



LE GOUVERNEMENT  
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG  
Ministère de l'Éducation nationale,  
de l'Enfance et de la Jeunesse

# Privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in Luxemburg



UNIVERSITY OF LUXEMBOURG  
Integrative Research Unit on Social  
and Individual Development (INSIDE)



# Privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in Luxemburg

Eine Bestandsaufnahme nicht-konventionierter Strukturen  
der Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zu 12 Jahren  
in Luxemburg

Martine Wiltzius und Michael-Sebastian Honig

Universität Luxemburg

*Herausgeber:* Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse

Die AutorInnen treffen ihre Aussagen in eigener Verantwortung und geben nicht unbedingt die Positionen des Ministeriums wieder.

*Gestaltung:* Accentaigu, Steinfort

Luxembourg, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, 2015



## Vorwort

Der Bereich der Kinderbetreuung in Luxemburg – auch bekannt als Bereich der non-formalen Bildung für Kinder – ist bei weitem keine homogene Einheit. Er umfasst verschiedene Typen von Betreuungsstrukturen, die alle ihre eigene Entwicklung, ihre Eigenheiten und eigenen Funktionsweisen haben. Die Zusammenführung dieser verschiedenen Strukturen auf der Grundlage des nationalen Rahmenplans für non-formale Bildung ist eine relativ rezente Entwicklung, die mit dem Inkrafttreten des abgeänderten Gesetzes über die Jugend ihren Schlusspunkt finden soll.

Die überwiegende Zahl der Betreuungsplätze befindet sich in den konventionierten Kindertagesstätten, die als „services d'éducation et d'accueil“ bezeichnet werden. Sie werden von Vereinigungen ohne Gewinnzweck oder von Gemeindeverwaltungen geführt, die zwecks Finanzierung eine Konvention mit dem Staat abgeschlossen haben. Wie dem Tätigkeitsbericht des Ministeriums für Bildung, Kinder und Jugend aus dem Jahr 2014 zu entnehmen ist, entfallen auf sie 72 % des Betreuungsangebots auf nationaler Ebene (35.579 Betreuungsplätze). Die Politik hat sich sicherlich in den vergangenen Jahren stärker der Entwicklung der konventionierten „services d'éducation et d'accueil“ gewidmet. Den nicht konventionierten Strukturen kommt aber dessen ungeachtet eine äußerst wichtige Funktion bei der Umsetzung der Maßnahmen der non-formalen Bildung zu. Diese Einrichtungen umfassen nicht nur ein Viertel (28 %) des nationalen Betreuungsangebots. Sie sind im Kleinkindbereich sogar übermäßig stark vertreten und haben somit eine wichtige Aufgabe hinsichtlich der Begleitung unserer Kinder auf dem Weg hin zu selbstbestimmten und verantwortlichen Bürgern.

Die kommerziell ausgerichteten „services d'éducation et d'accueil“ sind gemessen an der Gesamtzahl der nicht-konventionierten Betreuungsstrukturen, mit denen sich diese Publikation befasst, zahlenmäßig am stärksten vertreten. Ende 2014 machten sie mit insgesamt 10.371 Betreuungsplätzen 21 % des nationalen Angebots aus. Die kommerziell ausgerichteten „services d'éducation et d'accueil“ wurden nach anderen Vorgaben gebaut und hatten andere Vorschriften als die konventionierten „services d'éducation et d'accueil“ zu berücksichtigen. Dies erklärt zum Teil die verschiedenen Ansätze in Bezug auf die Funktionsweise, wenn man sie mit den „maisons relais“ vergleicht, die sich an einem anderen Rechtstext orientieren. Erst 2013 wurde mit dem Rechtstext über die Einführung der „services d'éducation et d'accueil“ die Annäherung zwischen den beiden Typen von Betreuungsstrukturen eingeleitet.

Neben dem Bereich der Bildung und Betreuung der Kinder im institutionellen Sektor analysiert diese Studie auch die Bildung und Betreuung im familiären Bereich, in dem vor allem die Tageseltern eine wichtige Rolle spielen. 2014 bestanden hier 3.258 Betreuungsplätze, was 7% des nationalen Angebots entspricht. Angesichts der relativ starken Nachfrage im familiären Bereich ist es unserer Meinung nach von äußerster Wichtigkeit, die Tageseltern als Partner bei der Umsetzung der non-formalen Bildung anzuerkennen.

Der Verdienst dieser Veröffentlichung ist, dass sie das Phänomen der „nicht-konventionierten Bildungs- und Betreuungsstrukturen für Kinder unter 12 Jahren in Luxemburg“ genau unter die Lupe nimmt. Sie verschafft uns einen Überblick über diese Einrichtungen und macht deutlich, welche Stellung sie im Bereich der nationalen Bildung und Betreuung unserer Kinder innehaben. Desweiteren wirft sie die Frage auf, welche Rolle der Markt übernehmen soll in Bezug auf das nationale Bildungs- und Betreuungsangebot, eine Frage, die uns seit der Einführung des Systems des „chèque-service accueil“ beschäftigt.

Abschließend möchte ich den Sachverständigen der Universität Luxemburg für Ihre Studie danken. Ich wünsche Ihnen eine interessante und inspirierende Lektüre.

Christiane Meyer  
Ministerium für Bildung, Kinder und Jugend



# Privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in Luxemburg

Eine Bestandsaufnahme nicht-konventionierter Strukturen  
der Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder bis zu 12 Jahren  
in Luxemburg

Martine Wiltzius und Michael-Sebastian Honig

Universität Luxemburg

## TABELLEN- UND ÄBBILDUNGSVERZEICHNIS

|  |    |
|--|----|
| Tab. 1-1: Kinderpopulation unter 13 Jahren nach Altersgruppen  | 16 |
| Tab. 1-2: Anteil der Kinder (0-14) an den verschiedenen Nationalitäten, 2011   | 18 |
| Tab. 3-1: Organisationsformen und ihre legalen Rahmenbedingungen   | 33 |
| Tab. 3-2: Sprache der Tageseltern und Nationalität ihrer zu betreuenden Kinder   | 37 |
| Tab. 3-3: ArbeitnehmerInnen im Privathaushalt nach Alter   | 38 |
| Tab. 3-4: Abgerechnete Betreuungsstunden, kollektive Strukturen und Tageseltern, 2009-2013   | 40 |
| Tab. 3-5: Entwicklung der Betreuungsplätze nach Sektor und Betreuungsform, 2009-2013   | 41 |
| Tab. 3-6: Kollektive Betreuungsstrukturen nach Sektor und Betreuungsform, 2010-2013  | 42 |
| Tab. 3-7: Entwicklung des Personals nach Alter, 2002-2013  | 43 |
| Tab. 3-8: Entwicklung des Personals nach Nationalität, 2002-2013   | 43 |
| Tab. 3-9: Entwicklung des Personals nach Wohnort, 2002-2013  | 44 |
| Tab. 3-10: Entwicklung des Personals nach Geschlecht, 2002-2013  | 44 |
| Tab. 4-1: Finanzierungsquellen privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung   | 54 |
| Tab. 4-2: Leistungsspektrum privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg – Fallbeispiele auf der Grundlage von 18 Interviews | 56 |
|  |    |
| Abb. 1-1: Verteilung der unter 13Jährigen in den Gemeinden, 2011   | 17 |
| Abb. 1-2: Luxemburgisch als Hauptsprache, 2011   | 19 |
| Abb. 1-3: Die Hauptsprache ausländischer EinwohnerInnen nach Alter und Nationalität, 2011  | 20 |
| Abb. 1-4: Erwerbsrate von Frauen und Männer in Luxemburg nach Anzahl der Kinder im Haushalt, 2005-2012 (in Prozent)                      | 21 |
| Abb.1-5: Entwicklung der Erwerbsrate der Frauen in Luxemburg nach Altersgruppe, 2003-2012 (in Prozent)                                   | 22 |
| Abb. 3-1: Die Säulen privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg  | 31 |
| Abb. 4-1: Kollektive privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuungsstrukturen, 2013   | 47 |
| Abb. 4-2: Kartografischer Überblick der Tageseltern, 2013  | 50 |







## Danksagung

Für die vorliegende Bestandsaufnahme stellen nicht nur allgemein zugängliche Dokumente, sondern auch das Wissen und die Expertise zahlreicher MitarbeiterInnen aus unterschiedlichen Organisationen eine wesentliche Grundlage dar. Persönliche Gespräche, Telefonate und Emailverkehr gehen als anonymisierte Quellen in diesen Bericht ein. Wir möchten uns für die Unterstützung bedanken, die wir bei dieser Arbeit insbesondere durch die Experten und Expertinnen des Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend, durch die zahlreichen Fachleute bei den kontaktierten Behörden und Einrichtungen und durch die LeiterInnen und InhaberInnen privatwirtschaftlicher Betreuungsstrukturen erhalten haben. Sie alle haben zu dieser explorativen Arbeit Wesentliches beigetragen.<sup>1</sup>

Die vorliegende Expertise gibt den Stand bis März 2015 wieder und ist in Verantwortung der Autorin und des Autors entstanden. Sie gibt nicht die Meinung des Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend (MENJE) wieder.

<sup>1</sup> Die geführten Interviews mit den ExpertInnen wurden mit Einverständnis aufgezeichnet, anschließend transkribiert und für diese Arbeit anonymisiert. Auch die Gespräche mit den Fachleuten wurden schriftlich protokolliert und anonymisiert kodiert. Sie sind als Quelle unter der Bezeichnung „ExpertInneninterview Nr. x vom (Datum)“ oder als „Gesprächsprotokoll Nr. x vom (Datum)“ gekennzeichnet.

## Abstract

Die nichtfamiliale und außerschulische Kindertagesbetreuung hat in Luxemburg nach der Jahrtausendwende in einer beispiellosen Weise expandiert. Die Zahl der abgerechneten *Betreuungsstunden* hat sich zwischen 2009 und 2013 fast verdreifacht; die Zahl der *Betreuungsplätze* hat sich knapp verdoppelt. Auf der rechtlichen Grundlage des ASFT-Gesetzes von 1998 sind nach der Einführung des *Chèque-Service Accueil* (CSA) in Luxemburg gleichsam zwei Welten der Kindertagesbetreuung entstanden: eine „konventionierte“ und eine „nicht-konventionierte“ Welt. Die „nicht-konventionierte Welt“ hat vom Boom der vergangenen Jahre überproportional profitiert. Während sich das Betreuungsvolumen der „konventionierten Welt“ zwischen 2009 und 2013 knapp verdoppelt hat, hat sich das Betreuungsvolumen der „nicht-konventionierten Welt“ vervierfacht.

Trotz seiner Bedeutung stellt die nicht-konventionierte Kindertagesbetreuung so etwas wie eine *black box* des Luxemburger Betreuungssystems dar. Die betreuungspolitische Aufmerksamkeit ist fast ganz auf den konventionierten Sektor gerichtet. Die Bezeichnung „nicht-konventioniert“ drückt zunächst lediglich einen geringeren Grad staatlicher Regulierung aus. Wohlfahrtsökonomisch betrachtet handelt es sich um eine Kindertagesbetreuung auf privatwirtschaftlicher Basis. Rund zwei Drittel aller Betreuungsplätze sind Plätze für Schulkinder; gut zwei Drittel der Betreuungsplätze für Kleinkinder werden auf privatwirtschaftlicher Basis angeboten.

Die Expertise untersucht den Stellenwert, den die privatwirtschaftliche Erbringung von Betreuungsdienstleistungen in den vergangenen Jahren erlangt hat. Dabei hatte sich die vorliegende Expertise vor allem zwei Ziele gesetzt:

- Sie will ein differenziertes datenbasiertes Bild des nicht-konventionierten Sektors der Tagesbetreuung von Kindern bis zu zwölf Jahren in Luxemburg zeichnen;
- Sie will klären, wie privatwirtschaftliche Elemente in das Luxemburger Betreuungssystem eingebettet sind, welche organisatorische Gestalt sie haben und welche Relevanz sie für die Luxemburger Betreuungswirklichkeit besitzen.

Den inhaltlichen Kern der Expertise bilden drei Kapitel:

Das *zweite Kapitel* skizziert den wohlfahrtspolitischen Kontext marktbasierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg. Obwohl marktbasierende Angebote in der sozialstaatlichen Tradition Luxemburgs ein Fremdkörper sind, haben sie in den vergangenen Jahren in der nationalen Kindertagesbetreuung ein Gewicht erlangt, auf das schwer verzichtet werden kann. Durch den *chèque-service accueil* entstand eine spezifische *mixed economy of child care*, ein Quasi-Markt für Betreuungsdienstleistungen.

Das *dritte Kapitel* beschreibt die Organisationen marktbasierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg und untersucht ihre Bedeutung für den quantitativen Ausbau des Luxemburger Betreuungssystems. Die Organisation privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung umfasst kollektive Strukturen, beispielsweise *crèches*, und Einzelpersonen, die gegen Entgelt Kinder betreuen. Die Betreuung von Kindern durch Einzelpersonen ist eine haushaltsnahe Dienstleistung, die häufig nicht an ein *agrément* gebunden ist. Die Grenzen zur Nachbarschaft und zu ArbeitnehmerInnen, die in Privathäusern Kinder betreuen, sind fließend. Die mit Abstand größte und betreuungspolitisch wichtigste Gruppe dieser Einzelpersonen sind die Tageseltern, die für ihre Dienstleistungen ein *agrément* benö-

tigen. Sie bilden eine vielfältige, vorwiegend frankophone Gruppe; ihre Zahl hat sich binnen weniger Jahre verdoppelt. Die kollektiven Strukturen konzentrieren sich auf Gemeinden im Zentrum und auf Gemeinden im Süden des Landes. Tageseltern hingegen sind fast flächendeckend präsent, konzentrieren sich allerdings in den Städten des Zentrums und des Südens.

Mit der Zunahme privatwirtschaftlicher Einrichtungen ist auch eine Zunahme der Beschäftigten in diesem Sektor verbunden. Die Zahlen der IGSS von 2014 zeigen eine Verdreifachung des Personals in diesem Feld innerhalb von zehn Jahren. Das Personal, das im privatwirtschaftlichen Feld sozialversicherungspflichtig beschäftigt ist setzt sich mehrheitlich aus Frauen zusammen (91,7%), die bis 39 Jahre alt sind. 42,7% der Erwerbstätigen dieses Sektors haben die luxemburgische Staatsbürgerschaft, 35,7% sind GrenzgängerInnen und 15,8% kommen aus den südlichen Ländern der Europäischen Union.

Das *vierte Kapitel* versucht die unübersichtliche Vielfalt privatwirtschaftlicher AnbieterInnen von Betreuungsdienstleistungen in einer Typologie zu ordnen, die drei Dimensionen umfasst:

- Betriebsformen; das Spektrum reicht von Einzelunternehmern bis zu corporations, die auch international operieren; Tageseltern bilden in diesem Spektrum eine eigenständige Betriebsform;
- Finanzierungsquellen; das Spektrum reicht von Geschäftsmodellen, die ausschließlich auf Elternbeiträgen basieren, über Geschäftsmodelle, die auf Elternbeiträgen und *chèque-service accueil* basieren bis zu betrieblichen Betreuungsstrukturen;
- Leistungsangebote; in der Diversität ihrer Leistungsmerkmale wird der Gestaltungsspielraum marktbasierter Kindertagesbetreuung sichtbar.

## Einleitung

Die nichtfamiliale<sup>2</sup> und außerschulische Kindertagesbetreuung in Luxemburg ist nach der Jahrtausendwende in einer beispiellosen Weise ausgebaut worden. Die Anzahl der Plätze in Betreuungsstrukturen für Kinder von null bis zwölf Jahren hat laut *Ministère de la Famille et de l'Intégration* von 2.470 im Jahr 2002<sup>3</sup> auf 49.208 Betreuungsplätze im Jahr 2014 zugenommen.<sup>4</sup> Allein in den fünf Jahren nach Einführung des *Chèque-Service Accueil* (CSA) im Jahr 2009 hat sich das Betreuungsvolumen, gemessen an der Zahl der abgerechneten Betreuungsstunden, fast verdreifacht; an dieser Entwicklung sind auch rund 665 Tageseltern beteiligt.

In der stürmischen Entwicklung nach Einführung der CSA im Jahr 2009 sind in Luxemburg gleichsam zwei Welten der Kindertagesbetreuung entstanden: eine „konventionierte“ und eine „nicht-konventionierte Welt“. Während die „konventionierte Welt“ auf der Basis eines Kooperationsvertrags mit dem Staat (*convention*) mit einer Beteiligung an den Instandhaltungs- und Verwaltungskosten, an den Personal- und Investitionskosten und weiteren frais de compensations rechnen kann,<sup>5</sup> muss die „nicht-konventionierte Welt“ die Finanzierung ihres Personals und ihre laufenden Kosten selbst erwirtschaften. Für die staatlich bezuschussten Träger ist es eine *condition générale* die Angestellten in den Kindertageseinrichtungen nach dem Kollektivvertrag CCT-SAS zu entlohnen. Diese *conditio sine qua non* gilt nicht für nicht-konventionierte Träger. Für sie gilt der staatlich garantierte Mindestlohn.

Trotzdem hat die „nicht-konventionierte Welt“ vom Boom der vergangenen Jahre überproportional profitiert: Während sich das Betreuungsvolumen des konventionierten Sektors zwischen 2009 und 2013 knapp verdoppelt hat, hat es sich im nicht-konventionierten Sektor vervierfacht. Und noch in einer weiteren Hinsicht hat sich die Expansion der Kindertagesbetreuung ungleichmäßig vollzogen: Während die Betreuung der Schulkinder in den Gemeinden überwiegend in den Händen konventionierter Strukturen liegt, sind rund zwei Drittel der Betreuungsplätze für Kinder im vorschulischen Alter nicht-konventioniert, also ohne direkte finanzielle Förderung durch die öffentliche Hand.

Trotz seiner Bedeutung wird der nicht-konventionierte Sektor in die Betreuungspolitik nicht direkt einbezogen; er ist ein „ungeliebtes Kind“ und eine *black box* des Luxemburger Betreuungssystems. Vor diesem Hintergrund hat die vorliegende Expertise zwei Ziele:

- Es geht in erster Linie darum, ein möglichst differenziertes *Bild des nicht-konventionierten Sektors* der Tagesbetreuung für Kinder bis zu zwölf Jahren in Luxemburg zu zeichnen. Eine solche datenbasierte

<sup>2</sup> Nichtfamiliale Betreuung meint Betreuung, die Kinder bis zu 12 Jahren außerhalb ihres Elternhauses erfahren. Mit Elternhaus ist jede Form des gemeinsamen Wohnens gemeint; dort, wo das Kind mit seinen Erziehungsberechtigten den legalen Wohnsitz hat.

<sup>3</sup> *Ministère de la Famille, de la Solidarité et de la Jeunesse*, 2003: 46. Die Betreuungsplätze schließen die Tageseltern nicht mit ein, da diese im Jahr 2002 noch nicht akkreditiert wurden und aus diesem Grund statistisch noch nicht erfasst waren. Die Abteilung IV „Kindheit und Jugend“ des luxemburgischen Familienministeriums ist seit dem 23. Dezember 2013 als zweite Säule Bestandteil des Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend (MENJE).

<sup>4</sup> *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, 2013: 119. Zur Vergleichbarkeit sind die Betreuungsplätze der Tageseltern an dieser Stelle nicht mitgezählt; siehe dazu Tabelle 3-5

<sup>5</sup> Für den Fall, dass eine Gemeinde Träger von Kindertagesbetreuungseinrichtungen ist, übernimmt sie in diesem Fall die anfänglichen Kosten. Über eine Konvention regeln die AkteureInnen anhand einer jährlichen Abrechnung der realen Betreuungsstunden die Verteilung der Kosten zwischen Staat und Gemeinde. Dieses Prozedere ist detailliert in der großherzoglichen Verordnung vom 14. November 2013 festgelegt, vgl. *Mémorial* vom 14. November 2013

Darstellung liegt für Luxemburg bislang noch nicht vor; dies markiert zugleich den explorativen Charakter dieser Expertise. Dabei stützt sie sich überwiegend auf Daten und Materialien, die öffentlich zugänglich, aber verstreut oder bislang nicht veröffentlicht waren, und auf vorhandenes Erfahrungswissen, das in ExpertInneninterviews gesammelt wurde.

- Darüber hinaus will die Expertise klären, wie privatwirtschaftliche Elemente in das Luxemburger Betreuungssystem eingebettet sind, welche organisatorische Gestalt sie annehmen und welche Relevanz sie für die Luxemburger Betreuungswirklichkeit haben. Die Expertise erweitert damit die internationale Debatte über einen „Wohlfahrtsmix“<sup>6</sup> um eine luxemburgische Perspektive. Dazu entwickelt die Expertise Typen nicht-konventionierter Kindertagesbetreuung, um die unterschiedlichen „Mischungen“ von staatlicher und marktbasierter Wohlfahrtsproduktion verdeutlichen zu können, die für Luxemburg charakteristisch sind.

Die Leitfrage der vorliegenden Expertise lautet: Wie setzt sich der nicht-konventionierte Sektor der Kindertagesbetreuung in Luxemburg zusammen und wie funktioniert er?

Die Frage bezieht sich *zum einen* auf die *Ökonomie* nicht-konventionierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg: Wie kann sie ohne öffentliche Mittel wirtschaftlich überleben? Ihre Dienstleistungen werden primär von den Kunden bezahlt; aber die Luxemburger Betreuungspolitik hat den nicht-konventionierten Sektor mit dem Instrument der *Chèque-Service Accueil (CSA)* indirekt in das öffentlich finanzierte System der Kindertagesbetreuung einbezogen und in einen Quasi-Markt von Betreuungsdienstleistungen transformiert.<sup>7</sup> Auf diesem Betreuungsmarkt konkurrieren marktbasierete Angebote mit öffentlich finanzierten Angeboten unter staatlich definierten Bedingungen um KundInnen, die Eltern.

Die Kontroverse um *market-based child care* spielt auf supra-nationaler Ebene, in den Diskussionen von Europäischer Union und OECD über die Transformation des Wohlfahrtsstaats eine bedeutende Rolle. Die Wachstumsstrategie „Europe 2020“, die ihren Fokus auf eine wachsende Beschäftigungsrate, eine stärkere Bildung, Innovation und soziale Inklusion richtet, verlangt einen gezielten Ausbau der Kindertagesbetreuung.<sup>8</sup> Es geht dabei nicht lediglich um normative Präferenzen; im Hintergrund steht vielmehr die Frage, wie sich die nationalen Wohlfahrtsmodelle am besten an die Herausforderungen der demographischen Entwicklung, der Migrationsbewegungen und der globalen Ökonomie anpassen können.

Auch für Luxemburg stellt sich die Frage, welche Rolle der Markt bei der Erbringung von Betreuungsdienstleistungen in Zukunft spielen soll. Privatwirtschaftliche Betreuungsangebote für Kinder sind im Luxemburger Sozialstaat eigentlich nicht vorgesehen – anders als in marktliberalen Sozialmodellen wie das Vereinigte Königreich, die Niederlande, USA oder Australien: Dort ist *market-based child care* selbstverständlich. In den Vereinigten Staaten wird die nichtfamiliale Tagesbetreuung von Kindern in der Regel nur dann als öffentliche Aufgabe verstanden, wenn es um die Bekämpfung von Armut und soziale Benachteiligung geht. Im Vereinigten Königreich ist seit Ende der 1990er Jahre die Vermarktlichung nicht-familialer Betreuungsdienstleistungen unter *New Labour* sogar forciert vorangetrieben worden. In anderen Ländern dagegen, vor allem in Schweden oder Dänemark aber auch in Deutschland,<sup>9</sup> ist es geradezu unvorstellbar, dass die professionelle Betreuung von Kindern außerhalb ihrer Familien nicht in öffentlicher Verantwortung liegt. Das gilt umso mehr, wenn die Kindertagesbetreuung als Bildungsaufgabe verstanden wird, wenn es also um mehr als um Beschäftigung und Versorgung geht.

<sup>6</sup> Vgl. Überblick bei Evers, 2011

<sup>7</sup> Vgl. Le Grand/Bartlett, 1993

<sup>8</sup> European Commission, 2010

<sup>9</sup> In Deutschland, wo die Kindertagesbetreuung in der Hand öffentlicher und privat-gemeinnütziger Träger liegt, betrug der Marktanteil privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung bis vor wenigen Jahren marginale 2%; insbesondere in den großen Städten nimmt der Anteil aber stetig zu. Aktuelle Zahlen sind schwer zu bekommen (vgl. Ernst/Mader/Mierendorff 2014a).

Daher bezieht sich die Leitfrage der vorliegenden Expertise *zum anderen* auf die Funktionsweise nicht-konventionierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg und auf ihr Angebot der erbrachten Betreuungsdienstleistungen: Wie versteht sie sich selbst im Kontext des Luxemburger Sozialstaats, wie versteht sie ihr Verhältnis zu den Eltern, die ihre Kundinnen sind, und deren Kindern, die sie ihnen anvertrauen? Welche Leistungsmerkmale weisen sie auf? Gibt es Hinweise auf einen Zusammenhang zwischen der Ökonomie nichtfamiliärer und außerschulischer Kindertagesbetreuung und ihrer Betreuungspraxis? In der internationalen Debatte um die Vermarktlichung von Kindertagesbetreuung (*marketization of child care*) ist die Einschätzung weit verbreitet, dass Kindertagesbetreuung, die auf einem privatwirtschaftlichen Geschäftsmodell basiert, mit niedrigeren Qualitätsstandards und mit ungleichen Chancen auf Zugang zu qualitativ hochwertiger Bildung und Betreuung einher geht.<sup>10</sup> Wie ist dieses privatwirtschaftliche Geschäftsmodell in Luxemburg beschaffen und trifft die Kritik an der „Ökonomisierung der Kindertagesbetreuung“ auf die Situation in Luxemburg zu?

Die Expertise ist in fünf Kapitel gegliedert:

- Das erste Kapitel ruft mit der Struktur der Kinderbevölkerung und der Frauenerwerbstätigkeit zwei wichtige Ausgangsbedingungen des Bedarfs nach nichtfamiliärer Bildung und Betreuung in Luxemburg in Erinnerung.
- Das zweite Kapitel skizziert den wohlfahrtspolitischen Kontext der Kindertagesbetreuung in Luxemburg. Das Kapitel behandelt den Wandel der governance nichtfamiliärer und außerschulischer Kindertagesbetreuung – das heißt: ihrer rechtlichen und politischen Gestaltung – im Zuge der Expansion, die sich seit Ende der 1990er Jahre mit wachsender Beschleunigung vollzogen hat.
- Das dritte Kapitel betrachtet das Luxemburger Betreuungssystem unter einer wohlfahrtsökonomischen Perspektive. Es beschreibt die Organisationen marktbasierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg und untersucht ihre Bedeutung für den quantitativen Ausbau des Luxemburger Betreuungssystems.
- Das vierte Kapitel nimmt die unübersichtliche Vielfalt privatwirtschaftlicher AnbieterInnen von Betreuungsdienstleistungen in den Blick und versucht sie in einer Typologie zu ordnen. Diese Typologie sucht Grenzen und Übergänge zwischen unterschiedlichen Finanzierungsquellen, Betriebsformen und Leistungsmerkmalen zu systematisieren.
- Das abschließende fünfte Kapitel fasst die Ergebnisse zusammen. Die Datenbasis für die Exploration und Analyse der kollektiven Strukturen setzt sich zusammen aus Gesetzestexten und großherzoglichen Verordnungen, Berichten und Statistiken öffentlicher (Forschungs-)Einrichtungen und Verwaltungen, der Internet-Plattform [accueilenfant.lu](http://accueilenfant.lu) und des sozialen Branchenbuches [Resolux](http://Resolux). Zudem ergänzen Informationen aus ExpertInneninterviews die quantitativen Daten. Während Aktivitätsberichte von Ministerien oder Statistiken öffentlich zugänglich sind, bedarf es insbesondere für den Bereich der Einzelpersonen qualitativer Recherchen bei der Generalinspektion für soziale Sicherheit (*Inspection générale de la sécurité sociale*), zuständig für die verpflichtende Anmeldung der ArbeitnehmerInnen in Privathaushalten, beim Nationalen Jugenddienst (*Service National de la Jeunesse*), zuständig für die Au Pair, bei der Agence Dageseltern und den Gemeinden, zuständig für Babysitter-Fortbildungen und beim MENJE, zuständig für die Tageseltern.

<sup>10</sup> Vgl. Penn, 2009, 2011, 2011a

<sup>11</sup> Die Webseite wird vom SIGI – Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique verwaltet und gehört zum Zuständigkeitsbereich des Service d'éducation et d'accueil des Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse (MENJE). Die Suchmaschine [accueilenfant.lu](http://accueilenfant.lu) wird vom verantwortlichen Ministerium MENJE geführt. Sie listet als digitale Informationsplattform in alphabetischer Reihenfolge alle Ortschaften des Landes auf und informiert über dortige Möglichkeiten der Betreuung von Kindern zwischen null und zwölf Jahren. Erfasst sind konventionierte und nicht-konventionierte Einrichtungen und Tageseltern. Wünscht ein Träger oder eine Einzelperson eine Veröffentlichung seiner Dienstleistungen auf dieser Seite, braucht es eine Anmeldung beim Ministerium; von dort aus werden die Angaben auf die Seite gestellt. Die kollektiven Strukturen haben die Möglichkeit, ihrer Klientel erste Informationen über ihr Einrichtungsprofil zu vermitteln (*description*), Informationen zum Team (*équipe*), zur pädagogischen Ausrichtung (*projet pédagogique*), zu den Aktivitäten (*activités*) und zu den Mahlzeiten (*repas*). Der Eintrag in diese Suchmaschine ist allen Einrichtungen und Tageseltern freigestellt, so dass die Plattform keinen Anspruch auf Vollständigkeit aller verfügbaren Strukturen im Land stellen kann.



Die vorliegende Expertise für das Ministerium für Bildung, Kindheit und Jugend (MENJE) will einen Beitrag leisten zu einem zukünftigen systematischen monitoring des luxemburgischen Kindertagesbetreuungssystems. Sie führt die Bestandsaufnahme „Nationale Kindertagesbetreuung in Luxemburg“ weiter, die – verfasst von Michael-Sebastian Honig und Christian Haag – 2012 in der Broschürenreihe des Familienministeriums erschienen ist und knüpft an Studien an, die seit 2008 an der Universität Luxemburg durchgeführt wurden.<sup>12</sup>

Die Expertise gehört zugleich zu den Vorarbeiten zur Studie *Doing Quality in Commercial Childcare* (EDU-QUA-COM, Laufzeit: 2013-2016) über die Organisations- und Betreuungspraxis privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg, die in der Arbeitsgruppe *Early Childhood: Education and Care* an der Forschungseinheit INSIDE der Universität Luxemburg durchgeführt wurde.

<sup>12</sup> Siehe unter anderem Haag 2012; Honig/Neumann/Schnoor/Seele 2013

# 1. Ausgangsbedingungen: Kinderbevölkerung und Erwerbstätigkeit von Frauen<sup>13</sup>

## 1.1 KINDERBEVÖLKERUNG

Die Entwicklung und vielfältige Zusammensetzung der Kinderbevölkerung in Luxemburg gibt einen ersten Einblick, wie viele Kinder von null bis zwölf Jahren potentiell auf Betreuung angewiesen sind.

Im Jahr 2014 lebten in Luxemburg 79.741 Kinder im Alter von der Geburt bis einschließlich zwölf Jahren (Tabelle 1-1). Der Anteil der in Luxemburg lebenden Kinder bis 12 Jahren beträgt damit 14,51% der Gesamtbevölkerung von 549.680 EinwohnerInnen.

*Tabelle 1-1: Kinderpopulation unter 13 Jahren nach Altersgruppen / Quellen: Honig/Haag, 2011; Le Portail des Statistiques, 2014 (eigene Zusammenstellung)*

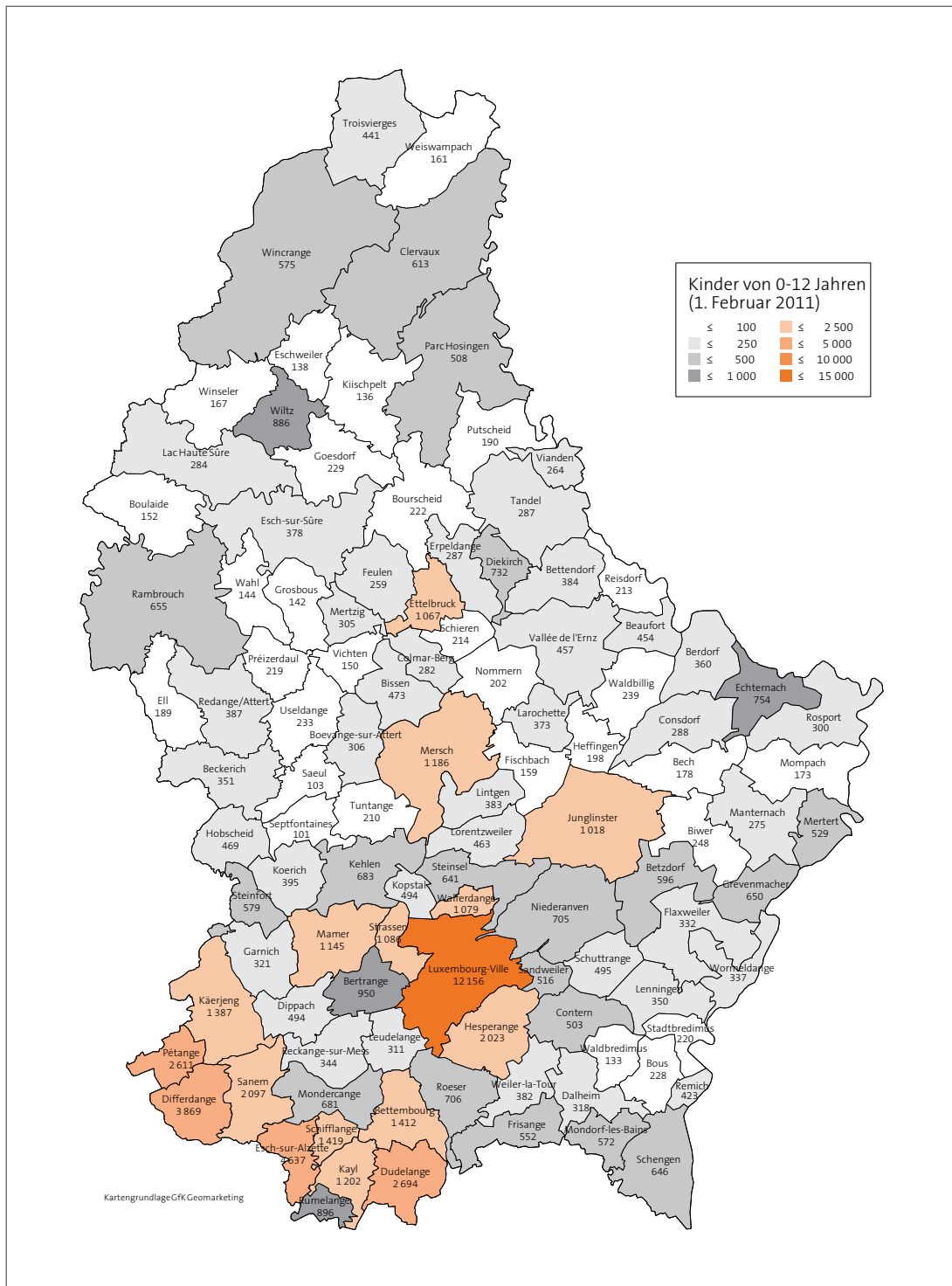
|            | 2001   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 0-3 Jahre  | 22.495 | 23.367 | 23.689 | 24.258 | 24.956 |
| 4-5 Jahre  | 11.654 | 11.745 | 11.789 | 11.973 | 12.203 |
| 6-12 Jahre | 38.779 | 42.357 | 41.990 | 42.529 | 42.582 |
| Gesamt     | 72.928 | 77.469 | 77.468 | 78.760 | 79.741 |

Etwa ein Drittel von ihnen sind unter vier Jahre alt und werden in ihren Familien beziehungsweise außerhalb ihrer Familien durch Krippen (*crèches*) und Tageseltern (*assistants parentaux*) betreut. Ab dem dritten Lebensjahr können die Kinder die *éducation précoce*, eine schulisch organisierte Früherziehung auf freiwilliger Basis, besuchen. Für die über 54.000 schulpflichtigen Kinder (ab vier Jahre) kommen die *foyers de jour* und die *maisons relais* für eine außerschulische Betreuung in Frage.

Abbildung 1-1 stellt die Verteilung der Kinder und Jugendlichen unter 13 Jahren in den 106 Gemeinden des Landes dar. Sie entspricht der Größe der Bevölkerung in den jeweiligen Gemeinden, die im Süden des Landes (Kanton Esch) stärker ausgeprägt sind als im Nord-Osten (Kanton Echternach oder Vianden) oder im Nord-Westen (Kanton Wiltz) von Luxemburg.

<sup>13</sup> Selbstverständlich gibt es weitere sozioökonomische, demographische und politische Bedingungen für den Bedarf nach Kindertagesbetreuung; sie stehen aber nicht im Focus dieser Expertise. In vielen Ländern mit einer langen Tradition eines bildungs- und sozialpolitischen Diskurses über nichtfamiliale Betreuung und Bildung im vorschulischen Alter tragen auch pädagogische Argumente zur Feststellung eines Bedarfs an Kindertagesbetreuung bei; in Luxemburg hat ein pädagogischer Diskurs indes keine Tradition und übt erst seit relativ wenigen Jahren (im Kontext der Debatte über die pädagogische Qualität von Betreuungsangeboten) nennenswerten Einfluss auf die Diskussion über den Bedarf nach Kindertagesbetreuung aus.

Abbildung 1-1: Verteilung der unter 13jährigen in den Gemeinden, 2011 / Quelle: Thill (Statec)/Heinz (Universität du Luxembourg/INSIDE), 2014 (eigene Erstellung), RP-2011



Ein differenzierter Blick auf die Zusammensetzung der Kinderpopulation zeigt, dass Kinder unter 15 Jahren<sup>14</sup> mit einer luxemburgischen Staatsbürgerschaft einen Anteil an der Kinderpopulation von 16,5 Prozent haben und unter den Nationalitäten erst die siebtgrößte Gruppe bilden (Tabelle 1-2). Auffallend und nicht recht erklärbar ist der Sachverhalt, dass der Anteil der MontenegrinerInnen unter den Kindern (auch im Vergleich mit den anderen nicht-Luxemburger Nationalitäten) so viel höher ist als in der Gesamtbevölkerung.<sup>15</sup>

*Tabelle 1-2: Anteil der Kinder (0-14) verschiedener Nationalitäten, 2011 / Quelle: Willems/Heinz/Peltier/Thill, 2013, Le portail des statistiques, 2014*

| Gesamtbevölkerung |        | Nationalitäten     | 0-14 Jahre |
|-------------------|--------|--------------------|------------|
| Luxemburg         | 54,72% | (1) Montenegro     | 34,6%      |
| Portugal          | 16,51% | (2) Portugal       | 20,5%      |
| Frankreich        | 6,76%  | (3) Großbritannien | 19,1%      |
| Italien           | 3,42%  | (4) Andere         | 18,8%      |
| Belgien           | 3,30%  | (5) Frankreich     | 17,8%      |
| Deutschland       | 2,30%  | (6) Spanien        | 17,0%      |
| Großbritannien    | 1,07%  | (7) Luxemburg      | 16,5%      |
| Spanien           | 0,85%  | (8) Niederlanden   | 16,2%      |
| Niederlanden      | 0,72%  | (9) Belgien        | 16,0%      |
| Montenegro        | 0,71%  | (10) Deutschland   | 13,6%      |
| Kapverden         | 0,50%  | (11) Italien       | 10,5%      |

Die Verteilung der Hauptsprachen<sup>16</sup> gibt einen Hinweis auf die kulturelle Zusammensetzung der Bevölkerung in den einzelnen Gemeinden des Landes. Die Abbildung 1-2 visualisiert deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden im Norden des Landes, in denen der Anteil von luxemburgisch als gesprochene Hauptsprache bei weit über 70% liegt, und – bis auf Ausnahmen – den Gemeinden im Zentrum, im Osten und Süden. An den Grenzregionen zu Belgien, Frankreich und Deutschland sprechen etwa 60% der Menschen vorrangig luxemburgisch. In den drei Gemeinden Larochette, Luxemburg-Stadt und Strassen liegt der Anteil unter 40%; in Larochette dominiert als einzige Gemeinde Portugiesisch als Hauptsprache bei 43,4% der Bevölkerung. Auffallend zeigt sich in den Gemeinden Sandweiler, Niederanven und Schuttrange einen hohen Anteil an EinwohnerInnen, die Englisch als Hauptsprache nutzen wohingegen Italienisch als Hauptsprache am stärksten in Bertrange und Strassen vertreten ist.<sup>17</sup>

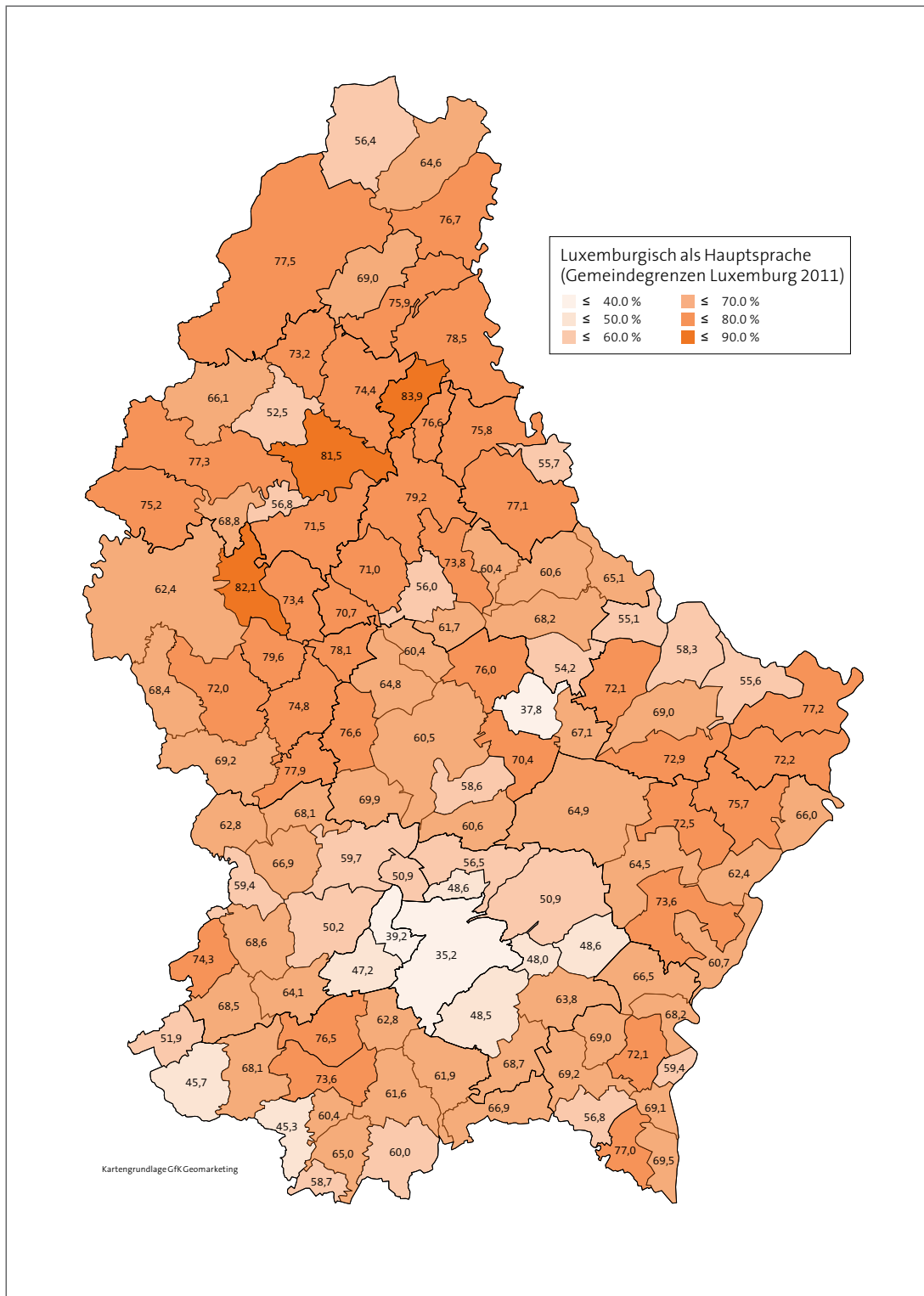
<sup>14</sup> Die Einteilung in Jugendliche und junge Erwachsene unter 15 Jahre, unter 20 Jahre und unter 30 Jahre basiert auf einer Strukturierung der STATEC.

<sup>15</sup> Insgesamt ist die demographische Entwicklung zwischen den Nationalitäten der Null- bis Vierzehnjährigen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung erstaunlich. Den Ursachen, wie diese Dynamik zu erklären ist, wird an dieser Stelle nicht nachgegangen.

<sup>16</sup> Mit dem Begriff „Hauptsprache“ ist die am besten beherrschte Sprache der unter Zwanzigjährigen gemeint, vgl. Fehlen/Heinz/Peltier/Thill, 2013

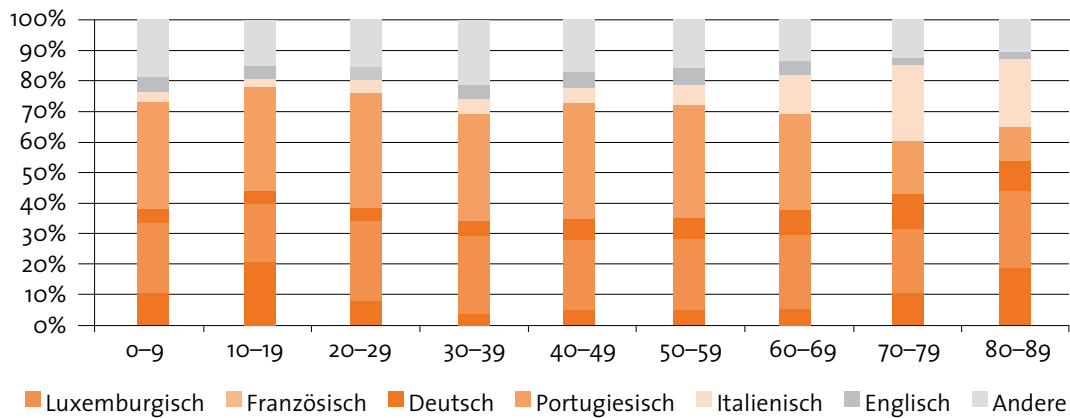
<sup>17</sup> Vgl. Statec/Universität du Luxembourg-INSIDE, 2014

Abbildung 1-2: Luxemburgisch als Hauptsprache, 2011 / Quelle: Statec/Universität du Luxembourg-INSIDE,  
2014 - RP2011



Eine weitere Differenzierung der sprachlichen Vielfalt nach Altersgruppen offenbart, dass unter den EinwohnerInnen mit einem nicht-luxemburgischen Pass Luxemburgisch als Hauptsprache vor allem bei den 10-19-Jährigen gesprochen wird. Diese Dynamik lässt sich mit der Grundschulzeit und der Sekundarschule verknüpfen. Die Grundschule beginnt für alle in Luxemburg lebenden Kinder verpflichtend ab dem vierten Lebensjahr und geht mit dem Abschluss der vierten Lernstufe (*cycle 4*) in die erste Sekundarstufe über. Die Unterrichtssprachen in der Grundschule umfassen Luxemburgisch, Deutsch und Französisch. So beginnt spätestens mit vier Jahren auch für nicht-luxemburgische Kinder das Erlernen der luxemburgischen Sprache. Diese Fähigkeit scheint sich am Ende der Grundschulzeit verstärkt zu haben und wird offenbar während den Jahren in der Sekundarschule fortgeführt. Die Zeit in der Sekundarschule knüpft unmittelbar an die Grundschule an und endet (in der Regel) nach sieben Jahren mit dem Zeugnis der allgemeinen Hochschulreife. Insgesamt nutzen 50% der unter 20-Jährigen, dessen beiden Elternteile im Ausland geboren sind, Luxemburgisch als Hauptsprache.<sup>18</sup>

Abbildung 1-3: Die Hauptsprache ausländischer EinwohnerInnen nach Alter und Nationalität, 2011 / Quelle : Statec/Université du Luxembourg-INSIDE, 2014 - RP2011



18 Vgl. Fehlen/Heinz/Peltier/Thill, 2013

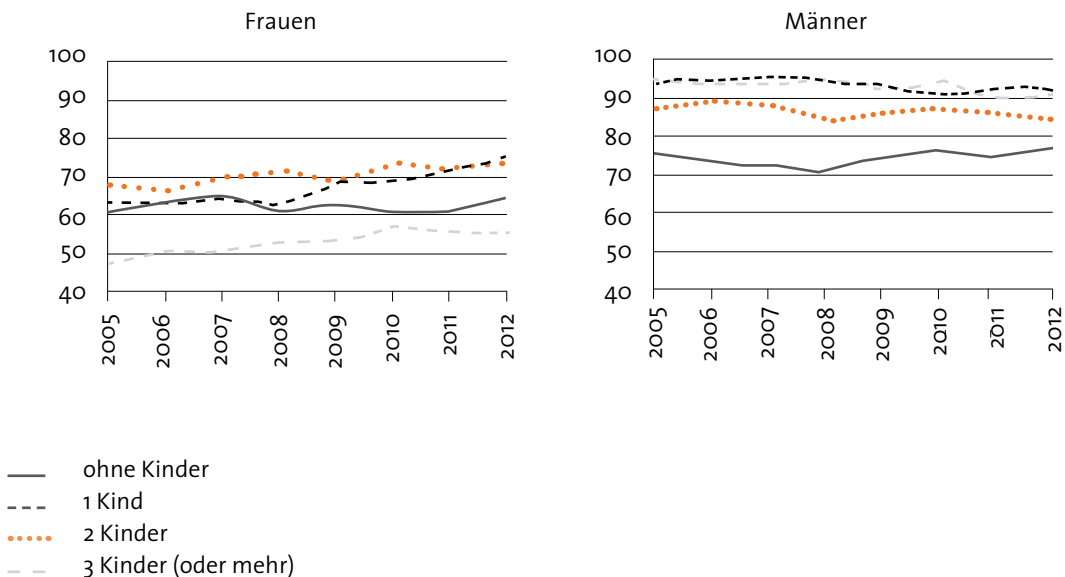
## 1.2 ERWERBSTÄTIGKEIT VON FRAUEN MIT KINDERN UND OHNE KINDER

Einen zweiten wichtigen Hinweis auf den Bedarf nach Kindertagesbetreuung gibt die Erwerbstätigkeit von Frauen mit und ohne Kinder. Sie steht unter anderem im Kontext von demografischer Entwicklung und Migrationsbewegungen, der Förderung der Erwerbsrate und dem Ausbau an Kindertagesbetreuungsplätzen.

Die Erwerbsrate der Frauen liegt in Luxemburg im Jahr 2012 zwischen 60,7% und 84,6%.<sup>19</sup> Obschon Frauen seit 2005 stärker auf dem Arbeitsmarkt vertreten sind, gibt es bei den alleinlebenden Frauen ohne Kinder eine Negativentwicklung von 73,6% (2005) auf 72,6% (2012). Auch Frauen, die ohne Kinder als Paar in einem Haushalt leben sind weitaus seltener auf dem Arbeitsmarkt vertreten (60,7%) als alleinlebende Frauen mit Kindern (84,6%). Die Erklärung für diese Verteilung scheint naheliegend, da alleinlebenden Frauen einem größeren ökonomischen Druck ausgesetzt sind, für sich und ihre Kinder zu sorgen. Während die Erwerbsrate von alleinlebenden Männern mit Kindern zwischen 2005 und 2012 um 14%, von 97,8% auf 83,2%, gesunken ist, ist sie bei den Frauen im gleichen Zeitraum um 7,6% gestiegen.

Insbesondere die Erwerbsrate von Frauen, die *mit* Kindern als Paar in einem Haushalt leben ist seit 2005 um 8,8% von 61,3% auf 70,1% im Jahr 2012 gestiegen. Damit liegt sie immer noch hinter der Quote der Männer, die mit Kindern in Luxemburg eine Erwerbsrate von 92,2% aufweisen. Trotz der positiven Entwicklung der Erwerbsrate von Frauen mit Kindern zeigt sich anhand der Abbildung 1-4, dass die Anzahl der Kinder im Haushalt einen wesentlichen Einfluss auf die Aktivität von Frauen auf dem Arbeitsmarkt haben.

Abbildung 1-4: Erwerbsrate von Frauen und Männer in Luxemburg nach Anzahl der Kinder im Haushalt, 2005-2012 (in Prozent) / Quelle: Zahlen, 2013

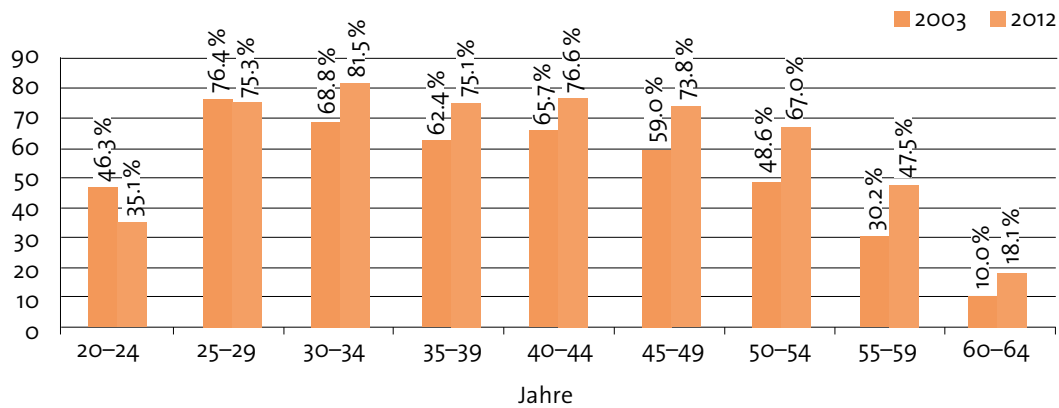


19 Vgl. Zahlen, 2013

Obschon sich die Erwerbsrate bei Frauen von drei Kindern und mehr zwischen 2005 (47,8%) und 2012 (55,5%) deutlich erhöht hat, liegt sie sichtbar hinter der Erwerbsrate von Frauen in Haushalten mit nur einem Kind (73,7%). Bei Männern hingegen liegt die Erwerbsrate in Haushalten mit drei und mehr Kindern im Vergleich bei etwa 90%.<sup>20</sup>

Eine differenzierte Betrachtung der Erwerbsrate der Frauen nach Altersgruppen (Abbildung 1-5) zeigt positive Dynamiken ab den Alterskategorien 30-34. Insbesondere Frauen zwischen 45 bis 64 sind seit 2003 deutlich stärker auf dem Arbeitsmarkt vertreten.<sup>21</sup>

Abbildung 1-5: Entwicklung der Erwerbsrate der Frauen in Luxemburg nach Altersgruppe, 2003-2012 (in Prozent) / Quelle: Zahlen, 2013



Die Entwicklung der Zahlen zur Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern, auch mit Blick auf die Einführung des *chèque-service accueil* im Jahr 2009, geben keinen Hinweis darauf, dass der Ausbau der Kindertagesbetreuung eine Reaktion auf eine wachsende Frauenerwerbstätigkeit war. Die Tabellen verdeutlichen auch, dass die Erwerbsrate der Frauen mit Kindern auch nach der Einführung des CSA noch nicht an die Quote der Männer anschließen konnte. Eher ist zu vermuten, dass der Auf- und Ausbau von Kindertagesbetreuungsplätzen eine Zunahme der Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern erst ermöglichen sollte.

<sup>20</sup> Für die Betrachtung der Erwerbstätigkeit der Frauen im Vergleich zu ausgewählten europäischen Ländern, siehe Ries, 2014

<sup>21</sup> Zahlen, 2013



## 2. Die wohlfahrtspolitische Perspektive: Kindertagesbetreuung im Luxemburger Wohlfahrtsmix

Das Luxemburger Sozialmodell ist dem Typus des Bismarck'schen Sozialstaats nachgebildet. Der Staat hat darin eine dominante, aber subsidiäre Funktion. Unter Bezug auf Esping-Andersens bekannter Unterscheidung von konservativen, sozialdemokratischen und liberalen Wohlfahrtsregimes<sup>22</sup> charakterisiert die Luxemburger Sozialpolitikforscherin Claudia Hartmann-Hirsch (2010) den Luxemburger Wohlfahrtsstaat als im Kern familienkonservativ-korporatistisch.<sup>23</sup>

Nach dem Zweiten Weltkrieg ist der Luxemburger Sozialstaat – beispielsweise mit der Einführung eines indexierten garantierten Mindesteinkommens – in eine sozialpolitische Rolle hineingewachsen, die an den sozialdemokratischen Typus der Wohlfahrtsregimes erinnert. Seit den 1990er Jahren hat Luxemburg seine breit gefächerten und großzügigen Sozialleistungen gegen den Trend der Einsparungen in anderen EU- und OECD-Staaten weiter ausgebaut.<sup>24</sup> Mit der Einführung der Pflegeversicherung und dem massiven Ausbau der Kindertagesbetreuung sind im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts zwei neue Sektoren personenbezogener Dienstleistungen in Luxemburg entstanden. Beide Sozialleistungen verlagern vormals privat-familial erbrachte Betreuungsarbeit in Strukturen der institutionellen und ambulanten Altenpflege beziehungsweise der nichtfamilialen Betreuung und Bildung.

Das so genannte ASFT-Gesetz von 1998<sup>25</sup> bildet einen wichtigen Einschnitt in der Geschichte des Luxemburger Sozialstaats. Seit dem 8. September 1998 ist die entgeltliche Aufnahme und Beherbergung von mehr als drei Kindern zur gleichen Zeit sowie das Angebot von Beratungs-, Hilfe- und Pflegeleistungen, Unterstützung und Begleitung, Schulungen, Freizeitgestaltung und berufliche Orientierung im sozio-educativen, psycho-sozialen und therapeutischen Bereich gesetzlich geregelt und einer staatlichen Akkreditierung unterworfen.<sup>26</sup> Das Gesetz verschaffte dem Zusammenspiel von Staat und Gemeinden einerseits, nicht-staatlichen Akteurinnen sozio-educativer, psycho-sozialer und therapeutischer Dienste andererseits eine rechtliche Grundlage, mit anderen Worten: Das ASFT-Gesetz kodifiziert das Subsidiaritätsprinzip des Luxemburger Sozialstaats.<sup>27</sup>

Luxemburg praktiziert einen „welfare mix“. Das Konzept bezieht sich auf die Aufteilung von Aufgaben und Verantwortung (*governance*) zwischen Zentralregierung, Gemeinden<sup>28</sup>, Gesellschaft, Markt und Familie so-

<sup>22</sup> Vgl. Esping-Andersen, 1990

<sup>23</sup> Esping-Andersen versteht unter der Typisierung konservativ-korporatistisch einen Wohlfahrtsstaat, der seinen BürgerInnen einerseits Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen ermöglicht und gleichzeitig soziale Differenzen aufrechterhält, wobei das Verteilungsproblem niedrig gehalten wird. Die Rolle von Familie und Kirche wird in dieser Typisierung ebenfalls hervorgehoben, vgl. Esping-Andersen, 1990.

<sup>24</sup> Vgl. Hartmann-Hirsch, 2010

<sup>25</sup> Vgl. Mémorial, 1998, die Abkürzung ASFT steht für *activités sociales, familiales et thérapeutiques* (soziale, familiale und therapeutische Aktivitäten)

<sup>26</sup> Vgl. Mémorial, 1998

<sup>27</sup> Vgl. Achten/Horn/Schronen, 2009

<sup>28</sup> In Luxemburg gehören Gemeinden ebenfalls zu wichtigen AkteurInnen des Wohlfahrtspluralismus. Vielerorts sind Gemeinden gleichzeitig Träger und übernehmen somit auch einen Großteil der Finanzierung ihrer Kindertagesbetreuungsstrukturen. Zur genauen Regelung des Verhältnisses zwischen Staat und Gemeinde, siehe Mémorial, 2013

wie auf ihre Regulierung. Für die Kindertagesbetreuung in Luxemburg bedeutet dies:

- Wer Kindertagesbetreuung anbieten will, benötigt ein *agrément*<sup>29</sup>, eine Betriebserlaubnis des *Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse* (MENJE). Es regelt die Bedingungen in den Bereichen Sicherheit, Hygiene, Personal, Infrastruktur, Qualifikation, unter anderem die Anzahl der betreuten Kinder pro Quadratmeter Raumfläche, unter denen eine kollektive Betreuungsstruktur eröffnet werden oder eine Einzelperson gegen Entgelt Kinder betreuen darf.<sup>30</sup>
- Das bereits seit den 1970er Jahren vorhandene Instrument der *convention* wird im ASFT-Gesetz aufgegriffen, um eine intensivere Zusammenarbeit zwischen Staat und nicht-staatlichen Anbietern zu regeln. Träger von Kindertagesbetreuung können – sofern sie als gemeinnützig anerkannt sind – einen Vertrag mit dem Staat schließen. Dieser beinhaltet unter anderem die Verteilung und Übernahme anfallender Kosten, beispielsweise für einen höheren Anteil qualifizierten Personals und seine Entlohnung nach dem Kollektivvertrag.

Als Konsequenz dieses zweistufigen Systems der Zulassung und Förderung ist neben der konventionierten Kindertagesbetreuung ein nicht-konventionierter Sektor organisierter Betreuung und Bildung entstanden. Die Bezeichnung „nicht-konventioniert“ weist auf eine Kategorie von Betreuungsdienstleistungen hin, die sich schwer systematisieren lässt. Genau genommen drückt die Bezeichnung zunächst lediglich einen geringeren Grad staatlicher Regulierung aus als er für den „konventionierten“ Sektor der Kindertagesbetreuung gilt.<sup>31</sup> Im Sinne einer größeren Staatsferne ist im Luxemburger Alltagsgebrauch auch vom „privaten“ Sektor die Rede, obwohl in einem wohlfahrtstheoretisch präzisen Sinne auch der konventionierte Sektor nur nicht-staatliche Veranstalter von Kindertagesbetreuung umfasst.

Nicht-konventionierte AnbieterInnen müssen als Mindestanforderung die Bedingungen einhalten, unter denen sie ihre Betriebserlaubnis erhalten haben. Sie sind nicht an die Tarife des Kollektivvertrags für den sozialen Bereich gebunden, allerdings an den arbeitsrechtlich festgelegten Mindestlohn, und können daher bis zu rund 40 Prozent geringere Gehälter zahlen. Sie erhalten keine öffentlichen Mittel. Nicht-konventionierte AnbieterInnen müssen ihre laufenden Kosten – das heißt vor allem für die Kosten der Einrichtung, zum Beispiel für Miete und/oder Umbau –, für die Kosten des Personals – beispielsweise Gehälter, Weiterbildungen und/oder Fortbildungen –, für die Kosten der betreuten Kinder – zum Beispiel Pflege der Kinder oder Spielsachen – selbst erwirtschaften. Die vorliegende Expertise beschäftigt sich nicht mit dem Gesamtsystem der Kindertagesbetreuung in Luxemburg, sondern fokussiert den nicht-konventionierten Sektor von Betreuungsdienstleistungen.

<sup>29</sup> Vgl. *Mémorial*, 2001

<sup>30</sup> Vgl. *Ministère de la Famille et de l'Intégration Luxembourg*, 2013a

<sup>31</sup> Diese Unterscheidung „konventioniert“ versus „nicht konventioniert“ ist trotzdem nicht so klar wie sie klingt. Es kommt vor, dass Einrichtungen trotz eines staatlichen Kooperationsvertrages mit der Caritas, der *Confédération Générale de la Fonction Publique* oder mit dem Arbeitsministerium beim zuständigen Ministerium als nicht-konventioniert geführt werden (Gesprächsprotokoll Nr.4 vom 26. März 2013; Gesprächsprotokoll Nr. 27 vom 14. Oktober 2013 und ExpertInneninterview Nr. 3 vom 15. November 2013). Diese Organisationsformen sind anhand der veröffentlichten Listen des Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend nicht auf den ersten Blick erkennbar und werden undifferenziert unter den nicht-konventionierten Strukturen geführt; ebenso wenig sind Einrichtungen sofort erkennbar, die teils konventioniert und teils nicht-konventioniert sind. Der Dachverband der nicht-konventionierten Kindertagesbetreuungsstrukturen in Luxemburg, die *Fédération Luxembourgeoise des services d'éducation et d'accueil pour enfants* (FELSEA) ist selbst als gemeinnütziger Verein eingetragen. Die Bezeichnung FELSEA lässt selbst keinen Rückschluss auf eine Differenzierung zwischen konventionierten und nicht-konventionierten Kindertagesbetreuungsstrukturen zu. Erkennbar sind diese Strukturen an ihrer Rechtsform; als Vereine heben sie sich von der Mehrheit der Gesellschaften ab. Nicht-konventionierte kollektive Strukturen können sowohl den rechtlichen Status einer *association sans but lucratif*, kurz a.s.b.l. (Verein) haben, den einer *société à risque limité*, kurz s.à r.l. (Gesellschaft mit beschränkter Haftung) oder den einer *société anonyme*, kurz s.a. (Aktiengesellschaft). Da auch gemeinnützige Vereine als nicht-konventionierte Struktur zugeordnet werden können, erlaubt die Rechtsform keinen Aufschluss auf die Gesinnung einer Einrichtung. Ob sie nun darauf zielt, eine Arbeitsgrundlage zu schaffen (ExpertInnengespräch Nr. 1 vom 5. Februar 2014) oder ausschließlich auf Gewinnmaximierung ausgerichtet ist oder auf die pädagogische Entwicklung der Kinder, lässt sich am rechtlichen Status nicht ablesen.

Auf der Basis des ASFT-Gesetzes wurde das System der nichtfamilialen Betreuung und Bildung in Luxemburg seit der Jahrtausendwende durch die folgenden Gesetze, Verordnungen und großherzoglichen Reglements weiter differenziert:

- Die Verordnung vom Dezember 2001 dient der Ausführung des Gesetzes von 1998 und beschreibt die Bedingungen, die ein Träger für die Eröffnung einer *crèche* (Kinderkrippe), *eines foyer de jour* (Hort), *eines service de restauration scolaire* (Schulkantine), eines *service d'aide aux devoirs* (Hausaufgabenhilfe) oder einer *garderie* (Kurzzeitbetreuung) erfüllen muss.<sup>32</sup> Die Verordnung bezog sich zunächst ausschließlich auf Kindertageseinrichtungen (kollektive Strukturen); erlaubte gleichzeitig auch andere Formen der Kindertagesbetreuung, die staatlich anerkannt werden können.<sup>33</sup>
- Die Verordnung vom Juli 2005 erweitert die Umsetzung des Gesetzes von 1998 auch für *maisons relais pour enfants* und verpflichtet die Träger ebenfalls zu einer staatlichen Akkreditierung, zu einem *agrément*, das an zu erfüllende Bedingungen in den Bereichen Qualifikation des Personals, Infrastruktur und Sicherheit, Zugänglichkeit und Hygiene gebunden ist.<sup>34</sup>
- Das Gesetz vom 30. November 2007 der *activité d'assistance parentale* (Dienstleistung von Tageseltern) regelt in Luxemburg erstmalig die entgeltliche Betreuung von Kindern durch Tageseltern, indem die Tätigkeit durch eine Akkreditierung einen politisch-rechtlichen Rahmen erhält; seither benötigen Tageseltern ein *agrément* und werden ebenfalls dem nicht-konventionierten Sektor zugerechnet.<sup>35</sup> Streng genommen ist die Kindertagesbetreuung von Tageseltern nicht Teil des Betreuungssystems, das vom ASFT-Gesetz geregelt wird.
- Die Verordnung vom 14. November 2013 beinhaltet eine Neustrukturierung der Bedingungen für die Akkreditierung von Kindertagesbetreuungseinrichtungen und löst die bisherigen Organisationsformen *crèches*, *foyers de jour*, *garderies* und *maisons relais* ab. Sie werden ersetzt durch ein *service d'éducation et d'accueil pour enfants* (SEA), durch eine „Dienstleistung der Bildung und Betreuung“.<sup>36</sup> Hinter diesem formalen Ausdruck verbirgt sich eine Maßnahme zur Vorbereitung eines integrierten Sektors der Betreuung und Bildung zwischen Familie und Schule.
- Die angekündigte Neufassung des veränderten Jugendgesetzes, die seit 2012 als Gesetzentwurf vorliegt,<sup>37</sup> unternimmt den Versuch, die unterschiedlichen nichtfamilialen und außerschulischen Betreuungsstrukturen unter der Idee einer *non-formalen Bildung* konzeptionell und als *Services d'éducation et d'accueil* auch organisatorisch zu integrieren. Nach den Wahlen im Herbst 2013 wurden die vormals getrennten Zuständigkeiten für die formale Bildung (Schule; Bildungsministerium) und die non-formale Bildung (nichtfamiliale und außerschulische Betreuung; Familienministerium) im Ministerium für nationale Bildung, Kindheit und Jugend (MENJE) zusammengeführt.

32 Vgl. *Mémorial*, 2001

33 Vgl. Artikel 3 der großherzoglichen Verordnung vom 20. Dezember 2001

34 Vgl. *Mémorial*, 2005

35 Vgl. *Mémorial*, 2007

36 Vgl. *Mémorial*, 2013

37 Vgl. *Chambre des Députés*, 2012. Neben der Modifizierung des Jugendgesetzes von 2008 soll auch das Gesetz von 2007, das die Aktivität der Tageseltern regelt, verändert werden. Weitere Projekte für Verordnungen (*règlements grand-ducaux*) liegen vor zur Qualitätssicherung in den SEA, zum Kommunalplan für Kinder und Jugend, zu den *chèques-service accueil* und Jugend, vgl. *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, 2013.

### 3. Die wohlfahrtsökonomische Perspektive: Privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in Luxembourg

Das Gefüge der Betreuungsstrukturen in Luxembourg ist historisch „gewachsen“ und daher nur schwer systematisch darzustellen. In der Luxemburger wohlfahrtspolitischen Diskussion<sup>38</sup> wird der nicht-konventionierte Sektor auch „gewinnorientiert“ oder „kommerziell“ genannt. Darin kommt zum Ausdruck, dass eine privatwirtschaftlich organisierte Kindertagesbetreuung ein selbstverständlicher Bestandteil des Luxemburger Betreuungssystems ist, auch wenn sie keine besondere wohlfahrtspolitische Beachtung genießt.<sup>39</sup> Anders als in liberalen Wohlfahrtsökonomien wie in den Niederlanden oder dem Vereinigten Königreich sind im Luxemburger Sozialstaat privatwirtschaftliche AnbieterInnen von Kindertagesbetreuung zwar zugelassen, aber systematisch betrachtet eine Anomalie; sie haben seit jeher eine Randstellung inne. Ihre Bezeichnung als „gewinnorientiert“ und „kommerziell“ hat einen herabsetzenden Beigeschmack, als wäre es moralisch fragwürdig, mit Kindertagesbetreuung Geld zu verdienen. Streng genommen setzt die Gleichsetzung von „nicht-konventioniert“ und „gewinnorientiert“ beziehungsweise „kommerziell“ die politische Regulierung der nichtfamilialen Bildung und Betreuung mit ihrer ökonomischen Funktionsweise gleich. Das ist verwirrend, weil die komplexe Wirklichkeit des Luxemburger Betreuungssystems nur zu verstehen ist, wenn man die politische und die ökonomische Ebene unterscheidet und in ihrem Verhältnis zueinander betrachtet.

#### 3.1 FOR-PROFIT CARE UND WELFARE MIX – BEGRIFFLICHE KLÄRUNGEN UND ANALYTISCHE UNTERSCHIEDUNGEN

Die Expertise behandelt die privatwirtschaftliche Erbringung von Betreuungsdienstleistungen in Luxembourg; international gebräuchlich ist der Ausdruck „for-profit care“. Die Expertise verwendet im Folgenden den Ausdruck „privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung“ oder *market-based childcare*.<sup>40</sup> Mit dieser Abweichung von der international gebräuchlichen Terminologie soll zum Ausdruck gebracht werden, dass eine privatwirtschaftlich veranstaltete Bildung und Betreuung vor und außerhalb der Schule keinen abgrenzbaren Sektor von Organisationen innerhalb des Luxemburger Betreuungssystems bildet. Die Bezeichnung *market-based* bringt vielmehr zum Ausdruck, wie vielfältig das privatwirtschaftliche Element im Luxemburger Betreuungssystem organisiert ist.<sup>41</sup>

<sup>38</sup> Ausführlicher zur wohlfahrtstheoretischen und -politischen Diskussion im Rahmen der Kindertagesbetreuung in Luxembourg, siehe Honig, Michael-Sebastian/Schmitz, Anett/Wiltzius, Martine 2015

<sup>39</sup> Vgl. Kneip, 2009: 710; vgl. Honig/Haag 2011

<sup>40</sup> In der französischen Sprache verwendet die Expertise die Bezeichnung *structures de garde privées*. Der angelsächsische terminus technicus lautet *for-profit care*; die Expertise greift bewusst nicht auf ihn zurück, weil *profit* im deutschsprachigen Kontext negativ besetzt ist.

<sup>41</sup> Ein anderes Verständnis des Begriffes „kommerziell“ hat das Ministère des Classes Moyennes et du Tourisme (Ministerium für Mittelstand, Tourismus und Wohnungsbau). Als verantwortliche Behörde für die Vergabe von Gewerbescheinen verweist sie im Fall einer Gründung einer privatwirtschaftlichen *crèche* auf das zuständige Ministerium. Für die Dienstleistung der Kindertagesbetreuung bedarf es keiner *autorisation de commerce*, einer gewerblichen Genehmigung; das *agrément* des Ministeriums ist in diesem Fall die rechtlich notwendige Voraussetzung. Somit erfüllen privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuungsstrukturen aus Sicht des Ministère des Classes Moyennes, du Tourisme et du Logement nicht das Kriterium einer kommerziellen Einrichtung (Gesprächsprotokoll Nr. 26 vom 11. Oktober 2013). Diese Klassifizierung stellte sich anders vor dem ASFT-Gesetz von 1998 dar. Vor der Einführung der Akkreditierungspflicht war durchaus eine gewerbliche Genehmigung für privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuungseinrichtungen erforderlich.

Spätestens seit der Einführung des *chèque-service accueil* (Betreuungsgutscheine, CSA) durch die Verordnung vom 13. Februar 2009 ist die Situation noch komplizierter geworden. Der *chèque-service accueil* ist eine universelle Sachleistung (*prestation en nature*), die der gesamten Luxemburger Kinderpopulation für Kindertagesbetreuung oder musikalische und sportliche Aktivitäten gewährt wird.<sup>42</sup> Anspruchsberechtigt sind alle Kinder bis zu 12 Jahren, die in Luxemburg wohnen.<sup>43</sup> Der Luxemburgische Staat verfolgt mit den Betreuungsgutscheinen das Ziel, die Betreuungskosten von Eltern zu senken und so die Nutzung von *prestations éducatives professionnelles* (Dienstleistungen im Bereich der professionellen Bildung) zu fördern – insbesondere eine höhere Nutzung durch Haushalte mit Kindern, die einem höheren Armutsrisiko und einer größeren Gefahr sozialer Ausgrenzung ausgesetzt sind.<sup>44</sup>

Abhängig von der Höhe ihres Erwerbseinkommens können Eltern einen bestimmten Umfang von Betreuungsstunden einer Einrichtung ihrer Wahl kostenlos buchen und ihren Betreuungsbedarf, soweit er diesen Umfang überschreitet, zu gestaffelten ermäßigten Preisen decken; in der Wahl des Settings sind die Eltern frei.<sup>45</sup> Alle AnbieterInnen, die über ein *agrément* verfügen, können auch Betreuungsgutscheine annehmen.<sup>46</sup> Die Einführung des *chèque-service accueil* ergänzt damit die subsidiäre Struktur des Betreuungssystems um ein Wettbewerbselement.<sup>47</sup>

Die Betreuungsgutscheine sind ein nachfrageorientiertes Förderungsinstrument, das einen Betreuungsmarkt voraussetzt. Sie ermöglichen eine privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung durch Stärkung der Nachfrage von Eltern („Subjektförderung“), nicht etwa durch die Gewährung von Steuervorteilen oder gar direkte Subventionierung.<sup>48</sup> Der *chèque-service accueil* bedeutet daher für die privatwirtschaftlichen AnbieterInnen – vermittelt über das Nachfrageverhalten von Eltern unter den Bedingungen eines knappen Angebots von Betreuungsplätzen – eine indirekte staatliche Förderung. Trotz seiner Einkommensabhängigkeit ist der *chèque-service accueil* ein Finanzierungsinstrument, das die Kindertagesbetreuung in Luxemburg tendenziell universalisiert, das heißt, für alle in Luxemburg residierenden Eltern mit Kind(ern) zugänglich macht. Er ist daher seit 2009 zu einem integralen Element privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung geworden; Elternbeiträge wurden von einer primären zu einer zusätzlichen Einnahmequelle. Die Tendenz einer Universalisierung der Kindertagesbetreuung wird auch dadurch belegt, dass eine kostenlose Kindertagesbetreuung seit 2009 Bestandteil der Regierungsprogramme ist.<sup>49</sup>

42 Vgl. Haag, 2012: 202ff.; zur Systematik von Gutschein-Modellen, siehe Betz, 2010

43 Während diese Expertise formuliert wird, findet in Luxemburg eine Diskussion über die Umstrukturierung des *chèque-service accueil* statt, die ihn von einem Instrument der (elternbezogenen) Subjektförderung zu einem Instrument der Objektförderung verändern würde. Werden diese Pläne Realität, hätte diese Maßnahme einschneidende Folgen für privatwirtschaftliche AnbieterInnen von Kindertagesbetreuung.

44 Vgl. *Mémorial*, 2009a

45 Der Eigenanteil der Eltern richtet sich nach dem Haushaltseinkommen, nach der Anzahl der gebuchten Betreuungsstunden und nach der Anzahl an eigenen Kindern in Betreuungsstrukturen. Die einkommensschwächste Gruppe – Haushalte, die das garantierte Mindesteinkommen beziehen – hat einen Anspruch auf 25 Stunden kostenlose Kindertagesbetreuung und zahlt für die 26ste bis 60ste Stunde/Woche jeweils 0,50 Euro. Nähere Informationen über den *chèque-service accueil* finden sich auf [www.accueilenfant.lu](http://www.accueilenfant.lu).

46 Dabei gelten unterschiedliche Preise: Für die konventionierten Strukturen ist der Höchstsatz an staatlicher Beteiligung pro Kind und pro Stunde mit sieben Euro fünfzig festgelegt, für die privatwirtschaftlichen Strukturen dagegen seit dem 3. September 2012 mit sechs Euro und für die Tageseltern mit drei Euro fünfzig (vgl. *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, 2012a). Die Differenz, die nicht vom *chèque-service accueil* abgedeckt wird, muss durch Elternbeiträge ausgeglichen werden. Die Herabsetzung der staatlichen Beteiligung an den *chèque-service accueil* für den privatwirtschaftlichen Sektor hatte in manchen Fällen zur Folge, dass AnbieterInnen, die ihre Tarife nicht mit dem *chèque-service accueil*-Tarif gleichgesetzt haben, KundInnen verloren haben, das mitunter zu Schließungen insbesondere von Einzelinitiativen geführt hat.

47 Vgl. Evers/Lewis/Riedel, 2005

48 Die direkte Subventionierung der Kindertagesbetreuungseinrichtungen durch den *chèque-service accueil* wird voraussichtlich Gegenstand der Neustrukturierung des CSA sein.

49 Es liegt auf der Hand, dass eine kostenlose Kindertagesbetreuung privatwirtschaftliche AnbieterInnen in eine Randposition drängen und vielen AnbieterInnen die Existenzgrundlage entziehen würde. Das regierungsamtliche Versprechen einer „kostenlosen Kindertagesbetreuung für alle“ zeigt, wie fragil die Position marktbasierter Kindertagesbetreuung im Luxemburger Sozialstaat ist.

Die Ko-Existenz staatlich finanzierter und privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung verweist auf die Ko-Existenz eines korporatistischen und eines marktorientierten Konzepts der Wohlfahrtsproduktion. Wohlfahrtspolitisch betrachtet entstand durch die Betreuungsgutscheine eine spezifische *mixed economy of child care*, ein Quasi-Markt<sup>50</sup> für Betreuungsdienstleistungen, in dem Entscheidungen der KundInnen Existenzvoraussetzung für die AnbieterInnen sind; andererseits werden die NutzerInnen erst durch staatliche Geldzuweisungen in den Stand versetzt, Zugang zum Markt zu gewinnen.<sup>51</sup>

Der Staat wiederum versucht, auf diesem Quasi-Markt finanzielle Förderung und Qualitätsstandards stärker miteinander zu koppeln. Staatlich finanzierte und marktförmige Strukturen der Kindertagesbetreuung werden in übergeordnete Ziele und Standards eingebunden, die zukünftig in einem System von Selbst- und Fremdevaluationen implementiert und in einem Nationalen Bildungsplan<sup>52</sup> festgehalten werden sollen.

Der Luxemburger welfare *welfare mix*, den Einseitigkeiten eines sozialstaatlichen oder marktliberalen Verständnisses der Wohlfahrtsproduktion entgegenzuwirken. Das Konzept bezieht sich auf ökonomische, soziale und politische Sachverhalte. Als *mixed economy of childcare* betont es die sozialökonomische Dimension der Verteilung von Aufgaben und Verantwortung zwischen den WohlfahrtsproduzentenInnen.<sup>53</sup> In dieser Terminologie vermag das Konzept *welfare mix* die Aufmerksamkeit auf die vielfältige Rolle zu lenken, welche der Markt bei der Wohlfahrtsproduktion spielen kann, beispielsweise bei der Produktion von Betreuungsdienstleistungen.

Im Kontext des Luxemburger *welfare mix* lässt sich die Stärkung privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung weniger als eine Vermarktlichung (*marketization*) der Kindertagesbetreuung im Sinne eines Rückzugs vom Betreuungsmarkt beschreiben; vielmehr dominiert ein Element staatlicher Regulierung privater, auch privatgewerblicher Initiative. Der Luxemburger Sozialstaat folgt auch in seiner modernen, auf Universalisierung seiner Leistungen gerichteten Ausprägung (Hartmann-Hirsch) einem charakteristischen Entwicklungspfad, der einem starken Sozial-Staat die entscheidende Rolle einräumt; er ähnelt skandinavischen Entwicklungen eher als angelsächsischen. Luxemburg nimmt damit auch eine spezifische Position unter den OECD-Staaten ein, die sich von einem konservativen Sozialstaat deutscher Prägung, in dem privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung bislang lediglich eine marginale Rolle spielt, von einem sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat wie Schweden, in dem die Kindertagesbetreuung staatlich organisiert wird, und einem marktliberalen Wohlfahrtsstaat wie den USA oder dem Vereinigten Königreich, in dem die nichtfamiliale Betreuung und Bildung primär marktbasierend erbracht wird, unterscheidet.

<sup>50</sup> Le Grand und Bartlett nutzen den Begriff „Quasi-Markt“, weil der Begriff „Markt“ darauf hinweist, dass die Monopolstellung des Staates als Anbieter durch unabhängige und in Wettbewerb zueinander stehende AnbieterInnen ersetzt wird. Die Bezeichnung „Quasi“ hebt hervor, dass sich die Anbieter dieses Marktes von denen der übrigen Märkten unterscheiden sowohl in Bezug auf die Anbieter (supply) als auch in Bezug auf die Nachfrage (demand). Zum einen handelt es sich bei den Organisationen, die gegeneinander konkurrieren um Einrichtungen wie Schulen, Universitäten oder Krankenhäuser. Einrichtungen, die nicht zwingend darauf aus sind, ihr Profit zu maximieren noch in privater Hand sind. Auf der Seite der Nachfrage geht es nicht zwingend um Geld als grundlegende Währung. Stattdessen kann es sich um zweckgebundene Mittel (earmarked budget) oder um Gutscheine handeln, die für eine bestimmte Leistung eingesetzt werden. Nach Le Grand und Bartlett ist ein weiteres Kennzeichen von „Quasi“, dass Leistungen oftmals nicht von KundInnen direkt gewählt und erworben werden können. Die Wahl der Leistung kann auch an Dritte weiter delegiert werden, beispielsweise an Sozialabteilungen in Verwaltungen an BetreuerInnen in Pflegediensten, vgl. Le Grand/Bartlett, 1993: 10ff.

<sup>51</sup> Evers, 2008: 50

<sup>52</sup> Ministère de la Famille et de l'Intégration Luxembourg & Service National de la Jeunesse, 2012

<sup>53</sup> Evers, 2008: 43; vgl. auch Lloyd/Penn, 2013

### 3.2 ORGANISATIONSFORMEN

Gleichsam quer zu der Unterscheidung zwischen *agrément* und *convention* im ASFT-Gesetz von 1998 unterscheidet der Gesetzgeber erstmalig im Reglement von 2001 und erneut im aktuellen Reglement von 2013 kollektive Strukturen der Kindertagesbetreuung von der Betreuung durch Einzelpersonen, die in einem eigenem Gesetz definiert und beschrieben ist.<sup>54</sup> Während die kollektiven Strukturen *crèche*, *foyer de jour*, *garderie* und seit 2013 die *service d'éducation et d'accueil* (SEA) sowohl auf der Basis einer Konvention mit dem Staat als auch ohne Konvention geführt werden können, können nur Tageseltern als Einzelpersonen ein *agrément* erhalten. Sie erhalten aber keine direkte finanzielle Unterstützung durch den Staat und müssen ihre Dienstleistung auf dem Betreuungsmarkt verkaufen; in diesem Sinne sind sie als eine Form von *market-based childcare* anzusprechen.

Nach der Verordnung vom November 2013<sup>55</sup> sind neben den Einzelpersonen, die gegen Entgelt Betreuungsdienstleistungen anbieten, auch die kollektiven Strukturen zum festen Bestandteil privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung geworden (Abbildung 3-1). Zu den *structures d'accueil collectif* (kollektive Betreuungsstrukturen) gehören die *crèches*, *foyers de jour* und *garderies*, die nach dem alten Reglement von 2001 entstanden sind. Kollektive Betreuungsstrukturen gibt es im Luxemburger Betreuungssystem also gleichsam zweimal: Die einen werden auf der Basis eines *agrément* privatwirtschaftlich betrieben, die anderen werden auf der Basis eines Kooperationsvertrages (*convention*) staatlich bezuschusst.<sup>56</sup> *Personnes rémunérées*, Einzelpersonen, die gegen Entgelt Kinder betreuen, gibt es dagegen nur im nicht-konventionierten Sektor des Luxemburger Betreuungssystems.<sup>57</sup> Sie umfassen vor allem die *agrément*-pflichtigen Tageseltern, aber auch die *employés/es de maison* (ArbeitnehmerInnen in Privathaushalten), Au Pair und Babysitter, die ihre Leistungen ohne *agrément* erbringen. Die mit Abstand größte und betreuungspolitisch wichtigste Gruppe unter diesen Einzelpersonen sind die Tageseltern; die meisten kollektiven Betreuungsstrukturen, die privatwirtschaftlich betrieben werden, sind *crèches*.

Die Abbildung 3-1 zeigt strukturierend die bestehenden Organisationsformen auf dem privatwirtschaftlichen Kindertagesbetreuungsmarkt. Welche formellen Merkmale die verschiedenen Organisationsformen aufweisen, erläutert die folgende Auflistung:

54 Vgl. *Mémorial*, 2007

55 Zur Verordnung, siehe ausführlicher Seite 21

56 Kollektivstrukturen für dreijährige Kinder gibt es, genau genommen, sogar dreimal: Denn als Teil des staatlichen Bildungswesens wird in der *éducation précoce* eine freiwillige schulvorbereitende, kostenlose Früherziehung angeboten, die parallel zu *crèches* existiert und mittlerweile von über 70% der Kinder besucht wird.

57 Diese Unterscheidung nimmt bereits das ehemalige luxemburgische Centre de recherche en sciences sociales (CEPS) vor, vgl. Bousselein, 2006



### 3.2.1 KOLLEKTIVE STRUKTUREN PRIVATWIRTSCHAFTLICHER KINDERTAGESBETREUUNG

#### **SERVICE D'ÉDUCATION ET D'ACCUEIL POUR ENFANTS (SEA) (DIENSTLEISTUNG FÜR BILDUNG, ERZIEHUNG UND BETREUUNG VON KINDERN)**

Alle Strukturen, die nach dem 14. November 2013<sup>58</sup> einen Antrag auf ein *agrément* stellen, fallen unter die Bezeichnung *Services d'éducation et d'accueil pour enfants* (SEA). Die SEA lösen formal die Organisationsformen *crèches*, *foyers de jour*, *maisons relais* und *garderies* ab und unterstreichen die Aufgabe der Kindertagesbetreuung als eine Dienstleistung (*service*), die nicht nur einen Betreuungsauftrag (*accueil*), sondern auch einen Bildungs- und Erziehungsauftrag (*éducation*) erfüllt. Den bestehenden Einrichtungen wird bis zum 15. Juli 2016 eine Anpassungszeit zugestanden, ihre Strukturen an die im Reglement von 2013 geforderten Richtlinien zu adaptieren. Nach diesem Zeitpunkt wird es formal nur noch *Services d'éducation et d'accueil pour enfants* (SEA) geben. Mit der Einführung der neuen Verordnung ist eine deutliche Novellierung verbunden. Allen voran die Auflösung der bestehenden Organisationsformen zu einer Dienstleistung für Bildung und Betreuung.

#### **CRÈCHE (KINDERKRIPPE)**

Basierend auf der großherzoglichen Verordnung von 2001 bezeichnet das Ministerium für nationale Bildung, Kindheit und Jugend (MENJE) *crèches* als eine Dienstleistung für Kinder im vorschulischen Alter ohne Übernachtung. Ihre Aufgabe ist, Kinder in professionellen Strukturen pädagogisch zu betreuen.<sup>59</sup> *Crèches* haben sich nicht nur als selbstständige Betreuungseinrichtungen, sondern auch als betriebliche Dienstleistung Luxemburger Unternehmen etabliert (*crèche d'entreprise*).<sup>60</sup> *Crèches* bilden die mit Abstand größte Gruppe kollektiver, privatwirtschaftlich betriebener Betreuungsstrukturen.

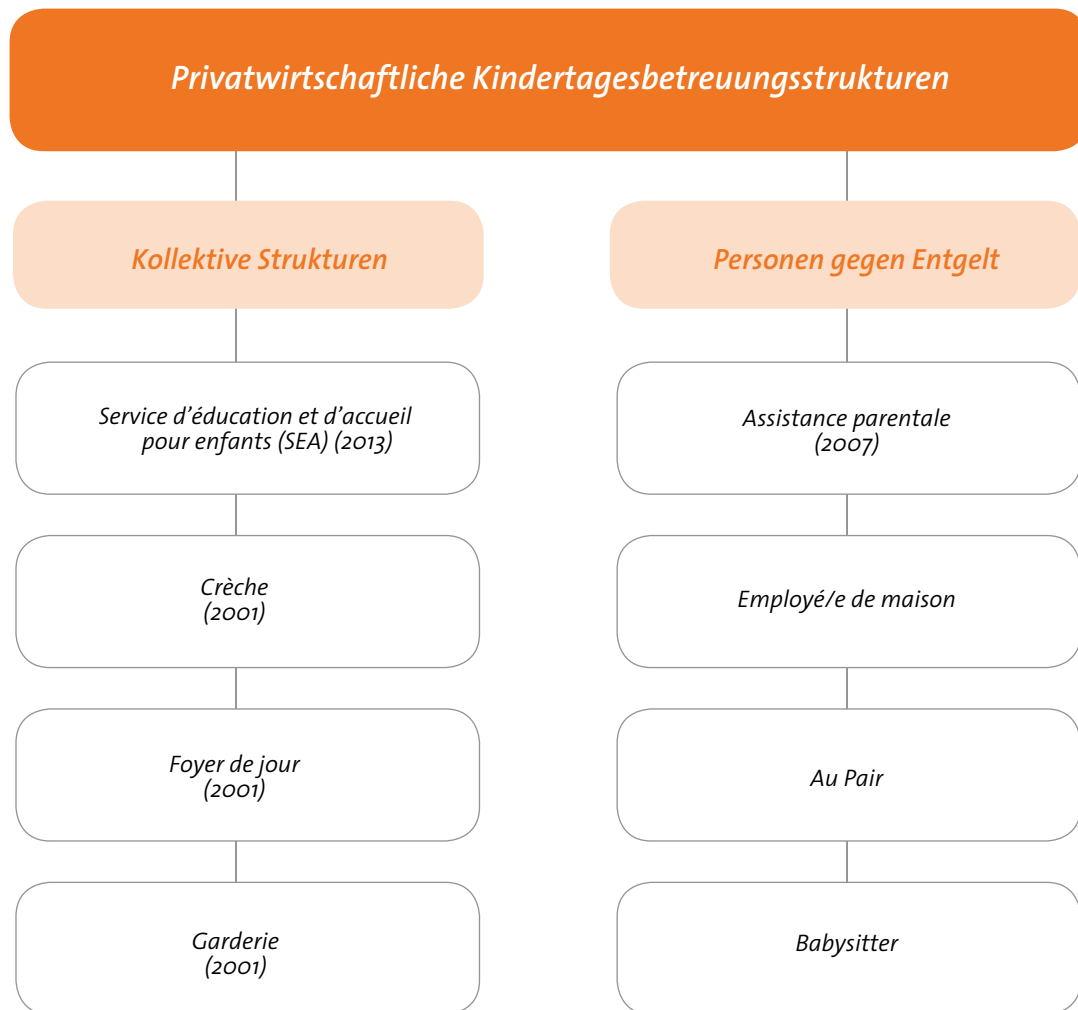
58 Vgl. *Mémorial*, 2013

59 Vgl. *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, 2013b. In der vorliegenden *Expertise* beschreibt Kapitel zwei die quantitative Entwicklung der Kindertagesbetreuungsplätze für Null- bis Dreijährige von 2009-2013.

60 Weitere Informationen zu den *crèches d'entreprise* sind in Kapitelabschnitt 4.1.1 dargelegt.



Abbildung 3-1: Die Säulen privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg<sup>61/</sup>  
Quelle: Eigene Darstellung



#### FOYER DE JOUR (HORT)

Als ein *foyer de jour* bezeichnet das MENJE im Reglement von 2001 eine außerschulische Dienstleistung ohne Übernachtung für Kinder des *précoce* (freiwillige Früherziehung für Kinder ab drei Jahren, im letzten Jahr vor der Schule), der *éducation préscolaire* (verpflichtende Vorschule für Kinder ab vier Jahren) und der Grundschule für Kinder ab sechs bis zwölf Jahren. Die Dienstleistung *foyer de jour* bietet Kindern außerhalb der Schul- und innerhalb der Ferienzeiten in einem professionellen Rahmen pädagogische Betreuung an.<sup>62</sup> Auch die wenigen *maisons relais*, die privatwirtschaftlich organisiert sind, können dieser Kategorie kollektiver Betreuungsstrukturen zugeordnet werden.

<sup>61</sup> Auch im privatwirtschaftlichen Bereich existieren vereinzelt *maisons relais* als Betreuungsstruktur. Da sie jedoch Ausnahmen darstellen wurden sie sowohl in dieser Abbildung als auch in der Expertise als Organisationsform nicht mit aufgenommen.

<sup>62</sup> Vgl. Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2013b

### **GARDERIE (EINRICHTUNG DER KURZZEITBETREUUNG)**

Ebenfalls im Reglement von 2001 definiert sind die *garderies*: Sie bieten eine Dienstleistung für Kinder unter acht Jahren ohne Übernachtung, die spontan Betreuung benötigen. Die Betreuung in einer *garderie* geht nicht über 16 Stunden pro Woche hinaus und wird in einem professionellen Rahmen angeboten. Vier der acht bestehenden privatwirtschaftlichen *garderies* im Land Luxemburg werden von Vereinen als Träger betrieben, die, bis auf eine Ausnahme, ihre Dienstleistung während 36 Wochen im Jahr anbieten. Garderies, die als *sàrl* (Gesellschaft mit eingeschränktem Risiko) geführt werden bieten ihre Dienste hingegen das ganze Jahr über an, 52 Wochen am Stück.<sup>63</sup>

Tabelle 3-1 stellt die Organisationsformen *crèche*, *foyer de jour*, *garderie*, SEA und Tageseltern mit ihren legalen Rahmenbedingungen in einer Übersicht vergleichend nebeneinander. Zwischen den kollektiven Strukturen und den Tageseltern bestehen große Unterschiede:

- Die zulässige Anzahl an Betreuungsplätzen und die erforderliche Mindestfläche pro Kind ist bei den Tageseltern am niedrigsten. Sie betreuen die Kinder in der Regel in ihrem Privathaus oder in ihrer privaten Wohnung.
- Für die Durchführung der pädagogischen Tätigkeit werden vergleichsweise niedrige Anforderungen an die berufliche Qualifizierung der Tageseltern gestellt.
- Anders als es in kollektiven Strukturen der Fall ist, sind Tageseltern gleichzeitig Träger, Leitung und pädagogische Kraft in einer Person. Ihr Einkommen basiert ausschließlich auf den geleisteten Betreuungsstunden; Arbeitsstunden für administrative Aufgaben werden nicht entlohnt, sofern diese nicht im Betreuungstarif verrechnet werden.

Im Unterschied zum *agrément* nach dem *règlement* von 2001 differenziert das neue *agrément* seit 2013 nach den Alterskategorien „Kleinkindalter“ und „Schulkindalter“ (ab 4 Jahren). In Bezug auf beide Altersstufen sind die Bildungsabschlüsse als Einstellungskriterium für das Betreuungs- und das Leitungspersonal heraufgesetzt und die sprachlichen Fähigkeiten als Teil der fachlichen Kompetenz definiert. Das Verhältnis von qualifiziertem und nicht-qualifiziertem Betreuungspersonal verändert sich zugunsten eines höheren Qualifikationsniveaus. Gleichzeitig erhöht sich die Flächenkapazität pro Kind für den Innenbereich; dies wird für die bestehenden Strukturen bis 2016 zu einer Verringerung der zulässigen Anzahl an Kindern führen. Seit 2013 dürfen die Betreuungsplätze jedoch legal um 30 Prozent aufgestockt werden, falls der Kindertageseinrichtung in unmittelbarer Nähe ein Sport- oder Kulturzentrum für Aktivitäten zur Verfügung steht. In diesem Zusammenhang spielt die lokale Vernetzung einer Einrichtung eine wesentliche Rolle. Eine größere Flexibilität gibt es auch bei den Übernachtungen; sind im *agrément* von 2001 Übernachtungen in einer *crèche* oder in einem *foyer* nicht möglich, können Einrichtungen seit 2013 bis zu zwei Nächten im Jahr für Aktivitäten einplanen.

Anders als im *règlement* von 2001 definiert das SEA-Gesetz von 2013 einen zeitlichen Rahmen, in dem die Betreuungsleistungen im Jahr und am Tag (Öffnungszeiten) angeboten werden sollen. Die Träger bestimmen selber, an welchen Tagen im Jahr und zu welchen Tageszeiten sie öffnen und schließen. Diese Flexibilität deutet bereits darauf hin, dass Betreuungs- und Öffnungszeiten potentieller Gegenstand für Wettbewerb unter den Einrichtungen und Leistungserfüllung gegenüber den KundInnen, also den Bedürfnissen der Eltern sein wird.

<sup>63</sup>Ebd.

|                                     |   | kollektive Strukturen  |  |   | Einzelpersonen  |                           |
|-------------------------------------|---|--|--|---|---|---------------------------|
|                                     |   | Foyer de jour  | Garderie   | SEA   | Tageseltern   |                           |
|                                     |   | legale Rahmenbedingungen   |  |   |   |                           |
|                                     |   | Verordnung vom 20.12.2001  |  | Verordnung vom 14.11.2013   |   | Verordnung vom 07.12.2007 |
| Crèche                              | Foyer de jour   | Garderie   | SEA  | Tageseltern   |   |                           |
| Alter der Kinder                    | 0-4 Jahre (nicht eingeschult)   | 4-12 Jahre (eingeschult)   | 0-8 Jahre (nicht) eingeschult  | 0-12 (eingeschult und nicht eingeschult)  | 0-12 (eingeschult und nicht eingeschult)  |                           |
| Anzahl der Kinder                   | Max. 100 Kinder pro Einrichtung<br>Spielplatz mind. 1 Ar oder 5m <sup>2</sup> / pro Kind (außen)                                      | Max. 200 Kinder pro Einrichtung<br>Spielplatz mind. 1 Ar oder 5m <sup>2</sup> / pro Kind (außen)   | Keine Informationen zur maximalen Anzahl & zur Gestaltung der Außenfläche  | Keine Angaben mehr zur Maximalgröße der Einrichtung; die Kapazität kann sich um 30% erhöhen, wenn ein Sport- oder Kulturzentrum für Aktivitäten zur Verfügung steht<br>5m <sup>2</sup> / pro Kind (außen)   | Maximale Anzahl der Kinder je nach Wohnraum ist fünf (plus eigene Kinder), Zusammenschluss von mehreren Tageseltern in einer Einrichtung ohne Erhöhung der Kinderzahl ist möglich |                           |
| Übernachtungen und Betreuungszeiten | Die Möglichkeit der Übernachtung gibt es in der Verordnung vom 20.12.2001 nicht.<br>Keine Vorgaben zu Betreuungs- und Öffnungszeiten. | In der Regel ohne Übernachtung, in Ausnahmefällen bis zu zwei Übernachtungen im Jahr möglich.<br>Keine Vorgaben zu Betreuungs- und Öffnungszeiten. | Übernachtung sind qua Gesetz möglich, nicht über drei Wochen am Stück hinaus.<br>Betreuungszeit bis maximal 16 Stunden pro Woche; keine Vorgaben zu Öffnungszeiten | Der Träger kann im Rahmen seiner Tätigkeiten Aufenthalte mit Übernachtungen vorschlagen, diese dürfen zwei Übernachtungen im Jahr nicht überschreiten. Die angebotenen Leistungen werden mindestens 46 Wochen pro Kalenderjahr zwischen fünf und dreißig Uhr am Tag gewährleistet. Die Öffnungszeiten der Einrichtung werden vom Träger festgelegt. | Die Dauer der ununterbrochenen Betreuung während Tag und Nacht darf drei Wochen nicht überschreiten.<br>Keine Vorgaben zu Öffnungszeiten.   |                           |
| <b>Raumbedarf (m<sup>2</sup>)</b>   |   |  |  |   |   |                           |
| 0-2 Jahre                           | 3,3 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 12 Kinder/Gruppe  | Altersgruppe ist im foyer nicht vertreten  | 0-2 Jahre (keine Angaben zu m <sup>2</sup> )<br>Max. 15 Kinder/Gruppe  | 4,0 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 12 Kinder/Gruppe  |   |                           |
| 2-4 Jahre                           | 3,3 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 15 Kinder/ Gruppe   | Altersgruppe ist im foyer nicht vertreten  | Nicht anwendbar. Geregelt in der Rubrik 0-8 Jahre  | 4,0 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 15 Kinder/ Gruppe   |   |                           |
| 3-4 Jahre                           | 3,3 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 15 Kinder/ Gruppe   | 3,0 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 15 Kinder/ Gruppe  |  | 4,0 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 15 Kinder/ Gruppe   | 2,0 m <sup>2</sup> / pro Kind (Essensbereich und Aufenthalt)  |                           |
| 4-12 Jahre                          | Altersgruppe ist in der Crèche nicht vertreten  | 3,0 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 18 Kinder/ Gruppe  |  | 3,0 m <sup>2</sup> / pro Kind (ein maximale Gruppengröße ist nicht festgelegt)  |   |                           |
| 0-8 Jahre                           | Diese Alterskategorie besteht nur für garderies   |  | 2-8 Jahre: 3,0 m <sup>2</sup> / pro Kind<br>Max. 20 Kinder/ Gruppe   |   |   |                           |

|  | kollektive Strukturen  |   |   | Einzelpersonen    |   |
|--|--|---|---|-------------------|---|
|  | Crèche   | Foyer de jour   | Garderie  | SEA               | Tageseitern   |
|  | <i>Qualifikation des Personals</i>   |   |   |                   |   |
| Betreuungs-<br>personal<br>(personnel<br>encadre-<br>ment) | <p><b>Art. 9</b><br/>                     50%: Luxemburgischer und ausländischer Abschluss der befähigt mit Kindern zu arbeiten: Jugendleiterin für Sonderpädagogik (<i>moniteur éducation différenciée</i>), ErzieherIn (auch graduiert), Kinderkranken-schwester/Kinderpfleger (auch graduiert), LehrerIn für Kindergarten, LehrerIn, HeilpädagogIn, PsychologIn, PädagogIn<br/>                     50%: Nicht-qualifizierte mit unbefristeter Halbtagsstelle sind verpflichtet über zwei Jahre an mind. 30 Stunden Fortbildung teilzunehmen<br/>                     Keine Angaben zur sprachlichen Kompetenz des Betreuungspersonals.</p> | <p><b>Art. 21</b><br/>                     50%: Qualifiziert oder mind. fünf Jahre Sekundarstufe (<i>secondaire/ technique</i>)</p> | <p><b>Art. 7 (f) – Alter 0-4 Jahre</b><br/>                     60%: Abitur (<i>secondaire oder technique</i>) in den Bereichen psycho-sozial, pädagogisch oder sozio-educativ oder ein höherer Abschluss anerkannt durch MENJE<br/>                     40%:<br/>                     a. Beruf im luxemburgischen Gesundheitswesen<br/>                     b. Hochschulabschluss in Musik, Kunst oder Körper-motorik<br/>                     c. Befähigungsnachweis (<i>CATP</i>) in psychosozialen, pädagogischen oder sozio-educativen Bereichen, anerkannt durch Familienministerium<br/>                     d. Befähigungsnachweis (<i>CATP</i>) anerkannt durch MENJE + 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch Familienministerium<br/>                     e. Abschluss im Bereich Familienhilfe (<i>aide socio-familiale</i>)<br/>                     f. Mind. fünf Jahre Grundschule, anerkannt durch MENJE + 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch das Familienministerium<br/>                     Von den 40% dürfen nur max. 20% des Personals die Rubriken c – f besetzen bzw. in der Ausbildung einer dieser Rubriken sein.</p> | <p><b>SEA</b></p> | <p><b>Art. 4</b><br/>                     - Berufe in psychosozialen, pädagogischen oder sozio-educativen Bereichen<br/>                     - Berufe aus den Bereichen Gesundheit und Pflege (<i>santé et soins</i>)<br/>                     - PflegehelferIn (<i>auxiliaire de vie</i>)<br/>                     - Zertifikat Familienhilfe (<i>aide socio-familiale</i>)<br/>                     - Zertifikat Tageseitern<br/>                     - In der Ausbildung für eine der genannten Rubriken<br/>                     - Befähigungsnachweis (<i>CATP</i>) + 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch den/die MinisterIn<br/>                     - Verstehen und sprechen von mindestens einer der drei Sprachen, die im Gesetz vom 24. Februar 1984 über die sprachlichen Regelungen festgelegt sind.</p> |
|  |  |   | <p><b>Art. 7 (2) – Alter 4-12 Jahre</b><br/>                     50%: Abitur (<i>secondaire oder technique</i>) in den psychosozialen, pädagogischen oder sozio-educativen Bereichen oder ein höherer Abschluss anerkannt durch MENJE<br/>                     30%:<br/>                     a. Beruf im luxemburgischen Gesundheitswesen<br/>                     b. Hochschulabschluss in Musik, Kunst oder Körper-motorik</p>  |                   |   |

|  |   |   |  |   |
|--|---|---|--|---|
| <p>c. Befähigungsnachweis (CATP) in psycho-sozialen, pädagogischen oder sozio-educativen Bereichen, anerkannt durch Familienministerium</p> <p>d. Befähigungsnachweis (CATP) anerkannt durch MENJE + 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch Familienministerium</p> <p>e. Abschluss im Bereich Familienhilfe (aide sociale familiale)</p> <p>20%: 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch Familienministerium</p> | <p><b>Art.9</b><br/>                 Die drei Sprachen luxemburgisch, deutsch und französisch (gemäß Gesetz vom 24.2.1984) müssen im Team praktiziert werden können; B1 für mündliches Verständnis und A2 für mündlicher Ausdruck</p> | <p><b>Art. 7 (2) – Alter 4-12 Jahre</b><br/>                 50%: Abitur (secondaire oder technique) in den psycho-sozialen, pädagogischen oder sozio-educativen Bereichen oder ein höherer Abschluss anerkannt durch MENJE</p> <p>30%:<br/>                 a. Beruf im luxemburgischen Gesundheitswesen<br/>                 b. Hochschulabschluss in Musik, Kunst oder Körpermotorik</p> | <p>c. Befähigungsnachweis (CATP) in psycho-sozialen, pädagogischen oder sozio-educativen Bereichen, anerkannt durch Familienministerium</p> <p>d. Befähigungsnachweis (CATP) anerkannt durch MENJE + 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch Familienministerium</p> <p>e. Abschluss im Bereich Familienhilfe (aide sociale familiale)</p> <p>20%: 100 Stunden Fortbildung im sozio-educativen Bereich, anerkannt durch Familienministerium</p> | <p><b>Art.9</b><br/>                 Die drei Sprachen luxemburgisch, deutsch und französisch (gemäß Gesetz vom 24.2.1984) müssen im Team praktiziert werden können; B1 für mündliches Verständnis und A2 für mündlicher Ausdruck</p> |
|--|---|---|--|---|

Tabelle 3-1: Organisationsformen und ihre legalen Rahmenbedingungen / Quellen: *Mémorial, 2001, Mémorial, 2007, Mémorial, 2013*

### 3.2.2 EINZELPERSONEN, DIE GEGEN ENTGELT KINDER BETREUEN

#### TAGESELTERN

Die Tageseltern bilden neben den *crèches* die zweite große Gruppe der privatwirtschaftlichen Angebote im Luxemburger Betreuungssystem. Laut Aktivitätsbericht des Ministeriums für Nationale Bildung, Kindheit und Jugend vom März 2015 sind am 31. Dezember 2014 689 Tageseltern akkreditiert, 675 von ihnen akzeptieren die *chèque-service accueil*.<sup>64</sup>

Die Tätigkeit der Tageseltern umfasst die Betreuung von Kindern bis zu 12 Jahren während des Tages und während der Nacht und darf die Dauer einer ununterbrochenen Betreuung von drei Wochen pro Kind nicht überschreiten. Die Höchstzahl an Kindern, die zur gleichen Zeit betreut werden dürfen, liegt bei fünf; eigene Kinder sind davon ausgenommen.<sup>65</sup>

Tageseltern benötigen als einzige Gruppe unter den Einzelpersonen im Luxemburgischen Betreuungssystem eine staatliche Akkreditierung (*agrément*); damit ist die Berechtigung verbunden, *chèque-service accueil* anzunehmen. Die Akkreditierung kann auf Antrag beim zuständigen Ministerium MENJE erworben werden und ist für die Dauer von fünf Jahren wirksam. Im Falle einer unqualifizierten Person (*personne non-qualifiée*) ist die Vergabe des *agrément* gekoppelt an eine 100- bis 120-stündige Fortbildung, die vom MENJE angeboten wird. Die Entscheidung erfolgt aufgrund des eingereichten Dossiers<sup>66</sup> und einer Besichtigung der Behörde vor Ort. Eine Verlängerung der Anerkennung wird genehmigt, wenn die Tagesmutter oder der Tagesvater die verpflichtenden Fortbildungen von 20 Stunden im Jahr nachweisen kann, in einem jährlichen Aktivitätsbericht für das MENJE Rechenschaft über die pädagogische Arbeit und deren Ziele abgelegt hat und weiterhin die gesetzlichen Bedingungen erfüllt. Tageseltern und Einrichtungen, die ohne staatliche Akkreditierung des MENJE mehr als drei Kinder gleichzeitig gegen Entgelt betreuen, handeln illegal. In welchem Umfang ein solches Vorgehen in Luxemburg praktiziert wird kann mit Zahlen nicht belegt werden.

Angaben zur Differenzierung nach Geschlecht, Nationalität, Alter, gesprochenen Sprachen, Qualifikation und Familienstand der Tageseltern liegen nur für das Jahr 2010 vor.<sup>67</sup> Sie zeigen, dass von den damals zwei Tagesvätern und 627 Tagesmüttern:

- mehr als die Hälfte die portugiesische Staatsbürgerschaft hat,
- fast 80% der Tagesmütter und -väter zwischen 25 und 37 und zwischen 38 und 47 Jahren alt sind,
- die gesprochene Sprache von knapp 400 Tageseltern (circa 61%) ausschließlich Französisch ist,
- von 536 Tageseltern nur 57 einen schulischen Abschluss im sozio-educativen oder im Gesundheitsbereich nachweisen können,
- etwa 80% der Tageseltern verheiratet sind und
- circa 18% der Tagesmütter und -väter keine eigenen Kinder haben,
- 82% der Tageseltern haben zwischen einem Kind und mehr als vier Kinder im Haushalt.

Die für Tageseltern zuständige Abteilung des MENJE erkennt in den 114 Tageseltern, die ohne eigene Kinder das *agrément* angefragt haben, eine Tendenz, die Tätigkeit „Tagesmutter“ oder „Tagesvater“ als Geschäftsmodell und primäre Einkommensquelle zu nutzen. Die Mehrheit der Tageseltern mit zwei oder mehreren eigenen Kindern im Haushalt rechnet ihre Betreuungstätigkeit im Rahmen des Steuerfreibetrags von 460 Euro ab.<sup>68</sup>

<sup>64</sup> Vgl. MENJE, 2015

<sup>65</sup> Eine vollständige Liste der anerkannten Tageseltern ist sowohl beim MENJE als auch über das „Bürgerportal“ ([guichet.public.lu](http://guichet.public.lu)) erhältlich, vgl. *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg*, 2013a

<sup>66</sup> Die Konditionen, die für eine staatliche Anerkennung erfüllt sein müssen, sind im Gesetz von 2007 formuliert.

<sup>67</sup> Vgl. *Ministère de la Famille et de l'Intégration Luxembourg*, 2010 (unveröffentlichtes Dokument)

<sup>68</sup> Gesprächsprotokoll Nr.4 vom 12. April 2013. Bei einer Betreuung von fünf Kindern (maximal zulässige Anzahl der zu betreuenden Kindern durch das *agrément*) während acht Stunden am Tag und fünf Tage in der Woche liegt das Bruttoeinkommen einer Tagesmutter oder eines Tagesvaters bei 2800 Euro sofern er oder sie den nicht mehr als den Stundentarif von drei Euro fünfzig (CSA Beitrag) in Rechnung stellt.

### EXKURS: ANGEBOTE UND ARBEITSWEISE VON TAGESELTERN

Um einen Eindruck von Arbeitsweise und Angeboten von Tageseltern zu erhalten, wurde mit Unterstützung des MENJE Einsicht in zufällig ausgewählte Aktivitätsberichte von 2012 genommen. Insgesamt wurden 44 Berichte ohne systematische Vorgehensweise gesichtet. Aus den Berichten geht hervor, dass 14 Tageseltern mit den Kindern vorrangig luxemburgisch sprechen, elf sprechen vorrangig portugiesisch mit den Kindern, zehn von ihnen französisch und vier nutzen portugiesisch und französisch zu gleichen Anteilen. Aus dem Sample wird deutlich, dass je nach gesprochenen Sprachen der Tageseltern mit den Kindern auch die Vielfalt der Nationalitäten der betreuten Kinder variiert:

*Tabelle 3-2: Sprache der Tageseltern und Nationalität ihrer zu betreuenden Kinder / Quelle: Eigene Erstellung (Datengrundlage: Aktivitätsbericht der Tageseltern für das Jahr 2012, Einsicht über das Ministère de la Famille et de l'Intégration, Stand: Juni 2013)*

| Gesprochene Sprache       | Nationalität der Kinder  |
|---------------------------|--|
| Luxemburgisch             | Luxemburg, Portugal, Frankreich, Deutschland, Belgien, Italien, Serbien, Ex-Jugoslawien <sup>69</sup>  |
| Portugiesisch             | Luxemburg, Portugal, Frankreich, Deutschland, Albanien, Kap Verden, Marokko, Rumänien  |
| Französisch               | Luxemburg, Portugal, Frankreich, Belgien, Italien, Schweden, Polen, Bulgarien, Dänemark, Litauen, Finnland, Indien, Algerien, Ukraine, Russland, Spanien, Afrika <sup>70</sup> |
| Portugiesisch/Französisch | Luxemburg, Portugal, Frankreich, Kap Verden  |

Das Verhältnis zeigt eine unterschiedliche Anzahl an Nationalitäten und vor allem eine größere Differenzierung an Nationalitäten bei den Tageseltern, bei denen vorrangig französisch gesprochen wird. In Anbetracht dieser Verteilung ist die Frage bedeutsam, warum Eltern, ihr/e Kind/er in die Obhut einer/ einem vorrangig französisch- oder portugiesisch sprachigen Tagesmutter/Tagesvater geben; sie muss aber weiterer Forschung überlassen bleiben. Gewiss spielt die Verfügbarkeit von Kindertagesbetreuungsstrukturen im Wohn- und Arbeitsumfeld der Eltern bei der Auswahl des Betreuungsangebots eine Rolle. Eine vom luxemburgischen CEPS/INSTEAD durchgeführte Studie zur Beteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt brachte das Ergebnis, dass für Eltern die Verfügbarkeit einer zum Wohnort naheliegenden Betreuungsstruktur grundlegend sei für die Auswahl einer Betreuungsstruktur und somit einen positiven Einfluss darstellt, (wieder) eine Erwerbstätigkeit anzunehmen.<sup>71</sup> Im Blick auf die weitere Bildungslaufbahn des Kindes kann die Wahl des Betreuungsangebots eine Weichenstellung sein, denn die Einschulung an einer staatlichen Grundschule in Luxemburg erfordert ab dem ersten Zyklus (verpflichtende Vorschule zwischen dem vierten und sechsten Lebensalter) luxemburgische Sprachkenntnisse, die mit der Alphabetisierung im zweiten Zyklus (erste und zweite Klasse) um die deutsche Sprache erweitert werden. Das Erlernen der französischen Sprache ist laut Bildungsplan im zweiten Trimester des dritten Zyklus (dritte und vierte Klasse) vorgesehen. Sofern die Kinder eine schulgeldpflichtige französische, internationale oder die Europäische Schule besuchen wollen, ändert sich unter Umständen auch die Priorität der vorrangig gesprochenen Sprache bei den ausgewählten Tageseltern.

Neben den Tageseltern gibt es weitere Gruppen an Einzelpersonen, die gegen Entgelt Kinder betreuen – *allerdings ohne ein staatliches agrément.*

<sup>69</sup> Das Land wurde im Bericht nicht bezeichnet.

<sup>70</sup> Um welches Land es sich in Afrika handelt wurde im Bericht nicht erwähnt.

<sup>71</sup> Boussellin/Ray, 2011



### EMPLOYÉ/ES DE MAISON (ARBEITNEHMERINNEN IM PRIVATHAUSHALT)

Eine Anfrage bei der *Inspection générale de la sécurité sociale*, kurz IGSS (Generalinspektion für soziale Sicherheit) in Luxemburg ergab, dass für das Jahr 2012 503 Frauen und drei Männer für den Bereich der Kindertagesbetreuung in Privathaushalten sozialpflichtig angemeldet waren.<sup>72</sup> Für sie – wie für alle Privatpersonen, die Arbeiten im Haushalt, Pflege von pflegebedürftigen Menschen und Kindertagesbetreuung verrichten – müssen Beiträge an die Sozialversicherung abgeführt werden.<sup>73</sup> Ein Blick auf die Verteilung nach Alterskategorien zeigt eine deutliche Mehrheit von Beschäftigten zwischen 45 und 49 Jahren und zwischen 50 und 54 Jahre.

Tabelle 3-3: ArbeitnehmerInnen im Privathaushalt nach Alter / Quelle: Eigene Darstellung (Datengrundlage: *Inspection générale de la sécurité sociale*, 2013)

| Alterskategorie | Total (503) |
|-----------------|-------------|
| 20-24           | 27          |
| 25-29           | 42          |
| 30-34           | 55          |
| 35-39           | 52          |
| 40-44           | 65          |
| 45-49           | 81          |
| 50-54           | 89          |
| 55-59           | 59          |
| 60-64           | 32          |
| 65>             | 4           |

Über die ArbeitgeberInnen der *employé/es de maison* liegen keine weiteren statistischen Daten vor, noch ist es gegenwärtig nicht möglich, sie als Kategorie zu erfassen. Der Zugang zu dieser Gruppe an familienprivatem Betreuungspersonal müsste an weitere Forschungsambitionen geknüpft werden.

### AU PAIR

Die Aufnahme und die Tätigkeit wurde erstmalig in dem Gesetz vom 18. Februar 2013<sup>74</sup> formalisiert. Im Oktober 2013 waren bei der für Au Pairs zuständigen Organisation, dem Nationalen Jugenddienst (SNJ) 55 Au Pair angemeldet, die zwischen acht Wochen und zwölf Monaten im privat-familialen Bereich der Kindertagesbetreuung in Luxemburg tätig sind.<sup>75</sup> Gesetzlich festgelegte Mindestanforderungen bezüglich Kompetenzen oder Qualifikationen gibt es für Au Pair in Luxemburg keine.

### BABYSITTER

Babysitter sind die am wenigsten formalisierte Gruppe der Einzelpersonen, die gegen Entgelt Kinder betreuen. Eine Möglichkeit der landesweiten Vernetzung von Mädchen und Jungen ab 15 Jahren<sup>76</sup>, die ihre Dienste als Babysitter anbieten wollen, stellt die Internetplattform *babysitting.lu* bereit. Diese wird von der *Agence Dageselteren* in Kooperation mit dem Nationalen Jugenddienst und Partnergemeinden verwaltet.<sup>77</sup>

72 *Inspection générale de la sécurité sociale* (Email vom 12. Juni 2013)

73 Vgl. *Le gouvernement du Grand-Duché de Luxembourg*, 2013b; *Centre Commun de la sécurité sociale*, 2013

74 Vgl. *Mémorial*, 2013a

75 *Gesprächsprotokoll Nr. 28 vom 25. Oktober 2013*

76 *Das Arbeitsgesetz sieht eine bezahlte Arbeit für Mädchen und Jungen unter 15 Jahren nicht vor*, vgl. *Service Central de Législation Luxembourg*, 2013

77 *Letzter Zugriff* 22. Dezember 2014



### ILLEGALE KINDERTAGESBETREUUNG

Die Betreuung von Kindern durch Einzelpersonen ist eine haushaltsnahe Dienstleistung, die häufig nicht formalisiert ist und mehrheitlich über private Netzwerke organisiert wird. Die familiennahe Kindertagesbetreuung durch Dritte bewegt sich in einer Grauzone zwischen Selbsthilfe und illegaler Beschäftigung. Entweder sind Vereinbarungen in der Verwandtschaft oder zwischen NachbarInnen oder FreundInnen unentgeltlich geregelt, oder sie werden gegen Entgelt, aber *ohne* staatliches *agrément* und sozialpflichtige Anmeldung geleistet; in diesem Fall sind sie illegal. Auch GrenzgängerInnen aus den Nachbarländern, die ohne *agrément* „etwas hinzuverdienen“ wollen, fallen in die Rubrik der illegalen Betreuung.<sup>78</sup> Eine andere Gruppe, die nicht erfasst werden kann, sind aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union eingereiste BürgerInnen oder aus dem nicht-europäischen Ausland kommende Menschen, die mit einem Touristenvisum einreisen und in privaten Haushalten für die Dauer ihres Aufenthalts für die Kindertagesbetreuung zuständig sind.<sup>79</sup> Über offizielle Daten lassen sich diese Betreuungsarrangements nicht erfassen.<sup>80</sup> In den Gesprächen mit VertreterInnen des luxemburgischen Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend, des *Service National de la Jeunesse* und der *Inspection générale de la Sécurité Sociale* konnten keine weiteren Personengruppen im Bereich der individuellen Kindertagesbetreuung identifiziert werden, die sich über die Sozialversicherung erfassen lassen. Zu dieser Grauzone – sei es auch nur in Ansätzen – Zugang zu bekommen, ist sehr schwierig und aufwändig; ob dabei ein verlässliches Bild von Umfang und Vielfalt dieser Betreuungsverhältnisse entstünde, ist trotzdem fraglich. Die Eindämmung illegaler Betreuungsverhältnisse ist ein Thema der Luxemburger Betreuungspolitik, seit sie sich energisch um den Ausbau und die Qualifizierung der nichtfamilialen Betreuung und Bildung bemüht.

### 3.3 DIE QUANTITATIVE ENTWICKLUNG DER PRIVATWIRTSCHAFTLICHEN KINDERTAGESBETREUUNG

Die Einführung des ASFT-Gesetzes im Jahr 1998 und die darauf folgenden Gesetze und Reglements schufen die rechtlichen Voraussetzungen für die Etablierung eines Systems der Kindertagesbetreuung in Luxemburg. Nach 2005, nach der Einführung der *Maison Relais pour Enfants*, besonders aber nach 2009, nach der Einführung des *chèque-service accueil*, expandierte die Kindertagesbetreuung in Luxemburg in beispielloser Weise.

Zunächst ging es um die Versorgung der Schulkinder während der Mittagszeit, die viele Kommunen nach der Einführung des ASFT-Gesetzes in Angriff nahmen, und die *außerhalb des Bildungssystems* angesiedelt ist. Für die Kinder, die noch nicht schulpflichtig sind, entstand *innerhalb des Bildungssystems* die *éducation précoce* als freiwillige Früherziehung und vorschulisches Förderangebot, insbesondere für Kinder aus sozial und sprachlich benachteiligten Bevölkerungsgruppen<sup>81</sup>; seit Ende der 1990er Jahre eine Empfehlung, wurde die *éducation précoce* 2009 zu einer Pflichtaufgabe der Kommunen.

Die Tagesbetreuung vor der Schule blieb jedoch eine Herausforderung. Zwar sah das *règlement* zur Errichtung der *Maison Relais* ausdrücklich vor, dass *Maisons Relais* auch Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder schaffen können, aber weder die Nachfrage nach diesen Betreuungsplätzen einerseits noch die Vorgaben der Europäischen Union, die „Barcelona targets“ von 2002, waren mit diesem Instrument einer konventionierten Kindertagesbetreuung befriedigend zu beantworten. Das damals zuständige Ministerium musste in nicht-konventionierten, privatwirtschaftlich betriebenen Betreuungsstrukturen Plätze kaufen, um die Nachfrage nach Betreuungsplätzen in konventionierten *foyers de jour* abdecken zu können; 75,49% der eingeschriebenen Kinder waren am 1. November 2002 Vollzeit und 20,07% Teilzeit eingeschrieben, so dass zwei Drittel der Betreuungsplätze im konventionierten Bereich nur für ein Kind zur Verfügung standen.<sup>82</sup>

78 Gesprächsprotokoll Nr. 3 vom 7. Mai 2013; Nr. 4 vom 12. April 2013 und Nr. 14 vom 22. Mai 2013

79 Gesprächsprotokoll Nr. 14 vom 14. Mai 2013

80 Gesprächsprotokoll Nr. 3 vom 7. Mai 2013; Nr. 4 vom 12. April 2013 und Nr. 14 vom 22. Mai 2013

81 Vgl. *Mémorial*, 2009

82 *Ministère de la Famille, de la Solidarité sociale et de la Jeunesse*, 2002

### ZUNAHME DES BETREUNGSUMFANGS

Erst mit dem *chèque-service accueil*, also mit einer Änderung der Finanzierung nichtfamiliärer und außerschulischer Kindertagesbetreuung, konnte dieser Engpass überwunden werden. Die Tabelle 3-4 zeigt, dass die Anzahl der über den *chèque-service accueil* abgerechneten Betreuungsstunden zwischen 2009 und 2013 um fast das Dreifache zugenommen hat. Sie zeigt auch, dass die Betreuungsgutscheine zu einem Boom *privatwirtschaftlicher* Kindertagesbetreuung in Luxemburg beigetragen haben: Denn während sich die Anzahl der Betreuungsstunden im konventionierten Sektor des Betreuungssystems in diesem Zeitraum knapp verdoppelt hat, haben sich die abgerechneten Betreuungsstunden im nicht-konventionierten Sektor mehr als vervierfacht.

Seit der Ausstellung der ersten *agrément*s im Juli 1999 können die Betreuungsplätze für Kinder zwischen null und zwölf Jahren nach Sektor und Betreuungsform beim zuständigen Ministerium systematisch erfasst werden. Die Daten zu den Tageseltern – differenziert nach Alter des Kindes – lassen sich hingegen nur auf Basis der Abrechnungen der *Betreuungsstunden* durch die *chèque-service accueil* darstellen.

*Tabelle 3-4: Abgerechnete Betreuungsstunden, kollektive Strukturen und Tageseltern, 2009-2013<sup>83</sup> / Quellen: Ministère de la Famille et de l'Intégration (2010, 2011, 2012, 2013); Syndicat Intercommunal de Gestion Informatique (2014)*

|      | Konventionierter Bereich<br>(Stunden) | Nicht-konventionierter Bereich<br>(Stunden) | Gesamt<br>(Stunden) |
|------|---------------------------------------|---|---------------------|
| 2009 | 9.461.748                             | 4.880.801                                   | 14.342.549          |
| 2010 | 13.795.094                            | 9.055.260                                   | 22.850.354          |
| 2011 | 15.914.830                            | 13.295.424                                  | 29.210.254          |
| 2012 | 17.183.617                            | 18.161.951                                  | 35.345.568          |
| 2013 | 18.453.914                            | 20.814.947                                  | 39.268.861          |

Wurden 2009 im konventionierten Sektor noch etwa doppelt so viele Betreuungsstunden geleistet wie im nicht konventionierten Bereich, haben bereits im Jahr 2012 die im nicht konventionierten Sektor abgerechneten Betreuungsstunden den Umfang der im konventionierten Sektor abgerechneten Betreuungsstunden überstiegen.

Die Expansion der Kindertagesbetreuung in Luxemburg ist auch in einer zweiten Hinsicht ungleichmäßig erfolgt: Sie erfolgte nicht nur überproportional auf privatwirtschaftlicher Basis, sondern dieser Boom privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung hatte seinen Schwerpunkt auch bei den Kleinkindern beziehungsweise bei den Kindern, die noch nicht schulpflichtig sind.

Tabelle 3-5 präsentiert die Entwicklung der Betreuungsplätze nach Sektor und Betreuungsform zwischen dem Jahr 2009 bis 2013. Sie zeigt, dass sich die Zahl der Betreuungsplätze (einschließlich der Plätze, die Tageseltern anbieten) zwischen 2009 und 2013 insgesamt knapp verdoppelt hat. Rund zwei Drittel davon sind Betreuungsplätze für Schulkinder; sie werden im konventionierten Sektor des Betreuungssystems bereit gestellt, die Anzahl der Plätze für Schulkinder im nicht-konventionierten Bereich fällt demgegenüber kaum ins Gewicht. Ein knappes Drittel aller Plätze (einschließlich des überwiegenden Angebots von Tageseltern) hält das Betreuungssystem für Kleinkinder bereit. Etwa 70% dieser Betreuungsplätze für Kinder im vorschulischen Alter existieren im nicht-konventionierten Sektor des Betreuungssystems und werden auf privatwirtschaftlicher Basis angeboten. Die Betrachtung der Entwicklung zwischen 2009 und 2013 zeigt eine beinahe Vervielfachung der Plätze in nicht-konventionierten *crèches* und fast eine Verdopplung der Plätze bei Tageseltern, wohingegen die Plätze für Kinder unter drei Jahren im konven-

<sup>83</sup> Im Jahr 2009 beziehen sich die abgerechneten Betreuungsstunden ausschließlich auf die kollektiven Strukturen.

tionierten Sektor nur unwesentlich zugenommen haben. Dieses Bild wird durch die Entwicklung auf der Ebene der Betreuungseinrichtungen bestätigt (Tabelle 3-6).<sup>84</sup>

Tabelle 3-5: Entwicklung der Betreuungsplätze nach Sektor und Betreuungsform, 2009-2013<sup>85</sup> / Quellen: Ministère de la Famille et de l'Intégration (2010, 2011, 2012, 2013, 2014), eigene Darstellung

|                               |                       | Anzahl der Plätze nach Betreuungsform, Alter der Kinder und Sektor |        |        |        |        |
|-------------------------------|-----------------------|--|--------|--------|--------|--------|
|                               |                       | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
| Konventionierter Sektor       | Crèches (0-3)         | 1.504  | 1.489  | 1.499  | 1.536  | 1.606  |
|                               | Maisons Relais (0-3)  | 1.538  | 1.959  | 2.376  | 2.952  | 2.928  |
|                               | Garderies (0-8)       | 62   | 62     | 62     | 71     | 37     |
|                               | Foyers de jour (4-12) | 538  | 508    | 508    | 451    | 438    |
|                               | Maisons Relais (4-12) | 16.666   | 21.759 | 25.025 | 27.055 | 29.046 |
| Nicht-konventionierter Sektor | Crèches (0-3)         | 2.055  | 3.751  | 5.005  | 6.791  | 8.084  |
|                               | Garderies (0-8)       | 365<br>(Anteil der 0-3-jährigen)                                   | 165    | 180    | 238    | 206    |
|                               | Foyers de jour (4-12) | 314  | 509    | 608    | 635    | 904    |
| Tageseltern                   | Kleinkind & Schulkind | 1.606  | 2.138  | 2.570  | 2.855  | 3.130  |
| Gesamtplätze                  |                       | 24.648   | 32.340 | 37.833 | 42.584 | 46.379 |

Ergänzend zu den Angaben in Tabelle 3-6 geht aus den Zahlen der luxemburgischen *Chambre de Commerce* (Handelskammer) hervor, dass am 30.01.2014 210 Gesellschaften (s.à r.l. und S.A.) im Handelsregister eingetragen waren, was darauf hinweist, dass manche Gesellschaften mehr als nur ein Haus führen.<sup>86</sup>

<sup>84</sup> Die Stagnation der konventionierten foyers de jour irritiert zunächst; sie wurden von den maisons relais beerbt, in denen sich der Ausbau der Schulkindertagesbetreuung abgespielt hat.

<sup>85</sup> Die Tabelle basiert auf den Daten der erteilten agrément. Das agrément der Tageseltern unterscheidet nicht nach Klein- und Schulkindern. Aus diesem Grund macht die Tabelle auch keine Aussage über den Anteil der Kinder bis drei Jahren und von vier bis zwölf Jahren. Aus der Abrechnung real geleisteter Betreuungsstunden durch die chèque-service accueil ist jedoch bekannt, dass im Jahr 2013 circa ein Drittel der Betreuungszeit von Tageseltern im Kleinkindbereich aufgewendet wurde, vgl. SIGI, 2013.

<sup>86</sup> Die Handelskammer schickt laut Auskunft in regelmäßigen Abständen eine aktualisierte Liste der privatwirtschaftlichen Organisationen an das luxemburgische Familienministerium, Gesprächsprotokoll Nr. 22 vom 24. Mai 2013

Tabelle 3-6: Kollektive Betreuungsstrukturen nach Sektor und Betreuungsform, 2010-2013<sup>87</sup> / Quellen: Ministère de la Famille et de l'Intégration (2011, 2012, 2013, 2014), eigene Darstellung

|                       | Konventionierter Bereich (Stunden) |      |      |      | Nicht-konventionierter Bereich (Stunden) |      |      |      |
|-----------------------|------------------------------------|------|------|------|--|------|------|------|
|                       | 2010                               | 2011 | 2012 | 2013 | 2010                                     | 2011 | 2012 | 2013 |
| Crèches (0-3)         | 137                                | 174  | 226  | 274  | 47                                       | 47   | 45   | 45   |
| Garderies (0-8)       | 11                                 | 12   | 12   | 10   | 4  | 4    | 4    | 2    |
| Foyers de jour (4-12) | 28                                 | 36   | 40   | 50   | 20                                       | 20   | 18   | 18   |
| Gesamt                | 176                                | 222  | 278  | 334  | 71                                       | 71   | 67   | 65   |

Die seit 2009 kontinuierlich steigenden Zahlen der kollektiven Strukturen und der Tageseltern zeigen, dass das Luxemburger Betreuungssystem auf einen Betreuungsbedarf reagiert. Ob damit bereits der Bedarf nach Kindertagesbetreuung befriedigt ist, lässt sich mit diesen Zahlen allerdings ebenso wenig feststellen wie die reale Versorgungsquote in den einzelnen Gemeinden, noch weniger mit Blick auf die Nationalität der Kinder. Dafür bräuchte es zumindest eine systematische Erfassung der *chèque-service accueil*-Karten nach Nationalität des Kindes in den einzelnen Gemeinden. Der Aktivitätsbericht des Ministeriums für Familie und Integration von 2015 informiert, dass für das Jahr 2014 41.604 *chèque-service accueil*-Karten ausgestellt wurden, das entspricht 52,2% der Kinder zwischen null und zwölf Jahren. Ein Jahr zuvor waren es 49,8%.<sup>88</sup> Zudem kann der *chèque-service accueil* nicht nur für Kindertagesbetreuung, sondern auch für die Nutzung von Freizeitangeboten (Sport und Musik) verwendet werden.

#### ZUNAHME DES BETREUUNGSPERSONALS

Mit der Zunahme an privatwirtschaftlichen Einrichtungen für die Altersstufe null bis zwölf ist auch eine Zunahme der Beschäftigten in diesem Sektor verbunden. Die Zahlen der IGSS von 2014 zeigen eine Verdreifachung des Personals in diesem Feld innerhalb von zehn Jahren.<sup>89</sup> Während in den Alterskategorien <25-29 und 40-44 im Verhältnis eine Abnahme der Zahlen zu beobachten ist nahmen die Zahlen bei den 30-39jährigen und bei den 50-60> prozentual zu (Tabelle 3-7).

<sup>87</sup> Aus Gründen der Vergleichbarkeit sind die *maisons relais* im konventionierten Bereich nicht mit aufgenommen, da sie im nicht-konventionierten Bereich nur ausnahmsweise vorkommen.

<sup>88</sup> Vgl. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse, 2015

<sup>89</sup> Vgl. Inspection de la sécurité sociale, 2014. Für die Jahre 2002-2008 beziehen sich die Zahlen laut IGSS ausschließlich auf *crèches* und *garderies*, einschließlich Tageseinrichtungen für Kinder mit Behinderung. Seit 2009 werden die Zahlen unter der Rubrik *action sociale sans hébergement pour jeunes enfants* geführt, einschließlich außerschulische Betreuung von *garderies* und Betreuung von Kindern mit Behinderung.

Tabelle 3-7: Entwicklung des Personals nach Alter, 2002-2013 / Quelle: IGSS, 2014

| Jahr | <25 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-60 | >60 | Total |
|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----|-------|
| 2002 | 150 | 258   | 159   | 127   | 139   | 95    | 54    | 37    | 3   | 1.022 |
| 2003 | 189 | 272   | 167   | 144   | 133   | 117   | 61    | 46    | 7   | 1.136 |
| 2004 | 179 | 276   | 200   | 144   | 145   | 135   | 75    | 47    | 6   | 1.207 |
| 2005 | 181 | 290   | 204   | 141   | 157   | 144   | 86    | 48    | 8   | 1.259 |
| 2006 | 185 | 304   | 236   | 167   | 166   | 154   | 101   | 58    | 7   | 1.378 |
| 2007 | 192 | 327   | 252   | 185   | 163   | 169   | 111   | 59    | 16  | 1.474 |
| 2008 | 204 | 365   | 260   | 186   | 198   | 181   | 131   | 73    | 19  | 1.617 |
| 2009 | 197 | 399   | 267   | 213   | 204   | 192   | 154   | 75    | 24  | 1.725 |
| 2010 | 257 | 428   | 288   | 246   | 219   | 227   | 171   | 95    | 22  | 1.953 |
| 2011 | 342 | 509   | 361   | 294   | 265   | 264   | 201   | 112   | 22  | 2.370 |
| 2012 | 411 | 658   | 461   | 347   | 319   | 314   | 229   | 132   | 33  | 2.904 |
| 2013 | 475 | 790   | 558   | 431   | 344   | 351   | 257   | 167   | 30  | 3.403 |

In Bezug auf die nationale Herkunft der Beschäftigten im privatwirtschaftlichen Sektor wird deutlich, dass sich zwischen 2002 und 2013 die Zahl der Angestellten mit luxemburgischem Pass um acht Prozent verringert hat während die Zahl an GrenzgängerInnen und Menschen aus „Ländern der südlichen Mitgliedstaaten der EU“ um jeweils vier Prozent zugenommen hat (Tabelle 3-8).

Tabelle 3-8: Entwicklung des Personals nach Nationalität, 2002-2013 / Quelle: IGSS, 2014

| Jahr | LuxemburgerInnen | GrenzgängerInnen | Südliche Länder der EU | Andere | Total |
|------|------------------|------------------|------------------------|--------|-------|
| 2002 | 519              | 339              | 119                    | 45     | 1.022 |
| 2003 | 568              | 375              | 133                    | 60     | 1.136 |
| 2004 | 605              | 400              | 146                    | 56     | 1.207 |
| 2005 | 655              | 384              | 165                    | 55     | 1.259 |
| 2006 | 726              | 416              | 178                    | 58     | 1.378 |
| 2007 | 792              | 424              | 197                    | 61     | 1.474 |
| 2008 | 838              | 492              | 219                    | 68     | 1.617 |
| 2009 | 881              | 514              | 247                    | 83     | 1.725 |
| 2010 | 952              | 612              | 292                    | 97     | 1.953 |
| 2011 | 1.101            | 795              | 345                    | 129    | 2.370 |
| 2012 | 1.264            | 1.020            | 458                    | 162    | 2.904 |
| 2013 | 1.453            | 1.215            | 537                    | 198    | 3.403 |

Eine ähnliche Tendenz bildet sich ab hinsichtlich der Angestellten, die in Luxemburg und den angrenzenden

90 Zu den südlichen Ländern der EU klassifiziert die IGSS Italien, Spanien, Portugal und Griechenland.

Ländern Deutschland, Frankreich und Belgien wohnhaft sind. Während die Zahl des in Luxemburg an-  
 sässigen Personals innerhalb der vergangenen zehn Jahren um acht Prozent abgenommen hat, nahm sie  
 um denselben Prozentsatz bei aus Frankreich kommenden Angestellten zu (Tabelle 3-9).

*Tabelle 3-9: Entwicklung des Personals nach Wohnort, 2002-2013 / Quelle: IGSS, 2014*

| Jahr | Luxemburg | Deutschland | Frankreich | Belgien | Total |
|------|-----------|-------------|------------|---------|-------|
| 2002 | 747       | 48          | 70         | 157     | 1.022 |
| 2003 | 825       | 51          | 85         | 175     | 1.136 |
| 2004 | 883       | 61          | 91         | 172     | 1.207 |
| 2005 | 944       | 59          | 83         | 173     | 1.259 |
| 2006 | 1.035     | 65          | 92         | 186     | 1.378 |
| 2007 | 1.125     | 57          | 103        | 189     | 1.474 |
| 2008 | 1.202     | 80          | 121        | 214     | 1.617 |
| 2009 | 1.276     | 93          | 142        | 214     | 1.725 |
| 2010 | 1.407     | 101         | 183        | 262     | 1.953 |
| 2011 | 1.662     | 102         | 277        | 329     | 2.370 |
| 2012 | 1.967     | 129         | 426        | 382     | 2.904 |
| 2013 | 2.269     | 131         | 526        | 477     | 3.403 |

Die Geschlechterverteilung beim Personal hat sich zwischen 2002 und 2013 zu Gunsten der männlichen  
 Fachkräfte um 1,2% verbessert. Somit waren im Jahr 2013 von den 3.403 Angestellten im privatwirtschaft-  
 lichen Sektor der Kindertagesbetreuung 282 Männer tätig. In welcher Funktion sie allerdings tätig sind,  
 kann aus den Daten nicht extrahiert werden (Tabelle 3-10).

*Tabelle 3-10: Entwicklung des Personals nach Geschlecht, 2002-2013 / Quelle: IGSS, 2014*

| Jahr | Frauen | Männer | Total |
|------|--------|--------|-------|
| 2002 | 949    | 73     | 1.022 |
| 2003 | 1.050  | 86     | 1.136 |
| 2004 | 1.105  | 102    | 1.207 |
| 2005 | 1.156  | 103    | 1.259 |
| 2006 | 1.272  | 106    | 1.378 |
| 2007 | 1.370  | 104    | 1.474 |
| 2008 | 1.507  | 110    | 1.617 |
| 2009 | 1.598  | 127    | 1.725 |
| 2010 | 1.794  | 159    | 1.953 |
| 2011 | 2.176  | 194    | 2.370 |
| 2012 | 2.662  | 242    | 2.904 |
| 2013 | 3.121  | 282    | 3.403 |

### 3.4 ZWISCHENBILANZ

Es erscheint nur wenig überzeichnet festzustellen, dass die beeindruckende Expansion der Kindertagesbetreuung seit der Jahrtausendwende von zwei Merkmalen bestimmt ist: Zum einen wurde der rechtliche Rahmen für eine nichtfamiliale und außerschulische Kindertagesbetreuung als gesellschaftliche Aufgabe in Luxemburg geschaffen; zum anderen haben die Betreuungsgutscheine zu einem Boom privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg beigetragen. Im Ergebnis hat sich im Zuge des quantitativen Ausbaus von Kindertagesbetreuung in Luxemburg ein System nichtfamilialer, vor- und außerschulischer Betreuung etabliert, in dem neben wenigen gemeindlichen privat-gemeinnützige und privatwirtschaftliche Veranstalter koexistieren.

Was aber hat die ungleichmäßige Entwicklung des konventionierten und des nicht-konventionierten Sektors begünstigt?

- Eine wichtige Rolle spielen sicherlich unterschiedliche Bedarfslagen von Eltern. Allerdings ist unbekannt, welche Eltern die *chèque-service accueil* de facto nutzen und von ihnen profitieren. Um dieses festzustellen, bräuchte es eine landesweite Erhebung der Zusammensetzung der Klientel nach Nationalität, Familienstand und ökonomischen Status in den einzelnen Einrichtungen.
- Aus Gesprächen mit Experten und Expertinnen des Ministeriums für nationale Bildung, Kindheit und Jugend geht hervor, dass durch die Einführung der *chèque-service accueil* Eltern von Kindertagesbetreuung profitieren, die ohne staatliche Unterstützung nicht in Frage gekommen wäre.<sup>91</sup> Zu hoch war der finanzielle Aufwand für Kindertagesbetreuung ohne Gutscheine gemessen am Einkommen und an den steuerlichen Belastungen bei einem doppelten Einkommen von Ehepartnern mit Kindern.
- Auch InhaberInnen privatwirtschaftlicher Einrichtungen bestätigen diese Dynamik<sup>92</sup> und betonen zudem die Wahlmöglichkeiten, die Eltern durch die *chèque-service accueil* erhalten haben. Ständen vor der Einführung der *chèque-service accueil* hauptsächlich finanzielle Überlegungen bei der Auswahl von Betreuungsmöglichkeiten im Vordergrund, erhalten Eltern nach 2009 deutlich mehr Raum für individuelle Präferenzen.<sup>93</sup>
- Auch administrative Aspekte dürfen nicht vernachlässigt werden. Privatwirtschaftliche Anbieter haben seit der Einführung des *agrément* (2001 und 2013) den Vorteil, ohne einen Gewerbeschein (*autorisation de commerce*) in kurzer Zeit eine staatlich akkreditierte *crèche*, ein *foyer de jour* oder seit 2013 eine SEA eröffnen oder als Einzelperson/en Betreuungsplätze zur Verfügung stellen zu können. Dagegen muss im konventionierten Sektor mit langwierigen Prozeduren bei Budget- und Personalentscheiden und auf Grund von unterschiedlichen Aufnahmebedingungen in den einzelnen Gemeinden und der Erstellung von pädagogischen Konzepten gerechnet werden.<sup>94</sup>
- Die Qualifikation des Personals könnte bei der unterschiedlichen Entwicklung im Kleinkindbereich in beiden Sektoren ebenfalls eine Rolle spielen: In Luxemburg gibt es im Rahmen der Initialausbildung für ErzieherInnen keine Fachausbildung für Kleinkinder. Die privatwirtschaftlichen Anbieter rekrutieren diese Fachkräfte aus Deutschland, Belgien oder Frankreich zum arbeitsrechtlich garantierten Mindestlohn unterhalb des luxemburgischen Kollektivvertrags CCT-SAS für die sozialen Berufe. Diese Bedingungen akzeptieren luxemburgische ArbeitnehmerInnen eher selten.<sup>95</sup>

91 ExpertInneninterview Nr. 3 vom 15. November 2013

92 ExpertInneninterview Nr. 15 vom 30. Mai 2014

93 ExpertInneninterview Nr. 11 vom 6. Mai 2014

94 Gesprächsprotokoll Nr. 32 vom 11. Februar 2014

95 ExpertInneninterview Nr. 7 vom 14. März 2014, Nr. 9 vom 22. April 2014 und Gesprächsprotokoll vom 5. Februar 2014

## 4. Eine Typologie privatwirtschaftlicher Betreuungsangebote in Luxemburg

Die privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in Luxemburg bildet kein homogenes Feld, das leicht überschaubar wäre. Daher geht es im Folgenden darum, die Vielfalt dieser Kindertagesbetreuungslandschaft aufzufächern und sie systematisch zu differenzieren.

Vorbereitend werden die großen Unterschiede bei der regionalen Verteilung privatwirtschaftlich operierender kollektiver Strukturen und Tageseltern dargestellt; in einem zweiten Schritt wird die Vielfalt der Erscheinungsformen marktbasierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg in einer Typologie erfasst.

### 4.1 DIE REGIONALE VERTEILUNG

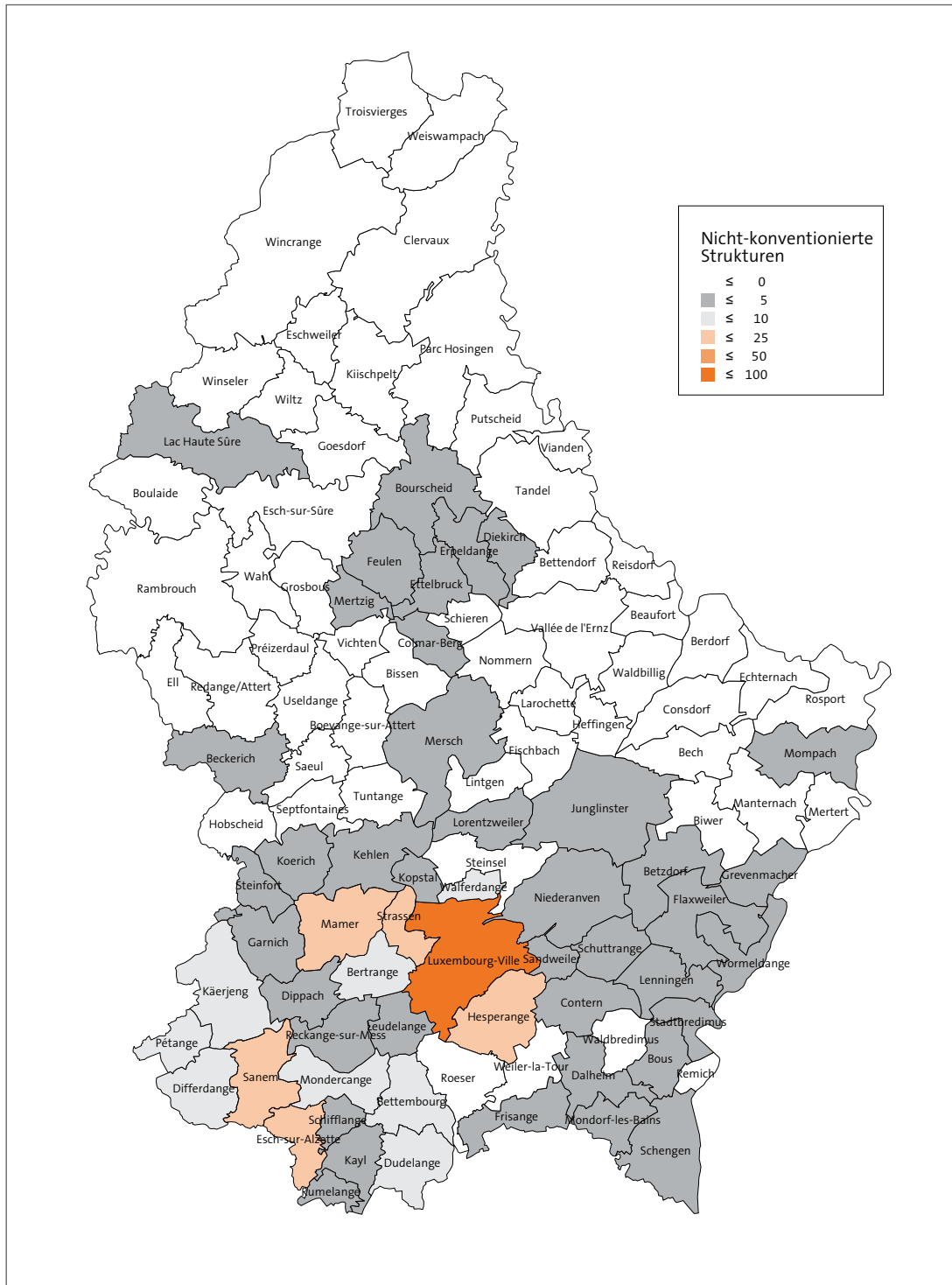
Um der Bedeutung des privatwirtschaftlichen Betreuungsangebots für den Luxemburger Betreuungsmarkt näher zu kommen, kann die landesweite Verteilung des Angebots aufschlussreich sein. Lassen sich privatwirtschaftliche Träger in Stadtbezirken oder Gemeinden nieder, die sich durch eine ökonomisch starke Gesellschaftsschicht auszeichnen? Wie sieht die Präsenz in ökonomisch schwächeren Landesteilen aus? Liefert die regionale Verortung der kollektiven Einrichtungen (Abbildung 4-1) und der Tageseltern nach Gemeinde (Abbildung 4-2) mögliche Hinweise auf die Kriterien für die Standortauswahl privatwirtschaftlicher AnbieterInnen?

Beide Abbildungen zeigen eine kartografische Übersicht mit den 106 Gemeinden, die mit Hilfe der Daten des zuständigen Ministeriums für Bildung, Kindheit und Jugend erstellt wurden.

Abbildung 4-1 verdeutlicht für die kollektiven privatwirtschaftlichen Strukturen eine sichtbare Tendenz für die Standortauswahl in den Gemeinden im Zentrum und im Süden des Landes. Auffällig sind Cluster wie Luxemburg-Stadt, Strassen, Mamer und Hesperange im Zentrum und Esch-sur-Alzette und Sanem im Süden. Bis auf vereinzelte Inseln sind kollektive privatwirtschaftliche Betreuungsstrukturen im Norden und im Osten des Landes nicht zu finden.



Abbildung 4-1: Kollektive privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuungsstrukturen, 2013 / Quelle: Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2013b, Kartenerstellung: Heinz (Universität de Luxembourg), 2014



Anders hingegen ist die landesweite Verteilung *staatlich finanzierter* kollektiver Strukturen. Am 31. Dezember 2011 verfügen de facto alle 106 Gemeinden über mindestens eine *maison relais*, 116 Häuser insgesamt. Im Zusammenhang mit der Einführung des *chèque-service accueil* im Jahr 2009 wurde darauf hingewiesen, dass eine Vergrößerung des Betreuungsnetzes und eine Gewährleistung von Betreuungsplätzen für Kinder von null bis zwölf Jahren nur verwirklicht werden kann, wenn die Gemeinden und die Träger von Kindertageseinrichtungen in einen aktiven Wettbewerb investieren.<sup>96</sup> Eine gesetzliche Verpflichtung für Kommunen zur Bereitstellung von *maisons relais* oder anderer Kindertagesbetreuungsstrukturen gab es seinerzeit – und gibt es auch aktuell – nicht.

In Ergänzung zur regionalen Verteilung kollektiver Einrichtungen, zeigt Abbildung 4-2 die landesweite Verteilung der *Tageseltern*. Im Gegensatz zu den kollektiven Strukturen sind Tageseltern landesweit in 87 von 106 Gemeinden vertreten.

Auffallend ist eine überdurchschnittliche hohe Repräsentation von Tageseltern in den Gemeinden Luxemburg-Stadt, Differdange und Esch-sur-Alzette sowie Dudelange in Zentrum und Süden und Ettelbruck in Norden. Ein Grund könnte eine besonders große Zahl von Kindern in diesen Gemeinden sein. Mit Blick auf die Kinderpopulation gehören die ersten vier Gemeinden zu den stärksten. Für die Stadt Ettelbruck trifft dies indes nicht zu, denn sie steht bezüglich der Anzahl der unter 13 Jährigen erst an neunter Stelle. Ein Vergleich der Abbildungen 4-2 (S. 48) und 1-1 (S. 10) offenbart, dass sich in Gemeinden wie Niederanven und Steinsel im Zentrum oder Esch-sur-Sûre und Bourscheid im Norden trotz starker Kinderzahlen<sup>97</sup> keine Tageseltern etabliert haben. Über die Gründe lässt sich nur spekulieren. Die Vermutungen reichen von einer Sättigung des Marktes durch konventionierte Strukturen, also einer fehlenden ökonomischen Attraktivität für privatwirtschaftliche AnbieterInnen, über keine oder unzureichende geeignete Immobilien bis hin zu einer möglicherweise traditionellen Einstellung der Bevölkerung gegenüber nichtfamiliärer Kindertagesbetreuung. Des Weiteren ist es möglich, dass in diesen Regionen mehrheitlich gut ausgebildete Frauen leben, für die Tageselternschaft als Erwerbsquelle nicht in Frage kommt. Annahmen, dass es in Regionen mit einer starken Repräsentation an Tageseltern eher die unqualifizierten oder schlechter qualifizierten Frauen sind, die für sich diesen Arbeitsmarkt als Option wählen, sind mit Vorsicht zu genießen. Eine Annäherung an die Frage, welche Frauen für sich Tageseltern als Erwerbsquelle wählen, wäre mit einer differenzierten Auswertung der Daten der Tageseltern verbunden.

International wird darüber diskutiert, ob privatwirtschaftlich organisierte Kindertagesbetreuung die Dynamik sozialer Segregation verstärkt, weil sie bevorzugt in Standorte investiert, die ökonomisch prosperieren. Gibt es Anzeichen für solche Entwicklungen in Luxemburg? Die Fragen nach gleichen Zugangschancen zu Kindertagesbetreuung, Bezahlbarkeit und sozialer Inklusion<sup>98</sup> sind nicht leicht zu beantworten. Um ihr zumindest einen Schritt näher zu kommen wurden im Rahmen der Arbeit an der vorliegenden Expertise Gemeinden basierend auf den durchschnittlichen Immobilienpreisen, die aus der Anzahl der verkauften Objekte ermittelt wurden,<sup>99</sup> in „ökonomisch starke“ und „ökonomisch schwächere“ Standorte eingeteilt und entlang den Items „Größe der Gemeinde nach Anzahl der Einwohnenden“, „Anzahl der kollektiven Strukturen pro Gemeinde“ und „Größe der Gemeinde nach Zahl der Kinder unter 13 Jahren“ auf Korrelationen untersucht.

Erste Auswertungen ergaben, dass sich in den bevölkerungsreichsten Gemeinden nicht zwingend die meisten kollektiven privatwirtschaftlichen Strukturen angesiedelt haben; auch nicht in den Gemeinden mit den höchsten Immobilienpreisen. Umgekehrt sind in den südlichen Gemeinden wie Esch-sur-Alzette oder Sanem bei vergleichsweise niedrigen Immobilienpreisen ebenso viele privatwirtschaftliche Strukturen entstanden wie in Mamer oder Hesperange mit bis zu 60 Prozent höheren Immobilienpreisen. Es konnte ebenfalls kein Zusammenhang zwischen der „Anzahl der kollektiven Strukturen“, der „Anzahl der

<sup>96</sup> Vgl. *Ministère de la Famille et de l'Intégration*, 2009

<sup>97</sup> Siehe Abbildung 1-1: Verteilung der unter 13jährigen in den Gemeinden

<sup>98</sup> Vgl. *Vandenbroeck/Visscher/Van Nuffel/Ferla*, 2008; *Vandenbroeck/Geens/Berten*, 2013

<sup>99</sup> Vgl. *Ministère du Logement/CEPS*, 2013. *Der Landesdurchschnitt liegt bei 3.409 Euro pro Quadratmeter.*

Kinder unter 13 Jahren“ und der „Anzahl der Tageseltern nach Gemeinde“ nachgewiesen werden. Auch die unterschiedliche Gewichtung von Luxemburgisch als Hauptsprache in den Gemeinden spielt bei der Ansiedlung privatwirtschaftlicher Strukturen nach den vorliegenden amtlichen Daten keine Rolle.<sup>100</sup> In Interviews betonten InhaberInnen privatwirtschaftlicher Einrichtungen bei der Frage nach der Standortauswahl vor allem die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von adäquaten Objekten auf dem Immobilienmarkt und weisen auf spezifische Regelungen bei Baugenehmigungen in den Gemeinden hin.<sup>101</sup> Die Relevanz der geographischen Lage der Einrichtung wird besonders im Zusammenhang mit der Notwendigkeit beschrieben, die Betreuungsplätze bestmöglich auslasten zu können.

*Resümierend* lassen sich für die unterschiedliche regionale Verteilung privatwirtschaftlicher Einrichtungen im Land Luxemburg, einschließlich der Tageseltern, verschiedene plausible Gründe vermuten:

- Laut Bousselin/Ray (2011) hat die lokale Verfügbarkeit von kollektiven Betreuungsstrukturen einen signifikanten positiven Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit einer Erwerbstätigkeit von Müttern. Sie vergrößert sich nochmal, sofern sich die Strukturen in der Gemeinde ihres Wohnortes befinden. In diesem Fall kann ein Zusammenhang zwischen Gemeinden mit einer hohen Bevölkerungsanzahl und der Ansiedlung von kollektiven Strukturen bestehen. Die Betreuungsstelle wird in der Regel in der Nähe des Wohnortes und nicht im Umfeld der Arbeitsstelle ausgesucht.
- Gleichzeitig ziehen größere und zentral gelegene Gemeinden eher potentielle Arbeitgeber an als kleine Gemeinden in ländlicher Umgebung. Daher besteht die Möglichkeit, dass Eltern sich für eine Struktur am Arbeitsort statt am Wohnort entscheiden. Aufgrund der Entfernung zwischen einer Stadt im Kanton Rédinge, Vianden oder Echternach und der Hauptstadt Luxemburg würde sich nicht nur der Aufenthalt des Kindes in einer Struktur verlängern, auch die Betreuungskosten wären deutlich höher; sowohl in konventionierten als auch in privatwirtschaftlichen Einrichtungen.<sup>102</sup> Da sich im Land Luxemburg der Arbeitsmarkt vorrangig auf die Hauptstadt und die umliegenden Gemeinden sowie auf die größeren Städte im Süden des Landes konzentriert, könnte hier eine Erklärung für die Standortauswahl privatwirtschaftlicher Anbieter liegen.
- Die Betreuungsangebote in den Gemeinden des Nordens und des Ostens sind im Verhältnis zur dortigen Kinderpopulation durch die konventionierten Strukturen abgedeckt. Gleichzeitig zeigt die Statistik der Kinderpopulation, dass in Gemeinden wie Wiltz, Clervaux oder Rambrouch die Anzahl der Null- bis Vierjährigen im Norden am Höchsten ist. Ob der tatsächliche Bedarf an Kindertagesbetreuungsstrukturen in den betreffenden Regionen wirklich abgedeckt ist, müsste gesondert untersucht werden.
- Es gibt Gemeinden mit einer Kultur, in denen Tageseltern oder privatwirtschaftliche Einrichtungen als Betreuungsform nicht in Frage kommen; womöglich aufgrund von Einstellungen zu Familie und Erziehung oder aufgrund von Anforderungen an Qualität und Betreuung. Tageseltern oder kollektive Strukturen, die ihre Dienstleistungen in einer Gemeinde aufgeben mussten, könnten in Bezug auf diese Annahme eventuell Aufschluss geben.
- Standortentscheidungen orientieren sich an dem Angebot an geeigneten Immobilien und Grundstücken, die für die Eröffnung oder die Konstruktion einer Kindertagesbetreuungsstruktur geeignet sind; sie sind zudem vom Einverständnis der Gemeinde abhängig, eine Baugenehmigung zu erteilen.<sup>103</sup>

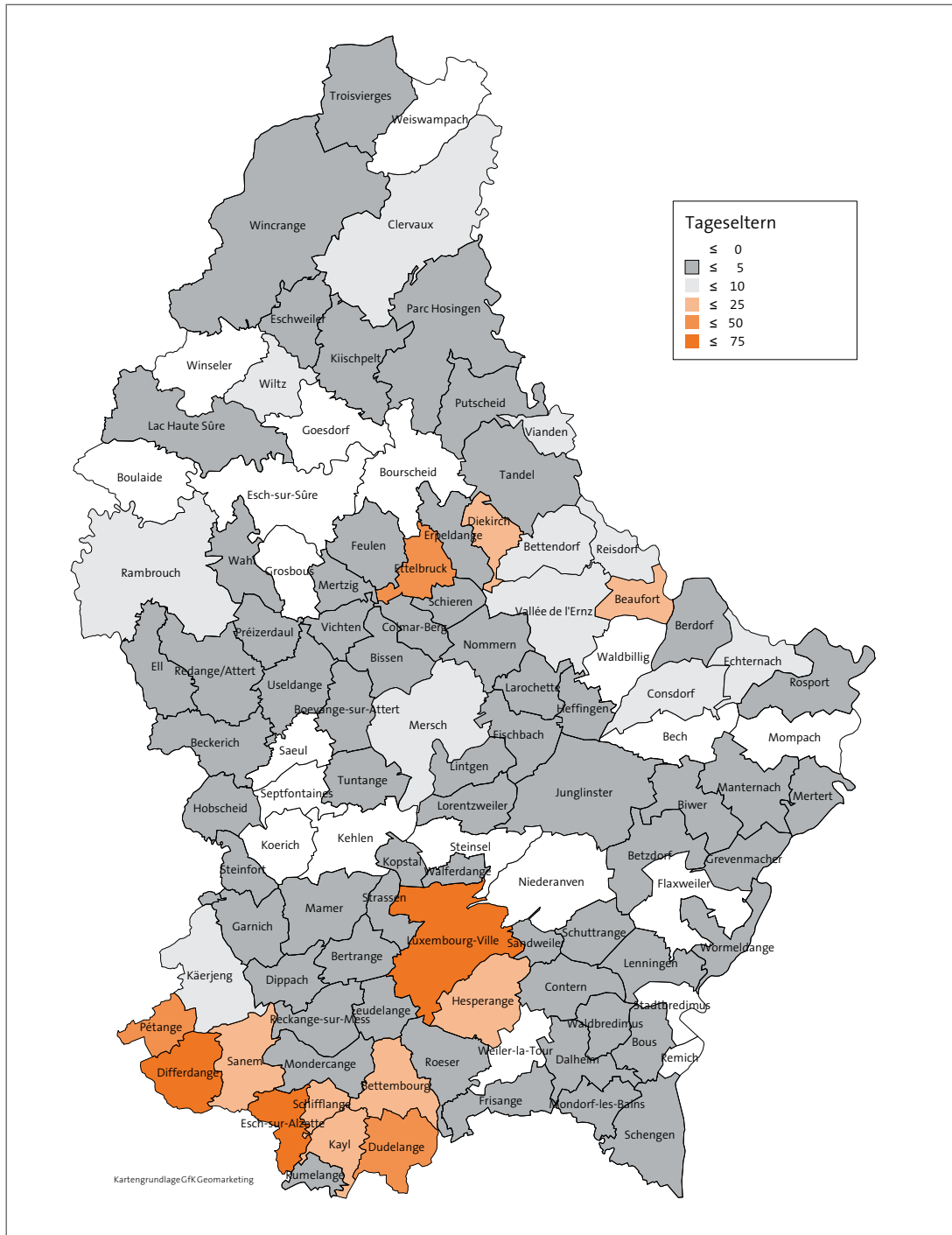
<sup>100</sup> Die Aussagen beruhen auf Korrelationsrechnungen statistischer Programme.

<sup>101</sup> Gesprächsprotokoll Nr. 31 vom 5. Februar 2014

<sup>102</sup> Gesprächsprotokoll Nr. 29 vom 28. November 2013

<sup>103</sup> Gesprächsprotokolle Nr. 31 vom 5. Februar 2014 und Nr. 34 vom 22. April 2014

Abbildung 4-2: Kartografischer Überblick der Tageseltern, 2013 / Quelle: Ministère de la Famille et de l'Intégration, 2013c, Kartenerstellung: Heinz (Université de Luxembourg), 2014



## 4.2 METHODISCHER EXKURS

Materialbasis dieses Versuchs sind achtzehn Interviews mit Inhaberinnen und Leiterinnen von Kindertagesbetreuungsunternehmen sowie die Auswertung des Internetauftritts (*websites*) von etwa fünfzig Anbieterinnen, die 2013 und 2014 geführt wurden. Die Interviews tragen neben der Dokumentenanalyse maßgeblich zur Exploration des Feldes bei. Viele über den privatwirtschaftlichen Bereich der Kindertagesbetreuung in Luxemburg noch ungeklärte Fragen konnten auf diese Weise beantwortet werden.

Das Interviewsample umfasst fünf Einzelinitiativen mit maximal zwei Einrichtungen, drei *corporations* mit mehr als fünf Einrichtungen, drei *crèches d'entreprise*, drei *short-tail companies*, die zwischen drei und vier Einrichtungen verfügen, einen Träger, der sich zum Zeitpunkt des Interviews sowohl privatwirtschaftlich als auch über eine staatliche Konvention finanziert hat<sup>104</sup>, sowie drei Tageseltern. Die Auswahl der ExpertInnen geschieht nach dem Prinzip des *theoretical sampling*. Anhand erster Daten aus der Analyse der Aktivitätsberichten des ehemaligen Familienministeriums und der Auswertung der Internetseiten privatwirtschaftlicher Einrichtungen findet eine Sondierung statt, welche AkteurInnen Informationen zu relevanten Themenbereiche zur Verfügung stellen können. In einem ersten Schritt werden leitfadengestützte Gespräche mit politischen AkteurInnen geführt, die vor allem über die gesetzlich-administrative Lage aufklären. Der Zugang zu den privatwirtschaftlichen Trägern erfolgt über bestehende Kontakte, Empfehlungen und Internetauftritte, zunächst ohne spezifische Auswahlkriterien („Schneeballsystem“). Nach den ersten Interviews wird der Leitfaden noch einmal präzisiert und die für die Expertise relevanten Interessensbereiche respezifiziert.<sup>105</sup> Sowohl die Ergebnisse der Auswertung der ersten Gespräche als auch Empfehlungen liefern die Gesichtspunkte, um weitere ExpertInnen gezielt auszuwählen.

## 4.3 DIMENSIONEN EINER DESKRIPTIVEN TYPISIERUNG MARKTBASIERTER BETREUUNG UND BILDUNG VON KINDERN BIS ZU 12 JAHREN

Im internationalen Vergleich tritt privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in vielfältiger Form auf. Das gilt für marktliberale Wohlfahrtsregimes wie dem Vereinigten Königreich, den Niederlanden, Neuseeland oder den USA<sup>106</sup>; die vorliegende Expertise hat gezeigt, dass dies auch für stärker regulierte Betreuungsmärkte wie Luxemburg gilt.

Vor diesem Hintergrund ist der folgende Versuch zu verstehen, die Vielfalt der Erscheinungsformen marktbasierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg in einer Typologie zu systematisieren. Die Qualität dieser explorativen Typologie bemisst sich daran, ob es gelingt, mit ihr die empirische Mannigfaltigkeit privatwirtschaftlicher Veranstalter einzufangen und die Besonderheit marktbasierter Kindertagesbetreuung in Luxemburg zu verdeutlichen. Die Typologie soll außerdem einen fruchtbaren Ansatzpunkt für eine darauf folgende Exploration ihrer Organisations- und Betreuungspraxis bieten.

Die Typologie umfasst folgende Dimensionen:

1. *Betriebsformen*: Der Luxemburger Betreuungsmarkt zeichnet sich durch Einrichtungen aus mit ökonomisch und soziologisch relevanten Strukturdimensionen<sup>107</sup>. Hier reicht das Spektrum von unterschiedlichen Betriebsgrößen mit stark differenzierten Beschäftigtenzahlen, über verschiedenartig gewählte Marktauftritte durch Internetpräsenz und Vernetzung bis hin zu einer vielfältigen lokalen Standortverteilung. Es gibt auch international operierende Kindertagesbetreuungsgesellschaften in Luxemburg.
2. *Finanzierungsquellen*: Privatwirtschaftliche Kindertagesbetreuung in Luxemburg muss nach ihren Finanzierungsquellen differenziert werden. Das Spektrum reicht von Geschäftsmodellen, die ausschließlich auf Elternbeiträgen basieren, über kollektive Einrichtungen, die in Banken, Kranken-

104 Dieser Träger verfügt zum Abschluss der Expertise über keine Kindertagesbetreuungsstrukturen mehr.

105 Vgl. Schmitz, 2014

106 Vgl. Lloyd/Penn, 2013; Gambaro/Stewart/Waldfogel, 2014; Melhuish/Petrogiannis, 2006

107 Vgl. Wirtschaftslexikon24, 2014

häusern und anderen Großunternehmen funktionieren, bis hin zu den AnbieterInnen, die sich neben den Elternbeiträgen durch die *chèque-service accueil* finanzieren. Die Betreuungsgutscheine spielen in den verschiedenen Geschäftsmodellen eine unterschiedlich bedeutsame Rolle.

3. *Leistungsmerkmale (Leistungsspektrum)*: Die AnbieterInnen und ihre Einrichtungen beziehen sich und spezifischen Angebote auf ihre Klientel und ihr lokales Umfeld. Es gibt AnbieterInnen, die sich an eine sprachlich und sozial spezifische Kundschaft richten. In dieser Hinsicht funktioniert der Betreuungsmarkt wie eine Antwort auf differenzierte Erwartungen und Lebensbedingungen.

#### 4.3.1 BETRIEBSFORMEN

Die privatwirtschaftlichen AnbieterInnen von Kindertagesbetreuung lassen sich zunächst nach ihren Betriebsformen klassifizieren. Sie umfassen spezifische Strukturdimensionen, zu denen die Betriebsgröße, veranschaulicht durch die Zahl der Beschäftigten, die Außendarstellung, gekennzeichnet durch eine Internetpräsenz und die Standortverteilung gehört, erfasst durch die geographische Präsenz im Land (siehe Abbildung 4.1). Die Finanzierungsbasis ist ein zentrales Merkmal privatwirtschaftlicher Organisationen, wird aber in dieser Typologie wegen ihrer Bedeutung gesondert berücksichtigt.

Anhand dieser Kriterien lassen sich in Luxemburg fünf Betriebsformen identifizieren:

##### **EINZELINITIATIVEN (ORGANISATIONEN MIT BIS ZU ZWEI EINRICHTUNGEN)**

Einzelinitiativen liefern ihren EigentümerInnen eine Erwerbsquelle und auf diese Weise eine ökonomische Grundlage. Sie werden oft mit dem Argument gegründet, in eigener Initiative und Regie pädagogische Überzeugungen und Konzepte umsetzen zu können<sup>108</sup> oder Kapitalinvestitionen mit der Umsetzung pädagogischer Ziele zu verbinden.<sup>109</sup> Mit maximal zwei Einrichtungen ist die geographische Präsenz auf nur einen bis maximal zwei Standorte begrenzt; die Zahl der Beschäftigten liegt tendenziell im unteren zweistelligen Bereich. Die Finanzierung basiert hauptsächlich auf Elternbeiträgen, einschließlich der *chèque-service accueil*.

##### **SHORT-TAIL COMPANIES<sup>110</sup> (ORGANISATIONEN MIT BIS ZU VIER EINRICHTUNGEN)**

*Short-tail companies* bezeichnet eine Betriebsform, die bis zu vier Einrichtungen umfassen kann. Sie sind oft aus Einzelinitiativen entstanden. Zu den Expansionsgründen kann eine ausgewogene Risikoverteilung gehören, Re-Investitionen in die eigene Gesellschaft, Erweiterung aufgrund von Nachfrage<sup>111</sup>, Überzeugungen in das eigene pädagogische Produkt<sup>112</sup>, sich einen Namen machen<sup>113</sup> oder eine Erweiterung des pädagogischen Portfolios. Mit bis zu vier Einrichtungen ist es *short-tail companies* möglich, sich an unterschiedlichen lokalen Knotenpunkten zu platzieren. Eine Anzahl von circa 40 MitarbeiterInnen ist bei dieser Betriebsgröße möglich. Die Finanzierung basiert überwiegend auf den Elternbeiträgen einschließlich der *chèque-service accueil*.

##### **CORPORATIONS (ORGANISATIONEN MIT FÜNF UND MEHR EINRICHTUNGEN)**

*Corporations* betreiben mindestens fünf Einrichtungen an unterschiedlichen Standorten. Zuweilen haben sie sich von einer *short-tail company* zu einer *corporation* entwickelt; als Gründe nennen ihre Vertreterinnen im Interview die Verteilung des ökonomischen Risikos auf mehrere Einrichtungen<sup>114</sup>, der ReInvestition von Kapital in die eigene Gesellschaft über das Schaffen von differenzierten Angeboten an unterschiedlichen Standorten<sup>115</sup> oder die Erweiterung des pädagogischen Portfolios durch andere Organisationsformen. *Corporations* können eine Unternehmensgröße von 100 bis 200 Mitarbeitenden und mehr erreichen,

<sup>108</sup> ExpertInneninterview Nr. 1 vom 11. Oktober 2013 und ExpertInneninterview Nr. 9 vom 22. April 2014

<sup>109</sup> ExpertInneninterview Nr. 6 vom 19. November 2013

<sup>110</sup> Der Begriff „short-tail“ ist der Betriebswirtschaftslehre entnommen und bezieht sich neben dem „long-tail business model“ unter der Bezeichnung „short-tail business“ auf ein Typus Geschäftsmodell, das in diesem Zusammenhang nicht seinem ursprünglichen Verständnis entspricht. In diesem Kontext steht der Begriff „short-tail“ als Abgrenzung zu den *corporations* mit landesweit verteilten Einrichtungen.

<sup>111</sup> ExpertInneninterview Nr. 15 vom 30. Mai 2014

<sup>112</sup> ExpertInneninterview Nr. 17 vom 3. Juni 2014

<sup>113</sup> Ebd.

<sup>114</sup> ExpertInneninterview Nr. 7 vom 14. März 2014

<sup>115</sup> ExpertInneninterview Nr. 11 vom 06. Mai 2014 und Nr. 21 vom 6. August 2014

verteilt auf mehrere Stadtbezirke und/oder Standorte im Land. Seit Januar 2014<sup>116</sup> gehören zu dieser Betriebsform auch ausländische Unternehmen, die somit zur Internationalität des Feldes beitragen. Auch für die Corporations stellen die Elternbeiträge und die *chèque-service accueil* die stärkste Einnahmequelle dar.

#### **BETRIEBSEIGENE EINRICHTUNGEN (CRÈCHES D'ENTREPRISE)**

Als *crèches d'entreprise* werden Einrichtungen bezeichnet, die ihre Betreuungsplätze exklusiv für das Personal ihres Unternehmens reservieren. Zu diesen Unternehmen gehören gegenwärtig Krankenhäuser, Banken und auch Einrichtungen der europäischen Institutionen, die über kein *agrément* verfügen, oder Strukturen, die mit anderen Organisationen als dem Ministerium für nationale Bildung, Kindheit und Jugend konventioniert sind.

Zu den betriebseigenen Einrichtungen zählen auch diejenigen, die ihre Betreuungsplätze nur zum Teil für das Personal ihres Unternehmens reservieren. Zu dieser Rubrik können auch konventionierte Einrichtungen gehören, so dass die Bezeichnung *crèche d'entreprise* nicht explizit dem privatwirtschaftlichen Sektor vorbehalten ist.<sup>117</sup> Andere Unternehmen müssen aus Platzmangel in umliegenden – oftmals privatwirtschaftlichen – Einrichtungen Betreuungsplätze „reservieren“, das heißt einkaufen, mit der Auflage, dass die Kinder in dieser Einrichtung zu gleichen Konditionen betreut werden.

Als „in house“ Betreuungsstruktur der Großunternehmen haben *crèches d'entreprise* das Ziel, die Mitarbeitenden an die Organisation zu binden.<sup>118</sup> Sie wurden als Anreiz für das Personal geschaffen. Die Finanzierung von *crèches d'entreprise* basiert auf den Elternbeiträgen einschließlich der *chèque-service accueil* und auf einem Budget des Unternehmens. Als Einzelinitiative mit einer entsprechenden geringen Betriebsgröße und Belegschaft liegt ihr Standort entweder direkt im oder unmittelbar neben dem Unternehmen. Die Verantwortung der administrativen und pädagogischen Organisation wird von den Unternehmen in den meisten Fällen an privatwirtschaftliche oder an konventionierte Träger übertragen. Es gibt Unternehmen, die für die Organisation ihrer Kindertagesstätte auf ausländische Träger zurückgreifen, indem bei öffentlichen Ausschreibungen entlang intern-spezifischer Kriterien eine Auswahl getroffen wird.

Unter den betriebseigenen Einrichtungen nehmen die Institutionen der Europäischen Gemeinschaften eine besondere Stellung ein. Sie benötigen kein *agrément* und dürfen somit auch keine *chèque-service accueil* annehmen. Sie finanzieren sich vollständig aus den Beiträgen der Eltern.

#### **TAGESELTERN**

Unter den Einzelpersonen bilden Tageseltern in dieser Arbeit aufgrund ihrer Akkreditierungspflicht als einzige eine Betriebsform. In der Regel arbeiten Tageseltern alleine und betreuen die Kinder im eigenen Zuhause. In einzelnen Fällen schließen sich Tageseltern zu einer strukturähnlichen kollektiven Gemeinschaft zusammen. Für diese Variante gibt es kein spezifisches *agrément*; es zählt das Gesetz für Tageseltern aus dem Jahr 2007. Die Finanzierung ihrer Tätigkeit basiert auf den geleisteten Betreuungsstunden, die von den Eltern entlohnt werden. VertreterInnen des MENJE erkennen in der Tätigkeit ein Geschäftsmodell, wenn Tagesmütter und Tagesväter ohne eigene Kinder auf der Grundlage des *agrément* Kindertagesbetreuung als Erwerbsquelle nutzen.<sup>119</sup> Im Gegensatz zu den kollektiven Strukturen können Tageseltern die staatliche Internetplattform *accueilenfant.lu* nur begrenzt nutzen.

<sup>116</sup> Vgl. Paperjam, 2014

<sup>117</sup> Gesprächsprotokoll Nr. 32 vom 11. Februar 2014. Diese Einteilung erfolgte durch das MENJE. Das Ministerium teilt mit, dass die Bezeichnung *crèche d'entreprise* in Luxemburg auf keinen rechtlichen Kriterien basiert. Nichtsdestotrotz benötigen sie eine staatliche Akkreditierung und sind daher auch beim MENJE registriert. Auf konkrete Nachfrage ist beim zuständigen Ministerium eine Liste der *crèches d'entreprise* erhältlich. Vergleichend und zur Ergänzung der Bestandsaufnahme der *crèches d'entreprise* wurde das Branchenbuch *Resolux*<sup>117</sup> hinzu-gezogen. Das *Resolux* führt alle Organisationen im sozialen und edukativen Bereich und gibt in der Rubrik „Betreuungsstrukturen“ Auskunft darüber, welche Einrichtungen bevorzugt oder ausschließlich Kinder von Personal aufnehmen, die in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Dienst tätig sind, vgl. *Info-Handicap*, 2004, 2013.

<sup>118</sup> ExpertInneninterview Nr. 10 vom 6. Mai 2014 und Nr. 18 vom 31. Juli 2014

<sup>119</sup> ExpertInneninterview Nr. 2 vom 17. Oktober 2013



### 4.3.2 FINANZIERUNGSQUELLEN<sup>120</sup>

Die privatwirtschaftlichen AnbieterInnen von Kindertagesbetreuung in Luxemburg nutzen unterschiedliche Finanzierungsquellen. Die beiden wichtigsten sind Elternbeiträge und der *chèque-service accueil*; dabei ist der *chèque-service accueil* zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Sachleistung für die Eltern und nicht für die Organisationen. Betriebseigene Einrichtungen finanzieren sich über Elternbeiträge und *chèque-service accueil* hinaus aus dem Gesamtbudget des Unternehmens, dem sie angegliedert sind. Über Kindertagesbetreuungseinrichtungen, die sich in Luxemburg ausschließlich über die Elternbeiträge finanzieren und auf den *chèque-service accueil* gänzlich verzichten, liegen keine gesicherten Daten vor.<sup>121</sup> Aus diesem Grund werden sie in der vorliegenden Expertise als Finanzierungsquelle nicht mit aufgenommen.

Tabelle 4-1: Finanzierungsquellen privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung / Quelle: Eigene Darstellung

| Elternbeiträge der KundInnen & <i>chèque-service accueil</i> (CSA)  |  |                                   |   | Betriebliche Finanzierung, Elternbeiträge & CSA  |
|---|--|-----------------------------------|---|--|
| Einzelinitiativen (1-2 Einrichtungen)   | Short-tail companies (3-4 Einrichtungen) | Corporations (ab 5 Einrichtungen) | Tageseltern   | Betriebseigene Einrichtungen   |
| Elternbeiträge (zum Teil mit besonderen Konditionen für GrenzgängerInnen) & CSA (max.6€/Stunde/Kind), Entlohnung des Personals nicht unterhalb des arbeitsrechtlich vorgeschriebenen Mindestlohn, es besteht ein Arbeitsvertrag |  |                                   | Elternbeiträge & CSA (max. 3.5€/Stunde/Kind); Gehalt auszahung gemäß Betreuungsstunden, kein Arbeitsvertrag | Elternbeiträge, CSA & Budget des Auftrag gebenden Unternehmens, zum Teil Entlohnung nach CCT-SAS Kollektivvertrag mit Arbeitsvertrag |

Anhand der Finanzierungsquellen wird noch einmal deutlich, dass der privatwirtschaftliche Sektor der Kindertagesbetreuung in Luxemburg nicht nach einem reinem Marktmodell funktioniert wie es in marktliberalen Wohlfahrtsstaaten der Fall ist. Alle Geschäftsmodelle stützen sich neben den Elternbeiträgen auf das staatlich gesteuerte Gutscheinsystem, das manche Einrichtungen bis zu 80% finanziert.

<sup>120</sup> Auf dem Quasi-Markt der privatwirtschaftlichen Kindertagesbetreuung in Luxemburg existieren Mischungen, die sich nicht systematisch einordnen lassen beziehungsweise einer detaillierteren Auseinandersetzung bedürfen. Zu diesen Mischungen gehört die Organisationsform, die sich aus privatwirtschaftlichen Elementen und einer Konvention zusammensetzt. Hierbei handelt es sich nicht um eine Konvention, die mit dem für Kindertagesbetreuung zuständigen Ministerium abgeschlossen wurde, sondern mit einer anderen staatlichen Behörde. Diese Konventionen decken spezifische Leistungen ab, wie zum Beispiel Personalkosten; die übrigen Kosten zum Erhalt der Einrichtung werden über Elternbeiträge oder den *chèque-service accueil* eingebracht. Diese Mischform aus staatlichen und privatwirtschaftlichen Finanzierungsquellen ist in Luxemburg jedoch selten und wird aus diesem Grund nicht in die Darstellung mit aufgenommen.

<sup>121</sup> Es gibt Veranstalter von Kindertagesbetreuung, die auf den *chèque-service accueil* verzichten, beispielsweise die Europäische Kommission.



### 4.3.3 LEISTUNGSMERKMALE

Neben den Betriebsformen und Finanzierungsquellen privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung beschreibt die dritte Dimension der Typologie die Angebote privatwirtschaftlicher AnbieterInnen, die in dieser Arbeit als Betreuungsleistungen oder als Leistungsspektrum bezeichnet werden. Diese Angebote reagieren auf die Erwartungen der Eltern und haben auch das Ziel, sich im Wettbewerb zu behaupten. Zu den in der Expertise untersuchten Leistungen zählen das pädagogische Konzept, die Öffnungszeiten, die vorrangig gesprochene Sprachen des Personals mit den Kindern sowie die Einschreibmodalitäten und Aufnahmekriterien. Je nach Umfeld und Klientel bestimmt der einzelne Träger, welche Angebote Schlüsselfaktor zum Erfolg sein können.

Was lässt sich aus der ersten Bestandsaufnahme an Merkmalen des pädagogischen Angebots herausfiltern – ohne an Ort und Stelle die Betreuungswirklichkeit beobachten zu können?

Tabelle 4-2 zeigt eine Übersicht, die sich aus den ExpertInneninterviews ergeben hat. Die Fallbeispiele geben lediglich einen exemplarischen Einblick in das Leistungsspektrum privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg. Die Aufzählungen in der Tabelle folgen *keinem Ranking*.

Wenn es sich um Schulkinder handelt, hat sich in den Interviews eine Präferenz für die Montessori-Pädagogik als pädagogisches Programm gezeigt. Für Kinder von null bis vier Jahren wurde öfter „Emmi Pikler“ als pädagogischer Ansatz genannt.

Aus Interviews mit den ExpertInnen geht hervor, dass der Begriff „Konzept“ oftmals als Synonym für eine spezifische pädagogische Ausrichtung genutzt wird und nicht als ein formalisiertes Dokument, das die Funktionsweise, Bildungsprinzipien, Werte, Zielsetzungen und Mission (*mission statement*) einer Einrichtung beschreibt.<sup>122</sup> Hier scheint zukünftig Informationsbedarf zu bestehen, was mit Konzept gemeint ist, insbesondere wenn es sich um die gesetzlich geforderte Anpassung der Einrichtungen an die neuen *agrément*-Kriterien handelt.

<sup>122</sup> ExpertInneninterview Nr. 7 vom 14. März 2014 und ExpertInneninterview Nr. 9 vom 22. April 2014

Tabelle 4-2: Leistungsspektrum privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in Luxemburg – Fallbeispiele auf der Grundlage von 18 Interviews

| Betriebs-<br>formen  | Kollektive Strukturen – SEA   |   |   |  | Einzelpersonen  |
|--|---|---|---|--|---|
|  | Betriebseigene<br>Einrichtungen   | Einzelinitiative<br>(1-2 Einrichtungen)   | Short-tail<br>companies<br>(2-4- Einrichtungen)   | Corporations<br>(>5<br>Einrichtungen)  | Tageseltern   |
| <b>Leistungs-<br/>merkmale</b>   |   |   |   |  |   |
| <b>Pädagogisches<br/>Konzept</b>   | Montessori; Reggio Emilia   | Montessori; Emmi Pikler; „konzeptfrei“, d.h. ohne konkrete pädagogische Ausrichtung   | Vorrangig Montessori; Erlebnispädagogik   | Montessori; Emmi Pikler; „konzeptfrei“   | Rechenschaft über pädagogische Praxis beim MENJE durch einen jährlichen Aktivitätsbericht                       |
| <b>Öffnungs-<br/>zeiten</b>  | Festgelegte Öffnungszeiten:<br>Mo-Fr, 05h45-19h00;<br>06h00-20h00;<br>06h15-22h00;<br>07h00-18h00;<br>07h45-18h45<br>Sa + So geschlossen                  | Festgelegte Öffnungszeiten:<br>Mo-Fr,<br>06h30/07h00-18h30/19h00;<br>05h00-23h00;<br>05h30-22h00;<br>Samstage: 05h00/05h30-nicht definiert; 08h00-13h00;<br>auch So | Festgelegte Öffnungszeiten:<br>Mo-So, 06h30-22h30; Mo-Fr, 07h45-18h45 & Sa, 09h00-12h00 & 13h00-16h00 | Festgelegte Öffnungszeiten:<br>Mo-Fr, 05h30-22h30;<br>07h00/07h30/-18h30/19h00;<br>auch Samstage | Festgelegte Öffnungszeiten, können je nach Bedarf flexibel variieren  |
| <b>Vorrangig<br/>gesprochene<br/>Sprache(n)<br/>des Personals<br/>mit den Kin-<br/>dern</b>  | Schwerpunkt je nach Gruppe der Kinder:<br>Französisch, Englisch, Deutsch<br>Luxemburgisch   | Schwerpunkt:<br>Luxemburgisch, Englisch, Französisch, bilingual:<br>Luxemburgisch/<br>Französisch   | Schwerpunkt:<br>Luxemburgisch;<br>Englisch (bei Bedarf in anderen Sprachen)                           | Schwerpunkt:<br>Luxemburgisch, Französisch, Englisch   | Schwerpunkt: <sup>123</sup><br>Luxemburgisch (14), Portugiesisch (11) Französisch (10), Port. & Französisch (4) |
| <b>Einschreibmo-<br/>dalitäten und<br/>Anmeldekri-<br/>terien<br/>Anmeldung<br/>des Kindes ist<br/>nicht an den<br/>Wohnort ge-<br/>bunden</b> | Die Anmeldung ist an ein Arbeitsverhältnis gebunden. Monatlicher Anmeldeplan mit hoher Stundenflexibilität<br>Prioritäten: Schichtarbeit, alleinerziehend | Keine Aufnahmekriterien<br>Ganztags oder halbtags   | Keine Aufnahmekriterien<br>Ganztags oder halbtags   | Keine Aufnahmekriterien<br>Ganztags oder halbtags  | Keine Aufnahmekriterien<br>Ganztags oder halbtags   |
| <b>Besondere<br/>Charakte-<br/>ristika der<br/>Organisation<br/>oder der Ein-<br/>richtung</b>   | Flexibilität bei der Einschreibung, drei Sprachgruppen jeweils von 0-4 Jahre, starke Elternpartizipation  | Lokale Vernetzung, Qualität des Materials & Essens, Kooperation mit den Eltern  | Pädagogik; besondere Aktivitäten:<br>Boot und Wasserski auf der Mosel, 100% qualifiziertes Personal   | Pädagogik als „carte d’identité“; 100% qualifiziertes Personal                                   | Kleine Gruppen, familiäre & individuelle Betreuung, mehr Zeit für die Kinder                                    |

Im Gegensatz zu den *Tageseltern* müssen die *kollektiven* Betriebsformen dem zuständigen Ministerium keinen jährlichen Rechenschaftsbericht vorlegen. Die *Tageseltern* sind verpflichtet neben ihren durchgeführten Aktivitäten auch einen Nachweis über ihre geleisteten Fortbildungsstunden zu erbringen.

Die Organisation der Öffnungszeiten ist bei allen Betriebsformen sehr vielfältig. Ob es sich bei diesem Leistungsangebot um eine Spezialität des privatwirtschaftlichen Feldes handelt, müsste in einem Vergleich mit den Betreuungs- und Öffnungszeiten des konventionierten Feldes erfasst werden. Aus Interviews mit *Tageseltern* geht hervor, dass auch sie über feste Öffnungszeiten verfügen.<sup>124</sup> Entsprechend ihrer Berufsbezeichnung „*Tages-Eltern*“ gehen sie offenbar noch flexibler auf die familiären Bedarfe ihrer KundInnen ein und passen Bringzeiten am Morgen oder Abholzeiten am Abend in Ausnahmesituationen der Situation der Eltern an.

Bis auf die *crèches d'entreprise* ist allen Betriebsformen des privatwirtschaftlichen Sektors gemeinsam, dass sie über keine Anmeldekriterien verfügen. Jedes Kind kann angemeldet werden, sofern in der entsprechenden Altersgruppe und in der gewünschten Sprachgruppe ein Platz verfügbar ist. Eine Ausnahme bilden die betriebseigenen Einrichtungen: Die Anmeldung des Kindes ist dort an das Arbeitsverhältnis eines Elternteils im jeweiligen Unternehmen gebunden. Prioritäten werden bei zwei der drei befragten Unternehmen alleinerziehenden und schichtarbeitenden Eltern eingeräumt.<sup>125</sup>

Im Gegensatz zum konventionierten Sektor müssen Eltern, die ihre Kinder in einer privatwirtschaftlichen Einrichtung anmelden, nicht in dem Ort gemeldet sein, in dem sich die Einrichtung befindet oder zu beiden Teilen erwerbstätig sein, um Anrecht auf einen Betreuungsplatz zu haben. Außer bei den *crèches d'entreprise* bestimmt in diesem Sektor ein freier Platz und nicht die familiäre Situation, ob ein Kind aufgenommen wird. In Kombination mit entsprechenden Öffnungszeiten können beide Merkmale wesentliche Gründe dafür sein, sich für die Betreuung eines Kindes in einer privatwirtschaftlichen Einrichtung zu entscheiden.

Auf die Interviewfrage, was die Organisation oder die Einrichtung als charakteristisch ausweist, konnten in einer ersten Auswertung zwischen den Betriebsformen keine Übereinstimmungen gefunden werden. Das Spektrum reicht von der Flexibilität bei der Einschreibung in *crèches d'entreprise* über Bootsfahrten und Wasserski als besondere Aktivitäten einer *short-tail company* und lokaler Vernetzung einer Einzelinitiative bis hin zu 100 Prozent qualifiziertes Personal als besonderes Merkmal einer *corporation*.

Die Expertise kann keine Aussage darüber treffen, wie diese Leistungsangebote im Alltag der Einrichtungen realisiert werden und ob einzelne Charakteristika sich auch als Merkmal einer Betriebsform generalisieren lassen. Hier gerät die Expertise deutlich an ihre Grenzen, die zugleich einen Übergang zu weiterführenden Forschungsfragen markiert.

123 Diese Daten beziehen sich ausschließlich auf die Stichprobe der 44 zufällig ausgewählten Aktivitätsberichte der *Tageseltern* für das Jahr 2013.

124 ExpertInneninterview Nr. 13 vom 20. Mai 2014, Nr. 16 vom 2. Juni 2014 und Nr. 20 vom 1. August 2014

125 ExpertInneninterview Nr. 14 vom 27. Mai 2014 und Nr. 19 vom 31. Juli 2014

## 5. Ausblick

In den letzten rund zehn Jahren ist die privatwirtschaftliche Erbringung von Betreuungsdienstleistungen vom Rand ins Zentrum des Luxemburger Betreuungsmarktes gerückt und zum integralen Element des Luxemburger Betreuungssystems geworden: Während das Betreuungsangebot für Schulkinder (etwa zwei Drittel des gesamten Platzangebots) weit überwiegend in enger Kooperation gemeinnütziger AkteurInnen mit Staat und Gemeinden beziehungsweise von Gemeinden bereitgestellt wird, entsteht das Betreuungsangebot für Kleinkinder (es umfasst das übrige Drittel) zu rund 70% marktbasiert. Diese Aufteilung steht in der Tradition eines konservativen Sozialstaats, der sich primär auf die Schulkinder bezieht, während die Betreuung von Kleinkindern privater – ob privat-familialer oder privat-wirtschaftlicher – Initiative vorbehalten bleibt.

Daher ist es auch nur bedingt möglich, von einer „Ökonomisierung“ beziehungsweise von *marketization* der Luxemburger Kindertagesbetreuung zu sprechen, denn der Luxemburger Betreuungsmarkt ist ein Quasi-Markt, ein Markt unter sozialstaatlicher Regie. Die Reichweite dieser Regie ist allerdings begrenzt: Zwar hätte das Großherzogtum die Vorgaben des Europäischen Rates beim Gipfel von Barcelona (2002) ohne *market-based childcare* niemals so rasch und in einem derart beeindruckenden Umfang umsetzen können, aber diese Expansion der Betreuungsangebote wird begleitet von einer notorischen Skepsis, ob die privatwirtschaftlichen Anbieter dazu beitragen, allen Kindern einen gleichen Zugang zu qualitativ hochwertiger Kindertagesbetreuung zu gewährleisten. Die Vielfalt der Betriebsformen, Finanzierungsquellen und Leistungsmerkmalen in der marktbasierten Kindertagesbetreuung lässt erkennen, dass sich hinter dem Begriff „privatwirtschaftlich“ ein sehr differenziertes Feld mit unterschiedlichen Missionen und Geschäftsideen verbirgt. Möglicherweise hat Luxemburg mit seinem speziellen *welfare mix* sogar eine Lösung, zumindest den Ansatz einer Lösung für die Herausforderung gefunden, den differenzierten Betreuungsbedarf einer von multikultureller und multilingueller Vielfalt geprägten Elternschaft zu befriedigen.

Es würde die spezifischen Mischungen des Luxemburger Betreuungsmarkts verfehlen, zwischen staatlich finanzierter und privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung einen scharfen Trennungsstrich zu ziehen. Auf dem Quasi-Markt der privatwirtschaftlichen Kindertagesbetreuung in Luxemburg existieren Mischungen von Finanzierungsquellen, die sich nicht systematisch einordnen lassen beziehungsweise einer detaillierteren Auseinandersetzung bedürfen; die *crèches d'entreprise* (Betriebskrippen) sind ein Beispiel solcher Mischungen. Wie funktionieren diese Mischungen? Welche Bedeutung haben sie für die Generierung eines bedarfsgerechten Angebots?

In diesem Zusammenhang spielt die große und heterogene Gruppe der *personnes rémunérées* eine wichtige Rolle. Sie bildet so etwas wie eine „*black box in der black box*“. Ihre Bandbreite reicht von geschäftsmäßiger Kindertagesbetreuung bis hin zu privatfamilialen Dienstleistungen, die tendenziell illegal sind, sobald sie vergütet werden. Die *personnes rémunérées*, besonders die Tageseltern, bilden eine Art Puffer im System der Kindertagesbetreuung: Sie sind wie Kitt, der verhindert, dass die Risse und Dehnungen des Betreuungssystems zu Störungen führen, aber sie reflektieren auch Bedürfnisse von Eltern nach einer Kindertagesbetreuung, die familienähnlicher ist als die Betreuung durch kollektive Strukturen – ganz abgesehen davon, dass ein spezifisches Segment von Tageseltern in ethnische Milieus eingebettet ist, die sie mit den Eltern teilen, deren Kinder sie betreuen. Die *personnes rémunérées* machen schlagend sicht-

bar, dass ein Betreuungssystem vor aller Qualitätsentwicklung erst einmal die strukturellen Probleme der *care crisis* moderner Familienformen bewältigen muss. Während die Tageseltern auf einer eigenen gesetzlichen Grundlage operieren, gilt dies für die weiteren Kategorien von *personnes rémunérées* nicht, obwohl sie quantitativ vergleichbar relevant sind. Hier deutet sich eine weitere *black box* an, die mit grundlegenden Fragen im Verhältnis von familialer und nichtfamilialer Betreuung, von familialer und marktlicher Wohlfahrtsproduktion und ihrer wohlfahrtsstaatlichen Regulierung verbunden ist.

Vor dem Hintergrund dieser Befunde dürfte die bildungs- und familienpolitisch wichtigste Frage möglicherweise lauten: Wie kann sich das Projekt einer Qualifizierung der nationalen Kindertagesbetreuung zu einem Bereich non-formaler Bildung diese Vielfalt zunutze machen? Der Gesetzgeber hat eine Reihe von Schritten eingeleitet, um die privatwirtschaftlichen Anbieter von Kindertagesbetreuung in das Konzept eines Sektors non-formaler Bildung zu integrieren. Das neue SEA-Gesetz definiert die Rahmenbedingungen für den konventionierten und für den nicht-konventionierten Sektor neu. Welche Bandbreite, welche Vielfalt ist innerhalb dieses Rahmens möglich? Wo liegen die Gestaltungsspielräume privatwirtschaftlicher Kindertagesbetreuung in einem hochgradig regulierten Quasi-Markt?

**QUELLEN**

Achten, Manuel, Horn, Nicole and Schronen, Danielle (2009). Kindertageseinrichtungen, in Willems, Helmut et al (ed.), Handbuch der sozialen und erzieherischen Arbeit in Luxemburg, éditions saint-paul, Bd. 2, 691-707, Luxembourg

Betz, Tanja (2010). Der Kita-Gutschein unter Praxisbedingungen. Eine empirisch-vergleichende Annäherung, in: Betz, Tanja, Diller, Angelika, Rauschenbach, Thomas (ed.), Kita-Gutscheine. Ein Konzept zwischen Anspruch und Realisierung, DJI Verlag, 167-190, München

Bousselin, Audrey (2006). Concilier vie familiale et vie professionnelle : Qui garde les jeunes enfants des parents qui travaillent? In: Vivre au Luxembourg, Chroniques de l'enquête PSELL-3/2004, Nr. 17, Centre de Recherche en sciences sociales (CEPS), Luxembourg

Bousselin, Audrey/Ray, Jean-Claude (2011). Participation des mères au marché du travail et disponibilité locale des services collectifs de garde d'enfants. Application au Luxembourg. Working Paper N° 2011-53, CEPS/INSTEAD, Luxembourg

Chambre des Députés (2012). Projet de loi N° 6410 portant modification de la loi du 4 juillet 2008 sur la jeunesse, URL: <http://chd.lu/wps/portal/public> (letzter Zugriff: Januar 2015)

Centre commun de la sécurité sociale (2013). Anmeldung einer Beschäftigung in einem Privathaushalt/ Gastfamilie, URL: [www.ccss.lu/fileadmin/file/ccss/PDF/Formulaires/EM021F.pdf](http://www.ccss.lu/fileadmin/file/ccss/PDF/Formulaires/EM021F.pdf) (letzter Zugriff: Mai 2013)

Esping-Andersen, Gøsta (1990). The three worlds of welfare capitalism. Princeton University Press, Princeton

Ernst, Tilo/Mader, Marius/Mierendorff, Johanna (2014a). Gewerbliche Anbieter von Kindertagesbetreuung – eine Systematisierung der Trägerlandschaft. Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 34 (4), 373-388

Ernst, Tilo/Mader, Marius/Mierendorff, Johanna (2014b). Projekt "Elementare Bildung und Distinktion", DFG-Forschergruppe 1612, working papers (unveröffentlicht), Halle

Evers, Adalbert/Lewis, Jane/Riedel, Birgit (2005). Developing child-care provision in England and Germany: problems of governance. Journal of European Social Policy 15 (3), 195-209

Evers, Adalbert (2008). Wohlfahrtsmix und Governance im Bereich der Kindertagesbetreuung, in: Diller, Angelika, Heitkötter, Martina and Rauschenbach, Thomas (ed.), Familie im Zentrum. Kinderfördernde und elter-nunterstützende Einrichtungen – aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen, DJI Verlag, München

Evers, Adalbert (2011). Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste, in: Evers, Adalbert, Heinze, Rolf G. And Olk, Thomas (ed.), Handbuch Soziale Dienste, VS Verlag, 265-283, Wiesbaden

European Commission (2010). Communication from the Commission. Europe2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, URL: [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex-UriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/Lex-UriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF) (letzter Zugriff: Februar 2014)

Fehlen, Fernand/Heinz, Andreas/Peltier, François/Thill, Germaine (2013). Die am besten beherrschte Sprache (Hauptsprache), Recensement de la population, premiers résultats N°17, Luxembourg, URL: [www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/RP2011-premiers-resultats/2013/17-13-DE.pdf](http://www.statistiques.public.lu/catalogue-publications/RP2011-premiers-resultats/2013/17-13-DE.pdf) (letzter Zugriff: Januar 2015)













