung* der Formen von Privatleben. Die Vorstellung von „Familie“ wird zu der von „Familien“. Durch Trennungen und Neugründungen werden Familiengeschichten komplexer. Gleichzeitig bleibt die Vorstellung von einem Leben innerhalb einer Familie die vorherrschende gesellschaftliche Norm, obwohl die Zahl der Alleinlebenden in Europa weiterhin steigt.

Aus diesen Veränderungen ergeben sich eine Reihe neuer Bedingungen: Durch die Schwächung der Familie als Institution richtet sich das Augenmerk erneut auf den persönlichen Status von Individuen und insbesondere auf die Kinder, die nicht länger im Hinblick auf die Bedürfnisse der Familie als soziale Einheit, sondern hinsichtlich ihrer eigenen Bedürfnisse betrachtet werden. Die Eheschließung ist nicht länger eine notwendige Voraussetzung für die Gründung einer Familie. Das eheliche Band wird zugunsten des elterlichen Bandes schwächer (Théry 1998). Eine logische Folge daraus ist, dass die Rhetorik von öffentlichen Vorträgen oder Gesprächen eine „elterliche“ Note erhält. Da die elterlichen Bande sowohl den Bruch der ehelichen Bande (bzw. deren Fehlen) als auch die Neugründung einer Familie überdauern, wird der Begriff der Familie schrittweise vom Begriff des Elternseins abgelöst. Folglich lassen sich so genannte „familienfreundliche“ öffentliche Politiken nicht länger mit dem Gedanken vom Schutz der Familie als solche rechtfertigen. Es sind vielmehr die elterlichen Verpflichtungen, die im Mittelpunkt stehen.

Die Bestätigung der elterlichen Rolle als vorrangig vor der ehelichen bringt es mit sich, dass das Wohlergehen der Kinder zu einem Schlüsselprinzip der öffentlichen Politik wird. Aufgrund veränderter Familienrollen und der Tatsache, dass das Kind von heute nicht mehr zufällig gezeugt wird, sondern ein Wunschkind ist, erhält der Begriff der elterlichen Rolle eine neue Bedeu-

tung. Heute stehen stärker die kindlichen Bedürfnisse im Mittelpunkt, so dass Leistungen und Hilfen stärker auf das Kind ausgerichtet sind. Das Angebot an Kinderbetreuung, die Gesundheitsversorgung für Kinder und der Elternurlaub können als Maßnahmen betrachtet werden, um einer solchen geänderten Sicht auf das Kind gerecht zu werden.

2.1 VERÄNDERUNGEN AUF DEM ARBEITSMARKT

Zwar gibt es noch immer große Unterschiede bezüglich des Prozentsatzes der berufstätigen Frauen und der in die Erwerbstätigkeit investierten Zeit, aber die Zahl der Frauen, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen, ist in allen EU-Ländern steigend, und die Vielfalt der Beschäftigungsformen nimmt weiterhin zu (Fouquet/Gauvin/Letablier 1999). In mehreren Ländern, u.a. auch in Frankreich, sind die steigenden Beschäftigungszahlen während der letzten 20 Jahre auf diesen Zustrom der Frauen auf den Arbeitsmarkt zurückzuführen. Aufgrund der Beschäftigungsprognosen ist davon auszugehen, dass dieser Trend weiter anhalten wird. Dies legt die Vermutung nahe, dass der Bedarf an Kinderbetreuung weiter wachsen wird.

Zum Zweiten wird in den meisten EU-Ländern im Rahmen einer allgemeinen Umstrukturierung des Wohlfahrtsstaates eine Politik eingeführt, die den Eintritt oder Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt fördern soll. In Ländern, in denen Frauen traditionell nicht erwerbstätig waren, sondern sich um ihre Kinder kümmerten, sind insbesondere alleinstehende Mütter von diesen so genannten *Workfare*- oder „*Welfare-to-Work*“- Politiken betroffen. Im Vereinigten Königreich und in den Niederlanden rückt das Problem der Förderung der Kinderbetreuung durch Programme, die die Abhängigkeit alleinstehender Eltern vom Staat beschränken sollen, in den Vordergrund. In Frankreich beziehen, ebenso wie in den skandinavischen Ländern, alleinstehende Mütter einen größeren Teil ihres Einkommens aus bezahlter Arbeit. Dieser Trend wird durch kostengünstige öffentliche Betreuungsmöglichkeiten vom Staat gefördert.

Zum Dritten bewirkt die zunehmende Flexibilität einen Wandel in der Arbeitsorganisation. Der Rückgang an Arbeitsplätzen in der Industrie und der damit einhergehende Anstieg an Jobs im Dienstleis-

tungsbereich und im Handel gehen Hand in Hand mit mehr Flexibilität, insbesondere was die Anzahl und die Verteilung der geleisteten Arbeitsstunden betrifft. Dieser Wandel der Arbeitsnormen hat Konsequenzen für die Kinderbetreuung. Eine Abstimmung der Zeitplanung von zwei berufstätigen Elternteilen mit den für die Kinderbetreuung zur Verfügung stehenden Zeiten wird immer mehr zu einem Problem. Dies erklärt, warum sich die Präferenzen in der Kinderbetreuung zumindest laut den Ergebnissen französischer Untersuchungen von der kollektiven hin zur individuellen Betreuung verändern (Crédoc, 1998).

2.2 VERÄNDERUNGEN IM POLITISCHEN KONTEXT

Die Veränderungen im Berufs- und Familienleben vollziehen sich in politischen Zusammenhängen, die in den vergangenen zehn Jahren auf europäischer Ebene durch die Entwicklung neuer Grundsätze und in einigen EU-Ländern durch politische Veränderungen gekennzeichnet waren.

Die wirtschaftliche Umstrukturierung der europäischen Wohlfahrtsstaaten, die Notwendigkeit zur Stärkung der Beschäftigung und die Förderung der Chancengleichheit von Männern und Frauen als ein Schlüsselprinzip des öffentlichen Handelns sind Teil des neuen Rahmens für die nationalen Politiken. In einem Kontext, in dem die Europäische Kommission eine Erhöhung der Zahl der Erwerbstätigen empfiehlt, muss das Verhältnis von Beruf und Familie neu überdacht werden (Hantrais 1999). Die vierte der auf dem Gipfel in Luxemburg 1997 verabschiedeten beschäftigungspolitischen Leitlinien befasst sich mit der Chancengleichheit, d.h. mit dem gleichen Zugang zur Arbeit für Männer und Frauen und der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz. Zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie sollen die Regierungen den Zugang zur Kinderbetreuung und zu Kinderdiensten verbessern (Commission européenne 1999). Einige Länder haben mit der Verbesserung des Zugangs zur Kinderbetreuung nicht bis zur Formulierung dieser Empfehlungen gewartet. In anderen hatten sie eine Umstrukturierung der Sozialpolitik zur Folge, insbesondere was das Verhältnis von Fürsorge und Erwerbsarbeit betrifft. Wenn die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu einem Eckpfeiler der öffentlichen Politik wird,

nimmt die Debatte über die Sozialisierung der Kinder, ob in der Familie oder in der Gesellschaft, eine andere Form an. Der Begriff der Kinderrechte (z.B. auf Zugang zur Kinderbetreuung, ein Recht, das in den meisten skandinavischen Ländern anerkannt wird) erhält eine neue Bedeutung, selbst wenn diese Rechte in den meisten EU-Ländern bislang noch nicht realisiert wurden.

Darüber hinaus haben sich in der Mehrheit der europäischen Länder in den 1990er Jahren politische Veränderungen vollzogen. Die Übernahme der Regierungsgeschäfte durch die politische Linke führte in mehreren EU-Ländern zu einer veränderten politischen Wahrnehmung von Familie. In Frankreich z.B. dient sie als ein Barometer für politische Spaltungen und öffentliche Konflikte bezüglich der Frage, wie das Leben der Menschen in der Gesellschaft und die Beziehungen zwischen Männern und Frauen aussehen und wie Kinder erzogen werden sollten. Bei den meisten konservativen Regierungen stand die Familie als ein Wert und eine zu verteidigende Norm im Mittelpunkt, was Ende der 1990er Jahre, als die meisten neuen Regierungen die Vielfältigkeit der Formen von Privatleben erkannten und daher eine geänderte Definition des Familienbegriffes einführten, nicht mehr der Fall war. Die politischen Veränderungen hatten für die Familienpolitiken neue Ziele und Schwerpunkte zur Folge, so wie wir es in Frankreich mit den sozialistischen Regierungen erlebt haben. Die Regierungsübernahme durch die Linke im Jahr 1981 hatte ein neues Familien- und Kinderprogramm zur Folge, und selbst wenn nicht alle geplanten Vorhaben vollständig umgesetzt wurden, so haben die politischen Veränderungen doch zu einem Bruch mit verschiedenen großen Orientierungen der Rechten geführt (Jenson/Sineau 1998). Seit einiger Zeit versucht die sozialistische Regierung, einen neuen Konsens für die Familienförderung zu erzielen.

Ähnliche Veränderungen lassen sich im Vereinigten Königreich und in Deutschland beobachten. Im Vereinigten Königreich haben die Umsetzung des Programms von New Labour und die Empfehlungen der EU zu einer Verhaltensänderung des Staates geführt. Mit der Umsetzung einer *Workfare*-Politik wurde die Frage nach der Kinderbetreuung auf die Tagesordnung gesetzt. 1998 setzte die Regierung in Großbritannien erstmals eine

Politik in Gang, mit der die Bereitstellung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten an Schulen angestrebt wird. Wenngleich die in diese Bemühungen investierten Summen deutlich geringer sind als in den meisten anderen europäischen Ländern, kann diese Entscheidung doch als ein wichtiger Wendepunkt betrachtet werden (Lewis 1999). In Deutschland, wo der Sozialstaat ein Bild vermittelt, das von Solidarität, Gegenseitigkeit und Gleichheit handelt, wo auch die Beziehung zwischen den Geschlechtern mit Bezug auf dieselben Prinzipien der „Gleichheit in Unterschiedlichkeit“ (Lesse-nich 1999) porträtiert wird, verdeutlicht diese Teilung der Kompetenzen eine Form von Solidarität, die auf den Frauen in der Familie basiert. Jedoch verliert das institutionelle Profil des deutschen Sozialstaates mit seiner strikten Betonung auf bezahlter Arbeit und Ehe an Stärke. Heute wird in der Arbeitspolitik die Förderung einer flexiblen Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt angestrebt, und zwar insbesondere durch Teilzeitarbeit, durch die eine Frau trotz Berufstätigkeit weiterhin ihre Mutterrolle wahrnehmen kann.

3

Die Logik der Kindheitspolitik in Frankreich

Wie auch in den nordischen Ländern besitzt der Staat in Frankreich eine starke Legitimation, in Familienangelegenheiten wie auch in Fragen der Betreuung und Unterstützung von Kindern einzugreifen. Der gesellschaftliche und politische Konsens hat sich historisch aus einer bestimmten Vorstellung von Kindheit und der Verantwortung für Kinder entwickelt. Die Frage der Sozialisierung der Kinder ist eines der Hauptanliegen des Staates. In Frankreich ist diese Vorstellung in einer Tradition verwurzelt, die sowohl republikanisch als auch weltlich ist. Die Kindheitspolitik in Frankreich wurde durch zwei starke Vorstellungen untermauert, nämlich durch die „*familialistische*“ und die „*solidaristische*“ Vorstellung. Gemäß der ersten hat der Staat die Aufgabe, die Familie zu schützen, da es sich um eine gesellschaftliche Institution handelt und Kinder die „Zukunft der Nation“ sind. Laut dieser Vorstellung muss das Kinderkriegen gefördert werden, wobei es in der Verantwortung des Staates liegt, den Familien beim Großziehen der Kinder und

bei deren Erziehung zu helfen. Und wenn eine Mutter den Wunsch hat, einer bezahlten Arbeit nachzugehen, so ist der Staat verpflichtet, sie in ihrer Wahl zu unterstützen, indem er Kinderbetreuungsmöglichkeiten zur Verfügung stellt. Aber diese „Wahl“ darf Frauen nicht daran hindern, Kinder zu bekommen. Sie sollen die Möglichkeit erhalten, eine Erwerbstätigkeit auszuüben und gleichzeitig Mutter zu sein. Seit Ende des 19. Jahrhunderts, als zahlreiche Frauen einer bezahlten Arbeit nachgingen, hat der Staat Gesetze zum Schutz der Frauen als „Mütter und Arbeitskräfte“ erlassen. Dies geschah vor dem Hintergrund eines ernsthaften Kampfes zwischen dem Staat, der die republikanischen Werte verteidigte, und der Kirche, die sich für die katholische, konservative Ideologie einsetzte.

Die „*solidaristische*“ Vorstellung hat ihre Wurzeln ebenfalls in diesem republikanischen Engagement und befürwortet die Chancengleichheit für alle Kinder, unabhängig vom Einkommen ihrer jeweiligen Familien. Dieser historische Hintergrund erklärt, warum das Modell der „berufstätigen Mutter“ in die Familienpolitik integriert wurde, obwohl bei den politischen und gesellschaftlichen Akteuren bezüglich der Rolle der Frauen kein Konsens herrscht.

Somit wurde die Kindheitspolitik in Frankreich durch drei wesentliche Gründe untermauert, nämlich durch (1) den Schutz für Mütter und Mutterschaft, (2) das Verhältnis von Demografie und Politik und (3) den Schutz des Kindes.

(1) *Mutterschaft als ein öffentliches Thema*: Sowohl am Arbeitsmarkt als auch in der Familie profitieren Frauen vom staatlichen Schutz. Mutterschaft und Staatsbürgerschaft sind miteinander verknüpft (Knibiehler 1997). In den 1970er Jahren lautete das Schlüsselwort für das öffentliche Handeln „Wahlfreiheit“. Die Maßnahmen des Staates sollten mögliche, durch die Wahl der Frauen bedingte negative Auswirkungen auf die Fertilität und das Wohlergehen der Kinder verhindern.

(2) *Demografie und Politik*: Anhand der „natalistischen“ Argumente wird verständlich, warum der französische Staat in punkto Kinderbetreuung relativ großzügig ist, und dies nicht nur in Form von Kinderbetreuungsmöglichkeiten (*structures d'accueil*), sondern auch, was finanzielle Zu-

schüsse, Steuerermäßigungen oder -freibeträge und den Elternurlaub betrifft. Diese Argumente, die früher eine sehr große Rolle spielten, sind heute weniger eindeutig.

(3) *Der Schutz der Kindheit und die Unterstützung von Kindern:* Diese Vorstellung gehört zu der republikanischen Tradition, derzufolge der Staat für das Wohlergehen der Kinder, für ihre Gesundheit und ihre bereits in der Vorschule beginnende Bildung verantwortlich ist.

Seit den 1970er Jahren war die französische Familienpolitik darauf ausgerichtet, den Bedürfnissen einer wachsenden Zahl berufstätiger Mütter gerecht zu werden. Sie ersetzte schrittweise die Mutterschaftspolitik, was durch die Abschaffung der Beihilfe für Familien mit nur einem erwerbstätigen Elternteil deutlich wird. Diese hatte bereits den Zuschuss für Mütter abgelöst, die zu Hause blieben, um sich um ihre Kinder zu kümmern (*allocation de mère au foyer*). Wie in Schweden waren die 1950er Jahre ein goldenes Zeitalter für Hausfrauen (Martin 1998). Diese Zeit ging dem Transformationsprozess voran, der in den 1960er Jahren einsetzte, als mehr und mehr verheiratete Frauen außer Haus arbeiteten. Wenngleich die Frage nach der Kinderbetreuung aufkam, gaben die meisten Frauen nach der Geburt eines Kindes ihre berufliche Tätigkeit auf. Der Staat wurde vor allem von den Gewerkschaften und der Frauenbewegung aufgefordert, seiner Verantwortung den Kindern gegenüber nachzukommen. Erneut kam die Frage nach den Auswirkungen der Erwerbstätigkeit der Frauen auf die Fertilität auf und wurde auf die politische Tagesordnung gesetzt. Gleichzeitig entwickelten sich jedoch schnell die Vorschulen (*écoles maternelles*) für Kinder zwischen drei und sechs Jahren.

Die *école maternelle* ist der umfassendste Bestandteil der republikanischen Ideologie. Gegenwärtig besuchen 99 % der Kinder zwischen drei und sechs Jahren regelmäßig eine *école maternelle*, obwohl dies nicht Pflicht ist. Die meisten von ihnen sind ganztags von 8.30 Uhr bis 16.30 Uhr dort untergebracht; auf Wunsch kann in der Mittagspause auch das Essen dort eingenommen werden (ein großer Teil nimmt diese Möglichkeit wahr). Manche Vorschulen organisieren für Kinder, die nach Schulschluss nicht nach Hause können, bis 18.00 Uhr bzw. 18.30 Uhr eine *garderie* (Betreuung). Die *écoles maternelles* werden nicht

als eine Möglichkeit der Kinderbetreuung betrachtet, sondern vielmehr als eine Vorbereitung auf die eigentliche Schule. Sie sind dem Bildungsbereich zuzuordnen, nicht der Sozialpolitik. Die weitaus meisten Vorschulen sind staatlich und kostenlos. Die Eltern müssen lediglich für das Mittagessen und die Zwischenmahlzeit um 16 Uhr sowie je nach Einkommen für die *garderie* zahlen. In der *école maternelle* sollen die Fähigkeiten herausgebildet werden, die Erzieher und Psychologen für die bestmögliche Entwicklung des Kindes für notwendig halten. Diese Fähigkeiten sind stark standardisiert. Die Nachfrage nach einem Platz ist sehr groß; tatsächlich besuchen sogar 35,2 % der zweijährigen Kinder eine Vorschule. Aufgrund der Allgegenwärtigkeit des Staates in der gesundheitlichen Versorgung der Kinder (regelmäßige Besuche eines Arztes, Zahnuntersuchungen an den öffentlichen Schulen) sowie in der Kinderentwicklung und -erziehung war diese Politik für einige Autoren gleichbedeutend mit einer Art „sozialer Kontrolle“ (Donzelot 1997). Aber in der französischen Bevölkerung findet die Vorschule als ein Modell der „öffentlichen Dienstleistung“ weiterhin starke Unterstützung.

Die *crèches* (Krippen) dienen vergleichbaren Zwecken für Kinder unter drei Jahren. Sie werden als eine öffentliche Dienstleistung für Zweiverdienereltern betrachtet. Jedoch sind sie weniger verbreitet als die Vorschulen, weil die Möglichkeiten für die Betreuung jüngerer Kinder vielfältiger sind und zumindest bis Mitte der 1980er Jahre das Muttersein im Rahmen der Familienpolitik gefördert wurde. In diesem Zusammenhang wurden der Elternurlaub und das Elternurlaubsgeld eingeführt. Für die politische Rechte war der Elternurlaub ein Mittel, um Mütter mit einer Art „Mutterlohn“ wieder an den Herd zu schicken.

Seit den späten 1980er Jahren ist das Kinderbetreuungsangebot gewachsen und gleichzeitig vielfältiger geworden. Als Hilfe zur Finanzierung der Kinderkosten, ob sie nun durch Hausangestellte, eine staatlich anerkannte Tagesmutter oder die kollektive Kinderbetreuung entstehen, wurde für alle Eltern eine Steuergutschrift eingeführt. Jedoch werden nur 9 % aller kleinen Kinder in einer *crèche* betreut, 15 % durch eine staatlich anerkannte Tagesmutter und 3 % durch eine eigene Kinderfrau. Die verbleibenden Kinder werden von der Familie (Eltern, Großeltern oder sonstigen Verwandten) oder im Rahmen von verschie-

denen informellen Betreuungsmöglichkeiten (25 %) versorgt. Kinder, die in einer *crèche* betreut werden, müssen regelmäßig und täglich dort erscheinen. In der Regel öffnen die *crèches* um 8 Uhr und schließen um 18 Uhr. Einige sind auch länger geöffnet. Die große Nachfrage nach einem Platz in einer *crèche* ist ein Beleg für das Vertrauen, das Eltern in diese Form der Kinderbetreuung setzen, sowie für die hohe Qualität der Betreuung, die sich durch die gute Ausbildung der Betreuer erklärt. Selbst wenn die *crèches* nicht zu den wichtigsten Kinderbetreuungsmöglichkeiten zählen, werden sie doch noch immer als eine ideale Lösung betrachtet.

In den 1990er Jahren entwickelten sich schnell andere Formen der Kinderbetreuung, die zwar vom Staat bezuschusst werden, bei denen es sich aber nicht um öffentliche Dienstleistungen handelt. Diese Entwicklung ist das Ergebnis sowohl der Familien- als auch der Beschäftigungspolitik (Fagnani 1998). In den 1990er Jahren wurde die bezahlte häusliche Kinderbetreuung durch spezielle Beihilfen und Steuerermäßigungen stark bezuschusst. Ziel war es, im Zusammenhang mit der hohen Arbeitslosigkeit die Beschäftigung anzukurbeln, die informelle Arbeit in diesem Sektor der sozialen Dienstleistungen in reguläre Beschäftigungen umzuwandeln und die Geschlechtergleichheit zu verbessern, indem Frauen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit erleichtert wurde. Eltern, die eine staatlich anerkannte Tagesmutter (*assistante maternelle*) einstellen, haben die Möglichkeit, eine pauschale Beihilfe (*Afeama*¹) zu beziehen, mit der die Sozialversicherungsbeiträge abgedeckt sind; ferner erhalten sie einen finanziellen Zuschuss und eine Steuerermäßigung. Die Anzahl der Bezieher dieser Beihilfe ist seit 1991 regelmäßig gestiegen. Auch Eltern, die bei sich zu Hause eine Kinderfrau beschäftigen, haben Anspruch auf eine spezielle Beihilfe (*Aged*²) und auf Steuerermäßigungen. Aus dieser Beschäftigungs- und Familienpolitik ergab sich ein Anstieg der Arbeitsplätze, ein Zuwachs an Kinderbetreuungsangeboten und eine Diversifizierung der Betreuungsformen. Ferner hatte sie für einige Eltern eine Kostensenkung und für Kinderfrauen und Tagesmütter einen verbesserten Zugang zu sozialen Rechten zur

1 Afeama: aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée.

2 Aged: allocation de garde d'enfant à domicile.

Folge. Jedoch hat sie auch zu mehr Ungleichheit unter Familien und unter Frauen geführt. Bei den Frauen ist der Zuwachs an häuslichen Dienstleistungen mit einer gesellschaftlichen Teilung verbunden, bei der auch die Klasse und die Nationalität eine Rolle spielen. Außerdem leistet die Delegation von häuslichen Arbeiten keinen Beitrag zu einer besseren Verteilung der häuslichen Pflichten zwischen den Partnern. Frauen mit einem hohen Bildungsstand und einem hohen Einkommen sind in der Lage, für die Haus- und Betreuungsarbeit andere Frauen einzustellen. Die Vergabe von Hausarbeit hilft besser verdienenden Frauen, ihre Zeitprobleme zu lösen, während die anderen gezwungen sind, Beruf und Hausarbeit miteinander zu kombinieren. 1998 wurden die Zugangsvoraussetzungen für diese Beihilfen von der neuen Regierung verbessert, weil sie Familien mit hohem Einkommen privilegierten, da diese einen größeren Nutzen aus den steuerlichen Anreizen ziehen konnten.

4

Umstrukturierung der Familienförderungs- und Kinderbetreuungspolitik

Die Politik der „Wahlfreiheit“ zwischen Berufstätigkeit und Muttersein wurde in den 1990er Jahren durch eine Politik abgelöst, mit der die Unterstützung für berufstätige Mütter und eine bessere Work-Life-Balance gefördert wurden. Bei der Entwicklung einer neuen Familienpolitik, die 1997 einsetzte, als die Linke erneut die Regierungsverantwortung übernahm, beruft man sich auf neue Ziele: erneutes Überdenken der Solidarität, Unterstützung für berufstätige Eltern, Verbesserung der Gleichheit von Männern und Frauen sowohl am Arbeitsplatz als auch in der Familie. Die Kinderbetreuungspolitik erhält neue Impulse und gilt als Priorität auf der Tagesordnung. Es besteht nach wie vor eine wichtige Verbindung zu den Zielen der Beschäftigungspolitik, da so genannte *emplois de proximité*³ geschaffen wurden; die Vergünstigungen für bezahlte Hilfe im Haus wurden allerdings gekürzt. Schließlich ist die Förderung der Gleichheit von Männern und Frauen zu einem Hauptthema der Familien- und Kindheitspolitik geworden. Die neue Politik versucht, den Begriff der gemeinsamen Elternschaft zu fördern; die Er-

ziehung und Betreuung der Kinder soll nicht mehr allein Frauensache sein. Die Väter sind aufgefordert, zum Zeitpunkt der Geburt und darüber hinaus elterliche Pflichten zu übernehmen, selbst wenn sich die Familie aufgelöst hat. Außerdem wurde die Frage nach der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienleben in die Gesetze zur Verkürzung der gesetzlichen Arbeitszeit und Einführung der 35-Stunden-Woche (*Lois Aubry*) aufgenommen.

4.1 „NEUVERHANDLUNG“ DER GERECHTIGKEITSGRUNDSÄTZE

1998 führte die linke Regierung eine Reform der Kindheitspolitik durch, wobei der neue Schwerpunkt „Gleichheit und soziale Gerechtigkeit“ lautete. Die Familienpolitik in Frankreich ist hin- und hergerissen zwischen zwei Konzeptionalisierungen von Solidarität: dem Ausgleich der Kinderkosten (die als „Lasten“ für die Familie betrachtet werden) - dies ist das traditionelle, allgemeine Ziel - und dem Ausgleich niedriger Einkommen. Das erste Ziel ist mit dem Ziel der Erhöhung der Geburtenzahlen verknüpft, wohingegen das zweite eine Frage der sozialen Gerechtigkeit ist. Die Spannung zwischen den beiden Logiken nimmt zu, solange die Zahl der Großfamilien zurückgeht; dabei findet das „natalistische“ Ziel keine breite Akzeptanz mehr. Die Familienpolitik entwickelt sich zu einer Sozialpolitik, sie verliert ihre Kohärenz und ihre Spezifität. Dennoch wird die Struktur des französischen Systems der Familienleistungen zumindest in zweierlei Hinsicht weiterhin durch die Verknüpfung mit demografischen Zielen bestimmt: erstens durch die Zugangsvoraussetzungen für die Familienbeihilfen, die bei der Geburt eines Kindes bewilligt werden und deren Höhe mit der Anzahl der Kinder steigt, und zweitens durch das Steuersystem, das seit 1945 auf einem „Familienquotienten“ basiert. Dieser „Familienquotient“ wurde eingeführt, um größere Familien zu begünstigen (Messu 1994).

In einigen Ländern werden diese beiden Methoden der Umverteilung wie in Frankreich miteinander kombiniert, in anderen steht eine von beiden im Vordergrund. Die horizontale Umverteilung entspricht einem Familienbegriff, der die Familie als die grundlegende gesellschaftliche Institution betrachtet, die vom Staat geschützt werden muss, indem dieser die Kosten für das Großziehen der Kinder aus-

gleicht, während bei der vertikalen Umverteilung die soziale Dimension der Familienpolitik im Mittelpunkt steht. Der Grundsatz der horizontalen Gleichheit wird von der aktuellen Regierung in Frage gestellt, da durch ihn die Tendenz gegeben ist, im Namen der Tradition der französischen Familienpolitik, die den Schutz der Familie in den Mittelpunkt stellt, die reichsten Familien zu begünstigen. Denn tatsächlich sind es die Familien mit den höchsten Einkommen, die am meisten von den Beihilfen in Form von Steuerermäßigungen profitieren. Die dem französischen Umverteilungssystem zugrunde liegende familienfreundliche Begründung hat an Bedeutung verloren, weil immer mehr Beihilfen bedarfsabhängig gewährt werden. Die Notwendigkeit, sowohl die Staatsausgaben als auch die soziale Ungleichheit zu verringern, hat die aufeinanderfolgenden Regierungen veranlasst, die Familienbeihilfen auf jene auszurichten, die sie am meisten benötigen. Die Regierung *Jospin* stellte den Grundsatz der horizontalen Umverteilung in Frage und ergriff 1998 Maßnahmen, die nicht nur bei den Familienverbänden, sondern auch bei einem Großteil der Öffentlichkeit sehr umstritten waren, weil dort nach wie vor die Vorstellung herrschte, der Staat habe die Familie zu schützen. Die Befürworter des „*Familialismus*“ glauben, die Familienpolitik habe an Konsequenz verloren und sei in soziale Ziele zerfallen. Die Frage nach dem Ausgleich der Familienlasten erregt weiterhin die Gemüter und gibt Anlass zu Polemiserungen.

4.2 VERBESSERUNG DER WORK-LIFE-BALANCE

Die Vereinbarkeitspolitik besteht aus drei Hauptpfeilern: Ausbau von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Verbesserung der gemeinsamen Elternschaft und Einführung einer Zeitpolitik. Auf diese Weise ist die französische Familienpolitik zu einer Stütze für berufstätige Eltern und die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen geworden.

³ Anm.d.Ü.: Hierbei handelt es sich um Arbeitsplätze im Pflege- und Betreuungssektor, die dadurch entstehen, dass bestimmte Arbeiten nicht mehr familienintern erledigt werden, sondern dass hierfür die Hilfe Fremder in Anspruch genommen wird. Es sind in erster Linie Jobs in der Kinderbetreuung und in der Altenpflege.

Die Nachfrage nach Kinderbetreuung ist kontinuierlich in dem Maße gestiegen, in dem mehr und mehr Mütter am Arbeitsmarkt präsent sind. Das Modell der berufstätigen Mutter ist heute fester Bestandteil der Familienpolitik. Die Vorstellung, die Kinderbetreuung sei eine staatliche Aufgabe und Verantwortung, ist bei politischen und gesellschaftlichen Akteuren nach wie vor stark präsent. Selbst die traditionellen Rechtsparteien haben offenbar den Gedanken von der Förderung der Mutterschaft aufgegeben, wenngleich die Verbesserung der Zugangsvoraussetzungen für das Elternurlaubsgeld 1994 einen Einfluss auf die Erwerbstätigkeitsquoten der Frauen hatte. Damals zogen sich viele Mütter nach der Geburt ihres zweiten Kindes vom Arbeitsmarkt zurück. Bezüglich des Elternurlaubsgeldes waren die linken und die traditionellen Parteien stets unterschiedlicher Meinung: Für erstere war es, ebenso wie für die Gewerkschaften und die Frauenbewegung, ein Mittel für den zeitweiligen Ausgleich des Einkommensverlustes; letztere sahen in ihm einen „Mutterlohn“ als Gegenleistung für die von den Frauen geleistete Betreuungsarbeit. Der Elternurlaub ist offenbar sehr umstritten, da er von großen Teilen der sozialen Akteure als ein Mittel betrachtet wird, um Frauen von der Teilnahme am Arbeitsmarkt abzuhalten, und darüber hinaus als eine Maßnahme zur Aufrechterhaltung der Ungleichheiten zwischen Männern und Frauen. Tatsächlich steht er in der Kinderbetreuungspolitik auch nicht mehr im Vordergrund.

Die Kinderbetreuung wird, in welcher Form auch immer, zu einem großen Teil vom Staat bezuschusst. Die kollektive Kinderbetreuung steht erneut auf der Tagesordnung. Auch wurden die Zugangsvoraussetzungen für die Beihilfen überarbeitet, die einen Teil der Kosten für die Kinderbetreuung durch eine staatlich anerkannte Tagesmutter oder eine Kinderfrau

decken, damit diese Beihilfen von einer größeren Anzahl von Familien genutzt werden können. Die Zahl der Arbeitsplätze in diesem Bereich der sozialen Dienstleistungen ist in den letzten zehn Jahren kontinuierlich gestiegen: Zwischen 1990 und 1999 wurden 277.000 neue Tagesmütter und häusliche Angestellte gemeldet. Diese Form der Kinderbetreuung wird von den Eltern begrüßt, weil sie flexibler ist als die kollektiven Betreuungsmöglichkeiten.

Es wurden weitere Reformen umgesetzt, insbesondere was den Elternurlaub betrifft. Diese sollen einerseits die Rückkehr in die Erwerbstätigkeit erleichtern, andererseits die Beteiligung der Väter am Familienleben fördern. Darüber hinaus soll der im Juni 2001 eingeführte, bezahlte Elternurlaub, der drei bis 14 Tage dauern kann, mehr Gleichheit in der Familie zur Folge haben, indem er dem Vater die Möglichkeit einräumt, sich um sein neugeborenes Kind zu kümmern (Letablier 2001). Ferner soll auch mit den Gesetzen zur Verkürzung der Arbeitszeit (von 1997 und 2001) die gemeinsame Elternschaft gefördert werden. Zwar wird mit diesen Gesetzen vorrangig die Schaffung von Arbeitsplätzen angestrebt, sie haben aber auch eine Reduzierung der Arbeitszeit zum Ziel, um so Beruf und Familie besser miteinander vereinbar zu machen. Statt für eine Förderung der Teilzeitarbeit, die in erster Linie von Müttern ausgeübt wird und eine Quelle für Ungleichheiten am Arbeitsplatz und in der Familie ist, entschied man sich für eine Reduzierung der Arbeitszeit für Männer und Frauen.

5 Fazit

Die Balance zwischen Beruf und Familie bleibt ein wichtiges Thema in der Familien- und Kindheitspolitik, da mehr und mehr

Mütter am Arbeitsmarkt teilnehmen und immer weniger ihre berufliche Tätigkeit aufgeben, um zu Hause zu bleiben und sich um ihre Kinder zu kümmern. In Frankreich war die öffentliche Unterstützung für berufstätige Mütter stets ein Hauptthema der Familienpolitik, allerdings gab es verschiedene Konzeptionalisierungen. Bis zu den 1960er Jahren waren es demografische Gründe, die einen staatlichen Schutz der Mutterschaft, ebenso wie der Kinder, erforderlich machten. Im Großen und Ganzen besitzt der französische Staat eine starke Legitimation, in diese Familienangelegenheiten einzugreifen. Seit den 1970er Jahren war die französische Familienpolitik darauf zugeschnitten, den Bedürfnissen einer wachsenden Zahl von berufstätigen Müttern gerecht zu werden. Die „Wahlfreiheit“ zwischen Berufstätigkeit und der Betätigung als Hausfrau und Mutter war das Ziel bei der Gestaltung dieser Politik. Einerseits wurden Mütter ermuntert, nach der Geburt eines Kindes aus dem Arbeitsmarkt auszuschneiden, andererseits erhielten sie staatliche Unterstützung für die Kinderbetreuung, damit ihre Beteiligung am Arbeitsmarkt sie nicht daran hinderte, Kinder zu bekommen. Ein Rückgang der Geburtenrate aufgrund des beruflichen Engagements der Frauen sollte vermieden werden. In den 1980er und 1990er Jahren war die Kinderbetreuungspolitik mit Beschäftigungszielen und der Notwendigkeit verknüpft, mehr Arbeitsplätze zu schaffen. Und in jüngerer Zeit, seit Einführung der neuen Familienpolitik der linken Regierung, werden die staatlichen Maßnahmen mit neuen Argumenten gerechtfertigt: Es wird der Gedanke einer gemeinsamen Elternschaft gefördert, während die Reformen, die bezüglich der Verteilung der Hausarbeit zwischen den Partnern und der Aufteilung der Zeit zwischen Beruf und Familie durchgeführt wurden, durch das Gleichheitsprinzip untermauert werden.

LITERATUR

- Commaille, J./Martin, C.** (1998): Les enjeux politiques de la famille, Paris
- Commission européenne**, (1999): La stratégie européenne pour l'emploi et le FSE en 1998, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg
- Crédoc**, (1998): Accueil des jeunes enfants, conciliation vie professionnelle et vie familiale et opinions sur les prestations familiales, rapport Crédoc 191, Paris
- Donzelot, J.** (1977): La police des familles, Editions de Minuit, Paris
- Fagnani, J.** (1998): Recent Changes in Family Policy in France: Political Trade-offs and Economic Constraints, in: Drew; E./Emerek,R./Mahon, E. (Hrsg.), Women, Work and the Family in Europe, London/New York, S. 58–65.
- Fouquet, A./Gauvin, A./Letablier, M-T.** (1999): Des contrats sociaux entre les sexes différents selon les pays de l'Union européenne, Complément, in: Conseil d'Analyse Economique, Egalité entre femmes et hommes : aspects économiques, Paris
- Giddens, A.** (1992): The transformation of Intimacy. Sexuality, Love and Eroticism in Modern Societies. Cambridge
- Gornick, J./Meyers, M./Ross, K.** (1997): Supporting the Employment of Mothers: Policy variation across fourteen Welfare States", in: Journal of European Social Policy, 7 (1), S. 45–70
- Hantrais, L.** (Hrsg.) (1999): Gendered Policies in Europe. Reconciling Employment and Family Life, London
- Hantrais, L./Letablier, M-T.** (1996): Families and Family Policies in Europe
- Jenson, J./ Sineau, M.** (Hrsg.) (1998): Qui doit garder le jeune enfant? Modes d'accueil et travail des mères dans l'Europe en crise, Paris
- Knibiehler, Y.** (1997): La révolution maternelle depuis 1945. Femmes, maternité, citoyenneté, Paris
- Letablier, M.-T.** (2001): Changing Work and Life Patterns in France, paper given to the Gender Conference in Berlin, sept. 20–21
- Lessenich, S.** (1999): Transformation, déconstruction, reconstruction? L'Etat social allemand en mutation, in: Lien politique et social - RIAC, 41, S. 143–151
- Lewis, J.** (1999): New Labour, nouvelle Grande-Bretagne ? Les politiques sociales et la 'troisième voie', in: Lien social et politiques – RIAC, 41, S. 61–70
- Martin, J.** (1998): Politique familiale et travail des mères de famille: perspective historique 1942-1982, in: Population 6, S. 1104–1119
- Messu, M.** (1994): Les finalités des prestations familiales, in: RD sanitaire et social 30 (4) Okt. – Dez., S. 575–594
- Singly, F. de** (1996): Le Soi, le couple et la famille, Paris
- Théry, I.** (1998): Couple, filiation et parents aujourd'hui, Paris