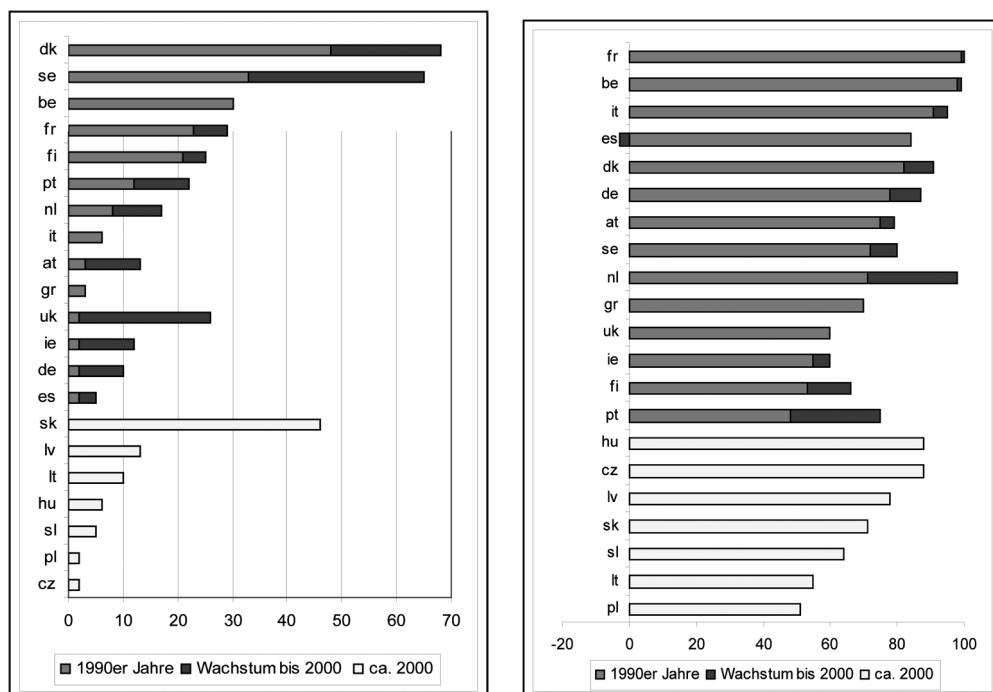


Kirsten Scheiwe

## Bildung und Betreuung in Kindertageseinrichtungen und Vorschulen in Europa

Betrachtet man das Verhältnis von öffentlicher und familialer frühkindlicher Erziehung aus international vergleichender Perspektive, so zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den europäischen Ländern. Während in Frankreich und Belgien die ganztägigen Vorschulen traditionell eine hohe Akzeptanz haben und seit Jahrzehnten von fast allen Kindern zwischen drei und fünf Jahren besucht werden, betrug der Anteil von Kindern dieser Altersgruppe in Kinderbetreuungseinrichtungen im Vereinigten Königreich nur etwa 60 % (bezogen auf das Jahr 2000); in der BRD sind es erst seit den 1990er Jahren mehr als 80 %. Ein Blick auf die Gruppe der Kinder von zwei Jahren und jünger zeigt, dass über 60 % in Dänemark und Schweden Kinderbetreuungseinrichtungen besuchen, gefolgt von Belgien und Frankreich mit fast 30 % dieser Altersgruppe, während es in Deutschland und Spanien deutlich unter 10 % sind. Die Übersicht von Bahle<sup>1</sup> auf der Basis von OECD-Daten zeigt diese Unterschiede in Europa auf.

Anteil der Plätze in öffentlicher Kinderbetreuung für Kinder in Europa 1990–2004  
*Kinder 0 bis 2* *Kinder 3 bis 5*



Quelle: Bahle (2009:35)

1 Bahle, T., Public Child Care in Europe: Historical Trajectories and New Directions, in: Scheiwe, K./Willekens, H. (Hrsg.), Child Care and Preschool Development in Europe – Institutional Perspectives, London 2009, S. 23–42.

Die Graphik verdeutlicht auch, dass die Entwicklungsdynamik in der öffentlichen Erziehung in der Altersgruppe der unter dreijährigen Kinder (U3) seit den 1990er Jahren sehr stark ist. Die vom Europäischen Rat<sup>2</sup> in Barcelona beschlossenen Zielvorgaben bis 2010, wonach mindestens 33 % der Kinder unter drei Jahren und 90 % der Kinder zwischen drei Jahren und dem schulpflichtigen Alter Zugang zur Förderung in Kindertageseinrichtungen oder Kindertagespflege haben sollen, bedeutet nicht nur für die BRD im Bereich der ‚U3‘ eine große Veränderung. Die EU verfolgt damit beschäftigungspolitische Ziele, um die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit für Frauen zu erleichtern und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für beide Geschlechter zu verbessern. Beschäftigungs- und geschlechterpolitische Ziele, die das Verhältnis von privater und familialer Erziehung beeinflussen, haben vor allem seit den 1970er Jahren an Einfluss gewonnen. Es ist jedoch zu kurz gegriffen, wenn Untersuchungen über Entwicklung und Veränderung der Institutionen frühkindlichen Erziehung und des Verhältnisses von familialer und öffentlicher Erziehung sich überwiegend auf diese Phase konzentrieren, denn die Veränderungsprozesse haben deutlich frühere historische Wurzeln. So liegen etwa die Anfänge der Vorschulen als Teil des Bildungswesens in Frankreich und Belgien in Auseinandersetzungen zwischen Kirche und Staat Ende des 19. Jahrhunderts im Prozess der Herausbildung der Nationalstaaten. Auch in Deutschland erfolgten Weichenstellungen für die institutionelle Zuordnung der Kinderbetreuungseinrichtungen zur Fürsorge in der Kompetenz der kommunalen Sozialleistungsträger und in Abgrenzung zum Schul- und Bildungswesen bereits Ende des 19. Jahrhunderts und dann mit Verabschiedung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes 1922; dies prägt Entwicklungspfade bis heute.

Diese Beispiele verdeutlichen das Forschungsinteresse und die Fragestellung dieses Beitrags. Veränderungsprozesse in der frühkindlichen Erziehung sollen aus einer historisch-institutionellen und einer international vergleichenden Perspektive untersucht werden, um die unterschiedlichen Entwicklungspfade ausgewählter europäischer Länder (Belgien, Frankreich, Italien, Spanien, Deutschland, Dänemark, Schweden<sup>3</sup>) zu analysieren und zu erklären. Denn die Wurzeln der Entwicklung in einzelnen Ländern liegen in unterschiedlichen Bereichen der sozialen und ökonomischen Entwicklung, die verschiedene institutionelle Lösungen hervorgebracht haben. Institutionen der frühkindlichen Erziehung sind sozial oder rechtlich strukturierte Antworten auf die Frage, wie die Erziehung und Sozialisation von Kindern geschehen soll. Diese Institutionen können im Lauf der Zeit angesichts von Veränderungen und neuen Herausforderungen gewisse Lösungen erleichtern und andere erschweren oder blockieren.

Das Konzept der *Pfadabhängigkeit* aus der Institutionentheorie ist hier hilfreich. Danach prägen Politikentscheidungen aus der Vergangenheit Handlungsspielräume der Sozialpolitik in der Gegenwart<sup>4</sup>, weil einmal eingeschlagene Entwicklungspfade zu einer gewissen Dauerhaftigkeit dieser Institutionen führen und nur schwer wieder zu verlassen sind; sie wirken als Begrenzung und Einschränkung für neue Lösungen und führen zur Schwerfälligkeit politischen Wandels. Pfadabhängigkeit kann Inflexibilität, Ineffektivität, institutioneller Schwerfälligkeit bis hin

2 Europäische Kommission, Umsetzung der sozialpolitischen Agenda, 2003 (6).

3 Auf weitere Länder kann hier aus Platzgründen nicht eingegangen werden. Hinzuweisen ist hier vor allem auf das Vereinigte Königreich, das Kinderbetreuung in erheblichem Umfang privater Initiative und dem Markt überlassen hat und öffentliche Erziehung kleiner Kinder insbesondere für bedürftige Familien anbot und darin starke Klassenaspekte aufweist (ausführlich dazu Penn, H., Public and Private: The History of Early Education and Care Institutions in the UK, in: Scheiwe/Willekens, Child Care, S. 105–125). Der genannte Sammelband von Scheiwe/Willekens, 2009 enthält international vergleichende Aufsätze sowie verschiedene Länderbeiträge überwiegend aus historisch-institutionalistischer Perspektive.

4 Vgl. North, D., Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung, Tübingen 1992.

zur Blockade zur Folge haben<sup>5</sup>, sichert aber auch durch Beharrungskräfte Grundstrukturen des Wohlfahrtstaats gegen kurzlebigen politischen Druck ab. Dies bedeutet nicht, dass Institutionen unveränderlich sind, sondern dass sich diese typischerweise nur langsam pfadabhängig durch inkrementelle Anpassungsprozesse ändern, und nur ausnahmsweise finden radikale Reformen und Paradigmenwechsel statt unter spezifischen Bedingungen wie Krieg, Revolution, Zusammenbruch eines Systems und extrem hohem politischen Druck. Eine historisch-institutionelle Untersuchung der Veränderungsprozesse im Verhältnis von familialer und öffentlicher Erziehung lässt sich auch unter die Leitfrage nach der Entwicklung der idealtypischen Leitmodelle oder Paradigmen stellen. Timing matters – es stellt sich auch die Frage nach ‚critical junctures‘, nach kritischen Momenten und Zäsuren im Veränderungsprozess, bei denen von zuvor etablierten Mustern abgewichen wird<sup>6</sup>. Ferner geht es um Akteure, Kräfteverhältnisse, Machtfragen und die sozialen und sozioökonomischen Kontextbedingungen dieser Entwicklungsprozesse.

## 1 Das ‚Bildungsmodell‘ und das ‚Betreuungs- oder Vereinbarkeitsmodell‘ – Idealtypen der Institutionalisierung öffentlicher Erziehung

Aus der vergleichenden Untersuchung der Geschichte der öffentlichen frühkindlichen Erziehung seit dem 19. Jahrhundert ergeben sich zwei unterschiedliche Motive für die Institutionalisierung: das ‚Bildungsmodell‘ und das ‚Betreuungs- oder Vereinbarkeitsmodell‘<sup>7</sup>. Dies sind Idealtypen, von denen bestimmte institutionelle und organisatorische Charakteristika abgeleitet werden können, die unterschiedliche Folgeprobleme mit sich bringen. Das Bildungsmodell ist geprägt von der Idee, dass auch junge Kinder, die noch nicht schulpflichtig sind, öffentliche Erziehung benötigen. Der zweite Idealtyp geht aus von der grundlegende Idee der Notwendigkeit der Betreuung von Kindern, deren Eltern erwerbstätig sein müssen oder wollen, um so die Erwerbsarbeit der Eltern zu ermöglichen und die Kinder nicht auf sich allein gestellt zu lassen. Diese Idealtypen sind in keinem Land ‚pur‘ anzutreffen, doch die Unterscheidung ermöglicht es zu analysieren, in welchem Umfang die Institutionalisierung in einzelnen Ländern mit Charakteristika des einen oder anderen Modells übereinstimmt, wie sie sich vermischen oder verändern und erleichtert so den Vergleich zwischen Ländern. Die unterschiedlichen institutionellen Dimensionen der zwei Idealtypen lassen sich vereinfacht folgendermaßen skizzieren<sup>8</sup>:

5 Vgl. Pierson, P., When effect becomes cause. Policy feedback and political change, in: *World Politics*, 45, 1992/1993, S. 595–628, sowie Pierson, P., *Politics in Time – History, Institutions and Social Analysis*, Princeton 2004.

6 Hall, P.A., Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain, in: *Comparative Politics* 25, 1993, S. 275–296; Collier, R. B./Collier, D., Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America, Princeton 1991.

7 Scheiwe, K./Willekens, H., Introduction: Path-Dependencies and Change in Child Care and Preschool Institutions in Europe – Historical and Institutional Perspectives, in: dies. (Hrsg.), *Child Care*, 1–22.

8 Ibid., S. 4.

Institutionelle Dimensionen	,Bildungsmodell‘	,Vereinbarkeitsmodell‘
Zugang	universell	bedarfsabhängig, residual
Anspruchsberechtigte	jedes Kind	Kind/Eltern mit bestimmten Bedürfnissen
Pädagogisches Konzept	Erziehung und Lernen	überwiegend Betreuung
Gruppengröße und Organisation	relative große Gruppen (schulähnlich)	kleinere Gruppen
Zeitorganisation	Öffnungs- und Ferienzeiten wie Schulen	unterschiedlich
Professionalisierung, Ausbildung, Bezahlung des Personals	Lehrerausbildung und -besoldung	geringeres Niveau der Ausbildung und Bezahlung als Lehrerinnen
Gebühren und Beiträge	keine Schulgebühren (evt. Beitrag für Essen)	Elterngebühren, häufig einkommensabhängig
Finanzierungszuständigkeit	stärker zentralisiert (wie für Schulen)	weniger zentralisiert, gemischte Finanzierung mit kommunalem Anteil
Verwaltungszuständigkeit	Schulbehörden	Kommunale Träger sozialer Dienste

Die Idealtypen verschränken sich mit dominanten Ideen des Verhältnisses von Geschlechter- und Klassenverhältnissen. Die historischen Wurzeln von Sozialpolitiken, die an einem idealtypischen Modell anknüpfen, können jedoch sehr unterschiedlich sein und mit unterschiedlichen Ideologien über die Rolle der Familie sowie das Verhältnis von Familie, Staat und Gesellschaft verbunden sein.

Im Folgenden werden die Entwicklungen in einigen Ländern charakterisiert und in Beziehung zu den beiden idealtypischen Modellen, dem ‚Bildungsmodell‘ und dem ‚Betreuungs- oder Vereinbarkeitsmodell‘ gesetzt. Belgien und Frankreich als Pioniere sowie Italien und Spanien als ‚latecomer‘ sind typische Beispiele für die Dominanz des ‚Bildungsmodells‘. Deutschland und die skandinavischen Länder gelten als Prototypen des ‚Betreuungs- oder Vereinbarkeitsmodells‘, das sich jedoch trotz eines vergleichbaren Ausgangsmodells historisch sehr unterschiedlich entwickelt hat.

### 1.1 Pioniere der Vorschulerziehung: Belgien und Frankreich

Kinder ab 2 ½ Jahren bis zum Schulalter mit 6 Jahren können in **Belgien** Vorschulen (*école maternelle/kleuterschool*) besuchen, die in der Regel Grundschulen angegliedert sind. Dieser Bereich ist kompetenzrechtlich dem Bildungswesen zugeordnet.<sup>9</sup> Getrennt von den Einrichtungen

<sup>9</sup> Während bis Ende 1988 das nationale Bildungsministerium zuständig war, wurde die Kompetenz nach einer Verfassungsänderung ab dem 1.1.1989 den drei Gemeinschaften (Flandern, Wallonien, deutschsprachige Gemeinschaft) übertragen.

des Vorschulwesens ist der Bereich der Kinderbetreuung für jüngere Kinder in der Kompetenz des Sozialministeriums. Vorschulen befinden sich in öffentlicher Trägerschaft oder in freier Trägerschaft, überwiegend von katholischen Trägern (38 % der Vorschulen in der französischen und 64 % in der flämischen Gemeinschaft sind in freier Trägerschaft). Diese werden staatlich subventioniert. Kinder ab 2 ½ Jahren haben einen Rechtsanspruch auf Besuch der Vorschulen<sup>10</sup>.

Die Vorschulen haben eine hohe Akzeptanz und werden von fast allen Kindern der entsprechenden Altersgruppen besucht. So besuchten 1996 in Flandern 55 % der 2 ½ Jährigen (davon 1/3 ganztags), 95 % der 3-Jährigen (davon 75 % ganztags) und 100 % der 4- und 5-Jährigen die Vorschulen. Insgesamt betrug die Versorgungsquote 1993 95 % (Wallonien) bzw. 97 % (Flandern)<sup>11</sup>.

Das Vorschulwesen in Belgien hat eine lange Tradition seit Ende des 19. Jahrhunderts<sup>12</sup>. Bereits 1880 wurden ministerielle Richtlinien für Vorschulerziehung erlassen und staatlich geleitete und verwaltete Einrichtungen für die Erziehung von drei- bis sechsjährigen Kindern errichtet. Das Vorschulwesen hat sich im Zuge der Konkurrenz zwischen säkularen und katholischen Trägern schnell ausgeweitet. Bereits 1900 waren 49 % der drei- bis fünfjährigen Kinder in den Vorschulen eingeschrieben, 1910 waren es 60 %. Nach 1945 stiegen die Zahlen dramatisch an und erreichten fast 100 % seit den 1970er Jahren<sup>13</sup>.

Die starke Polarisierung zwischen katholischen und liberalen (später auch sozialistischen) politischen Kräften im 19. Jahrhundert hatte einen entscheidenden Einfluss auf die frühe Entwicklung und Expansion des Vorschulwesens in Belgien. Die Phase zwischen 1879 und 1884 war eine kritische Zäsur in den Machtkämpfen. 1879 beschloss die liberale Regierung, die katholischen Vorschuleinrichtungen nicht länger zu finanzieren. Nach dem Gesetz von 1879 mussten die Kommunen eigene öffentliche Schulen einrichten, die religiös und weltanschaulich neutral waren und nur Personal mit staatlicher Ausbildung beschäftigen. Dies führte zu einem dramatischen ‚Schulkampf‘, der als Nebeneffekt die Vereinigung aller katholischen Kräfte hatte, welche 1884 die nationalen Wahlen gewannen und die Schulreformen der liberalen Regierung wieder rückgängig machte. Dies führte zu einer starken Konkurrenz und Expansion des gesamten Vorschulwesens zu einem historisch frühen Zeitpunkt – eine Entwicklung, die auch später nicht wieder rückgängig gemacht wurde und ein Beispiel für eine starke Pfadabhängigkeit darstellt.

Die pädagogischen und sozialpolitischen Diskurse sind traditionell von der Idee geprägt, dass bereits kleine Kinder etwas lernen sollen, auf die Schule vorbereitet und in der Gemeinschaft zur Disziplin erzogen werden sollen<sup>14</sup>. Dieses frühe ‚Bildungsmodell‘ wurde aus den oben dargestellten Gründen auch von katholischen Kräften mit getragen, die staatlichen Interventionen in die Familie eher zurückhaltend gegenüber stehen und eine traditionelle Frauen- und Mutterrolle befürworten. Es entstand auch lange vor den Debatten über Gleichberechtigung und Frauenerwerbstätigkeit, die das ‚Vereinbarkeitsmodell‘ vor allem in den 1970er Jahren beeinflusst haben.

10 Scheiwe, K., Rechtliche Rahmenbedingungen von Kindertageseinrichtungen – das deutsche Modell aus vergleichender Perspektive, in: Scheiwe, K./Schuler-Harms, M., Aktuelle Rechtsfragen der Familienpolitik aus vergleichender Sicht (Baden-Baden: Nomos), 2008, S. 78–153.

11 *Ibid.*, S. 133.

12 Willekens, H., How and Why Belgium Became a Pioneer of Preschool Development, in: Scheiwe/Willekens, Child Care, S. 43–56.

13 *Ibid.*, S. 43.

14 *Ibid.*, S. 48.

Die Entwicklung des Vorschulwesens in **Frankreich** als Teil des Bildungswesens begann ebenfalls sehr früh. In einer Verordnung von 1887 werden die Ziele dieser Institution für Kinder ab zwei Jahren als Teil der Elementarbildung definiert. Kinder sollten auf die Schule vorbereitet werden; daneben waren moralische Erziehung sowie Gesundheit und Hygiene wesentliche Aspekte<sup>15</sup>. Der Besuch der Vorschulen boomed zwischen 1875 und 1900, doch 1903 wurden die privaten und religiösen Vorschulen vom Staat geschlossen, die damals 60 % aller Vorschulen umfassten, was zu einer tiefen Krise führte. Ende der 1930er Jahre hatte sich die absolute Zahl der Kinder, die Vorschulen besuchten, im Vergleich zu 1901 fast halbiert. 1938/39 besuchten schließlich nur noch 16 % aller Kinder unter 6 Jahren die Vorschulen, und diese Zahl sank bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs noch weiter ab. Ab 1946 änderte sich dies erneut und ein schneller Aufschwung folgte, so dass Ende der 1970er Jahre nahezu alle Kinder von drei bis fünf Jahren die Vorschule besuchten. Auch zweijährige Kinder können bereits zugelassen werden, haben jedoch keinen Rechtsanspruch auf den Vorschulbesuch. Die Praxis ist jedoch regional sehr unterschiedlich; zwischen 4 % und 66 % der Zweijährigen besuchen Vorschulen<sup>16</sup>. Während das Vorschulwesen traditionell eine hohe Akzeptanz genießt, wird die Frage der Geeignetheit für zweijährige Kinder pädagogisch sehr kontrovers diskutiert.

Vorschulen sind in das stark zentralisierte französische Bildungswesen integriert; Staat und Kommunen teilen sich Zuständigkeiten für das Vorschulwesen. Der Staat ist zuständig für die Lehrerbesoldung, das nationale Curriculum für die zwei- bis fünfjährigen Kinder sowie für Evaluation, während die Kommunen für Gebäude und Sachausstattung sowie für unterstützendes Personal zuständig sind (jede Vorschulkelas wird von einer Lehrkraft sowie einer unterstützenden Fachkraft geleitet; für die Anstellung und Bezahlung der letzteren sind die kommunalen Träger zuständig). Die Organisation sowie die Zeitstrukturen (ganztätig geöffnet, nur Mittwochs halbtags, Schulferien) sind schulähnlich und die Gruppengrößen relativ hoch<sup>17</sup>.

Der Kampf zwischen Staat und Kirche prägte auch in Frankreich wesentlich die Vorschulentwicklung. Daneben werden pronatalistische Ziele und republikanische Erziehungsideale mit dem Ziel der Integration und Erziehung von Kindern zu Staatsbürgern zur Erklärung der frühen Vorschulentwicklung in Frankreich herangezogen<sup>18</sup>. Die Idee einer frühen kollektiven Erziehung von Kindern hat in Frankreich und Belgien eine deutlich höhere Akzeptanz als etwa in der BRD. In Frankreich war (wie in Belgien) nicht die erhöhte Frauenerwerbstätigkeit, die vor allem in den 1960er und 1970er Jahren anstieg, entscheidender Auslöser für die Vorschulentwicklung; diese begann historisch bereits deutlich früher. Das entwickelte Vorschulsystem begünstigte jedoch die Berufstätigkeit von Müttern, die in Frankreich (wie auch in Belgien) vor allem Vollzeiterwerbstätigkeit ist. Prägend war jedoch in diesem Bereich das „Bildungsmodell, nicht das „Vereinbarkeitsmodell“; eine verbesserte Vereinbarkeit war eher ein Nebeneffekt einer etablierten Institution.

Frankreich ist ein Beispiel für eine starke Pfadabhängigkeit der Entwicklung, da die Grundstrukturen des Vorschulwesens seit Ende des 19. Jahrhunderts im Wesentlichen gleich blieben

15 Martin, C./Le Bihan, B., Public Child Care and Preschools in France: New Policy Paradigm and Path Dependency, in: Scheiwe/Willekens, Child Care, S. 57–71.

16 Neuman, M., The Politics of (De)centralisation: Early Care and Education in France and Sweden, in: Scheiwe/Willekens, Child Care, S. 157–179.

17 Anfang der 1960er Jahre betrug die durchschnittliche Gruppengröße 42.9 Kinder und sank auf 25.5 Kinder im Jahr 2001, ibid. S.171.

18 Letablier, M./Jönsson, I., Kinderbetreuung und politische Handlungslogik. In: Gerhard, U./Knijn, T./Weckwert, A. (Hrsg.), Erwerbstätige Mütter – ein europäischer Vergleich, München 2003, S. 85–109; Morgan, K., The Politics of Mothers’ Employment. France in Comparative Perspective, in: World Politics, 55, 2002/2003, S. 259–289.

und nur ergänzend modifiziert und angepasst wurden. Auch die Dezentralisierungstendenzen und veränderten Governance-Strukturen der Kinderbetreuung seit Mitte der 1990er Jahre haben das Vorschulwesen in Frankreich nicht wesentlich beeinflusst; so wurden auch Budgetkürzungen im wesentlichen verhindert. Neuman interpretiert dies auch als Ergebnis der im Vergleich zu kommunalen sozialen Dienstleistungen stärker zentralisierten Strukturen des Bildungswesens sowie des Einflusses der starken Lehrer/innengewerkschaft in Frankreich<sup>19</sup>. Dagegen haben sich sozialpolitische Reformen seit der ökonomischen Krise in den 1990er Jahren im zweigeteilten französischen System der Kinderbetreuung auf Institutionen der frühkindlichen Erziehung für unter zweijähriger Kinder sowie auf Leistungen der Familienpolitik deutlich stärker ausgewirkt, so dass einige Verfasser von einem Pfadwechsel sprechen<sup>20</sup>, weil zur Kinderbetreuung und gleichzeitig zur Senkung der Arbeitslosigkeit in privaten Haushalten angestellte Familienhelferin öffentlich subventioniert werden, so dass sich hier unterschiedliche Politikziele (Kinderbetreuung, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, ‚Wahlfreiheit‘ für Familien) vermischen und überlagern, was auf Kosten der Qualität der Erziehungsangebote gehen kann.

## 1.2 ‚Latecomer‘ des Bildungsparadigmas: Italien und Spanien

**Italien** hat ein entwickeltes Vorschulwesen, das von fast allen Kindern zwischen drei und sechs Jahren besucht wird, und liegt damit in der europäischen Spitzengruppe (Graphik 1). Dies kontrastiert stark mit dem geringen Angebot an Kinderbetreuungseinrichtungen für unter Dreijährige für nur etwa 5 % der Kinder dieser Altersgruppe – damit liegt Italien neben Deutschland und Spanien am unteren Ende der europäischen Vergleichsgruppe (Graphik 1). Das Vorschulwesen gilt als ‚Erfolgsstory‘ des italienischen Wohlfahrtsstaates, der im Übrigen durch ein niedriges Niveau an familienbezogenen Geld- und Dienstleistungen gekennzeichnet ist<sup>21</sup>. Die Entwicklung fand jedoch vor allem nach 1968 statt, als nach langen politischen Kontroversen über das Vorschulwesen ein Kompromiss zwischen den laizistischen und den katholisch-christdemokratischen Kräften sowie der katholischen Kirche gefunden und das Gesetz 444/1968 verabschiedet wurde, das die staatlichen Vorschulen (*scuola materna*) institutionalisierte<sup>22</sup>. Dies gilt als Wendepunkt in der Entwicklung, da so die zuvor wenig entwickelten Kinderbetreuungseinrichtungen als Orte der Erziehung und Bildung konzipiert wurden und dadurch eine zuvor residuale Politik für bedürftige Kinder universalisiert wurde. Der Besuch staatlicher Vorschulen ist gebührenfrei, und die Öffnungszeiten sollen in der Regel nicht weniger als sieben Stunden täglich betragen (kürzere Öffnungszeiten sind ausnahmsweise möglich bei besonderen lokalen Bedürfnissen; dies wird vor allem in Südalitalien genutzt). Die Gruppengröße wurde auf minimal 15 und maximal 30 Kinder festgesetzt; der Transport zur Vorschule ist kostenlos bereit zu stellen.

Aufgaben der Vorschule sind die Entwicklungsförderung, Unterstützung, Erziehung und Vorbereitung auf die Grundschule; pädagogische Ziele der Förderung der intellektuellen und emotionalen Entwicklung des Kindes stehen im Vordergrund. Dieser ‚Bildungsdiskurs‘ erleichterte es, einen politischen Kompromiss zu finden jenseits der stark umstrittenen und emotionalisier-ten Themen der Rolle von Familie und Staat in der Erziehung von Kindern und der Stellung

19 Neuman (Anm. 16).

20 Martin/Le Bihan (Anm. 15).

21 Saraceno, C., *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Bolgna 1998.

22 Hohnerlein, E.-M., *The Paradox of Public Preschools in a Familist Welfare Regime: the Italian Case*, in: Scheiwe/Willekens, *Child Care*, S. 88–104.

von Frauen in Familie und Gesellschaft<sup>23</sup>. Die Konflikte zwischen laizistischen und katholischen Kräften sowie zwischen Staat und katholischer Kirche hatten seit dem späten 19. Jahrhundert dazu geführt, dass das Vorschulwesen weitgehend ungeregelt und privater Initiative überlassen blieb. Verschiedene staatliche Initiativen und auch pädagogisch-didaktische Pionierleistungen wie die von Maria Montessori, die 1906 in Rom das ‚Casa dei bambini‘ eröffnete, blieben so trotz des internationalen Erfolges von Montessori in Italien weitgehend wirkungslos. Vor allem fehlte es an professionell ausgebildetem pädagogischem Personal (1916 waren 60 % der in diesem Bereich tätigen Personen Nonnen). Einzelne Regionen mit einem starken Einfluss sozialistischer oder kommunistischer Kräfte entwickelten jedoch bereits früh beispielhafte kommunale Betreuungseinrichtungen (wie Reggio Emilia bereits zwischen 1910 und 1920 und Bologna in der Region Emilia Romagna). Die Pläne unter dem italienischen Faschismus, ein vierjähriges ‚weibliches Erziehungskolleg‘ für zukünftige Mütter und für Vorschullehrerinnen einzuführen und das Vorschulwesen unter staatliche Kontrolle zu stellen, trafen auf heftigen Widerstand der katholischen Kirche und scheiterten am Krieg und dem Zusammenbruch des Regimes 1943<sup>24</sup>.

1968 besuchten 50.8 % der Kinder zwischen drei und fünf Jahren vorschulische Betreuungseinrichtungen; 70 % der Kinder waren in Privatschulen, d.h. vor allem in katholischen Einrichtungen<sup>25</sup>. In den frühen 1950er Jahren waren überwiegend katholische Orden Träger von Vorschulen; sie unterhielten 52.7 % der Vorschule – dies änderte sich durch den Ausbau nach der Reform 1968, so dass katholische Träger 2000/01 nur noch 20 % der Träger bildeten. Der Kompromiss mit der katholischen Kirche im Gesetz 444/1968 über die Errichtung staatlicher Vorschulen bestand darin, dass staatliche Vorschulen nicht errichtet werden durften, wenn bereits eine kommunale oder religiöse Vorschule mit mindestens drei Sektionen bestand, welche diese Dienste anbieten konnte – eine Art Subsidiaritätsprinzip und ein Bestandschutz für katholische Träger. Die Finanzierung<sup>26</sup> privater (vor allem katholischer) Träger wurde dadurch gesichert, dass diese staatliche Zuschüsse erhalten, wenn sie auch Kinder armer Familien aufnehmen. Weil dafür keine Quote festgelegt wurde, war diese Bedingung bereits dann erfüllt, wenn ein einziges Kind aus einer armen Familie die Einrichtung besuchte. Die strittige Frage der Qualifikationsanforderungen und Ausbildung des Personals wurde 1968 zunächst offen gelassen; die katholische Kirche befürchtete Benachteiligungen ihrer eigenen Ausbildungsstätten und ihrer Mitglieder durch die Zulassung von Absolventinnen staatlicher Ausbildungsstätten und von Männern als Fachkräften in der vorschulischen Erziehung. Der Ausschluss von Männern als Vorschullehrer wurde als Diskriminierung erst 1983 aufgehoben in Folge eines Urteils des Italienischen Verfassungsgerichtshofes.

Zur Erklärung der Veränderung und Wende 1968, die zu einer Universalisierung der Vorschulerziehung führte, verweist Della Sala<sup>27</sup> auf zwei Gründe. Die Reform wurde als Antwort auf den dringenden Modernisierungsbedarf des italienischen Erziehungssystems gesehen und auf neuere pädagogische und psychologische Forschungsergebnisse über fruhkindliche Entwicklung und Lernfähigkeit. Außerdem hatte sich das politische Kräfteverhältnis verändert durch die Mitte-Links-Regierung in Italien seit 1963, die mit dem Ziel der Modernisierung anggetreten war. Im Bereich des Vorschulwesens waren politische Kompromisse leichter zu erzielen als in anderen

<sup>23</sup> Della Sala, V., ‚Modernization‘ and Welfare-State Restructuring in Italy: The Impact on Child Care. In: Michel, S./Mahon, R. (Hrsg.) Child Care Policy at the Crossroads – Gender and Welfare State Restructuring, London 2002, S. 171–190.

<sup>24</sup> Hohnerlein (Anm. 22).

<sup>25</sup> Ibid., S. 100.

<sup>26</sup> Für die Finanzierung der Investitionskosten (Gebäude, Ausstattung und Sachkosten) ist der Staat zuständig. Die Kommunen tragen die laufenden Unterhaltskosten und Betriebskosten einschließlich der Personalkosten.

<sup>27</sup> Ibid., S. 176.

kontroversen Politikfeldern wie Schulwesen oder Universitäten. Pronatalismus oder Förderung der Frauenerwerbstätigkeit waren keine zentralen Motive; Mitte der 1960er Jahre war die Frauenerwerbsquote in Italien sogar leicht rückläufig. Der Vereinbarkeitsdiskurs spielte keine wesentliche Rolle als Leitmotiv in diesem Bereich, sondern das ‚Bildungsparadigma‘ war zentral; die Ausweitung der Vorschulerziehung vor allem in den 1970er Jahren hat jedoch die Frauenerwerbstätigkeit erleichtert.

**Spanien** ist ein ‚Latecomer‘ innerhalb der Länder mit vorherrschendem ‚Bildungsmodell‘, weil der Ausbau des bereits vorhandenen Vorschulwesens vor allem nach dem Zusammenbruch des Franco-Faschismus 1975 erfolgte<sup>28</sup>. Vorher besuchten 12 % der Dreijährigen, 42 % der Vierjährigen und 61 % der Fünfjährigen Vorschulen (1971/72). Von 1975 bis 2007 hat sich die Zahl der Kinder in Vorschulerziehung verdreifacht; diese Entwicklung wurde von den politischen Parteien unterschiedlicher Couleur auf nationaler und regionaler Ebene unterstützt<sup>29</sup>. Heute besuchen 96 % der Dreijährigen und 100 % der vier und fünfjährigen Kinder Vorschulen. Der Anteil jüngerer Kinder in Einrichtungen in öffentlicher oder privater Trägerschaft ist dagegen – wie auch in Italien und Deutschland – sehr gering (Graphik 1); 2006 waren dies 4 % der unter Einjährigen, 16 % der Einjährigen und 30 % der Zweijährigen<sup>30</sup>. Eine Besonderheit der öffentlichen Erziehung in Spanien ist, dass seit 1990 auch die Einrichtungen für Kinder unter drei Jahren institutionell in das Bildungswesen eingegliedert wurden. 1990 wurde ein Rahmengesetz über die Ordnung des Erziehungswesens für Kinder bis 18 Jahre verabschiedet, das auch die Zuständigkeit für frühkindliche Erziehung den (seit 1980 regionalen) Erziehungsministerien zuweist mit dem Ziel integrierte Angebote zu entwickeln.

Die spanische Entwicklung hat den bereits vor 1975 eingeschlagenen Pfad geprägt vom ‚Bildungsmodell‘ weiter verfolgt und ausgeweitet. Die katholische Kirche, ein zentraler politischer Akteur im religiös homogenen Spanien, hat diese Entwicklung während des Franco-Faschismus und auch nach dessen Zusammenbruch mit getragen. Valiente erklärt dies damit, dass die katholische Kirche ein Interesse daran hat, dass Privatschulen zugelassen sind und katholische Organisationen Träger eines wesentlichen Teils der Erziehungsinstitutionen sind und staatlich subventioniert werden, so dass die katholische Kirche nicht versucht habe demgegenüber die familiäre mütterliche Erziehung als bevorzugte Alternative und öffentliche Erziehung als schädlich für Kinder zu propagieren. Die katholische Kirche war seit Mitte des 19. Jahrhunderts Träger eines Großteils von Elementarschulen und Sekundarschulen; sie erhielt unter Franco wichtige Kompetenzen (nicht nur) im Erziehungswesen; Religionsunterricht war in Schulen verpflichtend, und die Erziehungsgrundsätze<sup>31</sup> mussten mit der katholischen Lehre übereinstimmen. Letzteres wurde nach dem Sturz des Francoregimes 1975 beseitigt, doch die Kirche ist weiterhin ein wichtiger Schulträger. Privatschulen, d.h. vor allem katholische Schulen werden derzeit vom Staat mit durchschnittlich 75 % der laufenden Kosten subventioniert; seit den 1990er Jahren sind darunter auch zunehmend private Vorschulen.

Die Expansion des Vorschulwesens nach 1975 blieb auf dem bereits eingeschlagenen Pfad unter dem ‚Bildungsparadigma‘; die wichtigste Veränderung war eine Dezentralisierung der Erziehungskompetenzen von der nationalen staatlichen Ebene auf die regionale Ebene. Alle politischen

28 Valiente, C., Child Care in Spain after 1975: the Educational Rationale, the Catholic Church, and Women in Civil Society, in: Scheiwe/Willekens, Child Care, S. 72–87.

29 Ibid., S. 75.

30 Ibid., S. 76.

31 Ibid., S. 78f.

Parteien stützten den Ausbau; hinsichtlich des Nachhol- und Modernisierungsbedarfs Spaniens im Vergleich zu den anderen europäischen Nachbarn auch im Bildungs- und Erziehungswesen bestand offensichtlich Mitte der 1970er Jahre weitgehend Konsens. Daneben trat das Motiv der Verringerung von Klassenunterschieden und sozialen Ungleichheiten, insbesondere von Seiten der Sozialisten, und Vorschulerziehung wurde als Beitrag zum Abbau von Ungleichheiten und Privilegien reicher Bürger betrachtet, die vor allem private Kinderbetreuungseinrichtungen und Privatschulen nutzten, so dass das ‚Bildungsmodell‘ von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen war. Der Ausbau der Vorschulerziehung erleichterte Frauenerwerbstätigkeit und die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie, wurde aber nicht zentral mit dem Vereinbarkeitsmotiv begründet. Für die Frauenbewegung standen nach dem Sturz des autoritären Regimes andere Themen als Familie und Mutterschaft im Vordergrund der Emanzipationskämpfe<sup>32</sup>.

### 1.3 Kinderbetreuung als kommunale Fürsorgeleistung oder als Bildung?

#### Gespaltene Sozialisationsfelder und föderale Strukturen in Deutschland

Deutschland ist kein Land, in dem das Bildungsmotiv zentral für die Institutionalisierung der frühkindlichen Erziehung war, betrachtet man es aus historischer Perspektive – auch wenn dies immer wieder streitig war und derzeit der Bildungsdiskurs im Vordergrund steht.

Die Entstehung der öffentlichen Kleinkinderziehung (Krippen, Bewahranstalten, Kleinkinderschulen, Volkskindergärten) in Deutschland seit dem 19. Jahrhundert entstand einerseits als Nothilfe in Reaktion auf Notstände in der Bevölkerung in Folge von Industrialisierung und Paukerismus, aber auch als pädagogische Konzeption im Sinne der Fröbelschen Pädagogik, die über Deutschland hinaus Wirkungen erzielt hat<sup>33</sup>. Das Spannungsfeld von Fürsorge, Betreuung, Bildung und Erziehung führte von Anbeginn an zu Kontroversen. Einrichtungen waren im 19. Jahrhundert klassenmäßig getrennt nach Unterschichten und bürgerlichen Schichten (Bürger-Kindergärten und Volkskindergärten) als geteilte Sozialisationsfelder<sup>34</sup>. Die laufende Kontrolle oblag in den Anfängen den Ortsschulbehörden; Preußen regelte 1839 die ‚Warteschulen‘ als Erziehungsanstalten. Die strikte Abgrenzung der Kleinkinderziehung zur Schule erfolgte erst im 20. Jahrhundert, zuerst durch das preußische Gesetz über die Fürsorgeerziehung vom 2. Juli 1900 und schließlich im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922.<sup>35</sup> Damit fiel die öffentliche Kleinkinderziehung in die Verwaltungszuständigkeit der kommunalen Träger, in der sie bis heute verblieben ist.

Im Rahmen der Diskussionen über Chancengleichheit und Reformen des Bildungswesens in den 70er Jahren war die Frage der Zuordnung von Kindergärten und Kindertagesstätten zum Bildungswesen oder zum Bereich der Fürsorge erneut Gegenstand von Debatten. Die Zuordnung zur Elementarbildung wurde im Bildungsgesamtplan von 1973 der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung befürwortet, die den Elementarbereich als erste Stufe des Bildungswesens betrachtete. So wurde auch das Bayerische Kindergartengesetz von 1972<sup>36</sup> ausdrücklich nicht als Ausführungsgesetz zum Jugendwohlfahrtsgesetz erlassen, sondern auf die Länderkompetenz

32 Ibid., S. 82.

33 Reyer J., Familie, Kindheit und öffentliche Kleinkindererziehung. Die Entstehung ‚geteilter Sozialisationsfelder‘ im 19. Jahrhundert in Deutschland, in: Sachße, C./Tennstedt, F. (Hrsg.), Jahrbuch der Sozialarbeit 4. Geschichte und Geschichten, Reinbek 1981, S. 299–343.

34 Ibid.

35 Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) vom 9.7.1922 (RGBl. I. S. 633).

36 Bayerisches Kindergartengesetz vom 25. Juli 1972, GVBl. S. 297.

für die Gesetzgebung im Bildungswesen nach Art. 70 GG gestützt<sup>37</sup> und vom Bayerischen Verfassungsgerichtshof 1977 bestätigt mit der Begründung, dass die Entscheidung für die Kompetenzgrundlage in Abkehr von einer fürsorgerischen Wohlfahrtseinrichtung auf ein modernes Verständnis des Kindergartens als Bildungseinrichtung gestützt worden sei. Als allgemeine Bildungseinrichtung im vorschulischen Bereich werde der Kindergarten nicht mehr von der konkurrenzierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 7 GG erfasst. Hier befinden wir uns bereits mittler im Zentrum eines politisch-institutionellen Konflikts, der eng mit der föderalistischen Struktur der BRD zusammenhängt und als Blockade für gemeinsame Entscheidungen zwischen Bund und Ländern wirkt.

Nach der Wiedervereinigung wurde 1991 im Kinder- und Jugendhilferecht (SGB VIII) die Zuordnung zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die öffentliche Fürsorge beibehalten<sup>38</sup>. Gleichzeitig führte die Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz in § 24 S. 1 SGB VIII durch den Bundesgesetzgeber 1992 als Teil des Kompromisspaketes über die Reform der gesetzlichen Regelung von Schwangerschaftsabbrüchen zu einem verstärkten Ausbau von Kindergartenplätzen vor allem in den alten Bundesländern – eine Veränderung von einem residualen, bedarfsabhängigen Ansatz zu einem universalen Anspruch. Die Einigung über den Rechtsanspruch war nur unter außergewöhnlichen Umständen möglich – als Folge der Wiedervereinigung und der Notwendigkeit, eine einheitliche Rechtsregelung des Schwangerschaftsabbruchs für ganz Deutschland zu verabschieden, nachdem das Bundesverfassungsgericht den vom Gesetzgeber verabschiedeten Kompromiss als verfassungswidrig gekippt hatte. Der einmal eingeschlagene Pfad der Institutionalisierung der Kindertageseinrichtungen als Sozialleistung im Rahmen der öffentlichen Fürsorge und die aus föderalen Prinzipien der Kompetenzverteilung und der Finanzverfassung resultierenden Probleme, dass sich Bund und Länder auf eine politische Lösung einigen (die föderale ‚Politikverflechtungsfalle‘<sup>39</sup>) verlangsamten die Entwicklung und lassen grundlegende Reformen nur unter außergewöhnlichen historischen Bedingungen mit erhöhtem inneren und äußeren Reformdruck zu<sup>40</sup>, wie 1991/92 infolge der Wiedervereinigung 1989 und aufgrund des Handlungszwangs, der für den Gesetzgeber auch durch die Intervention des Bundesverfassungsgerichts bestand. Seit den 1990er Jahren hat sich die Zahl der Plätze für Kinder in Tageseinrichtungen in Deutschland erheblich erhöht, auch wenn es sich in den alten Bundesländern noch überwiegend um Halbtagsplätze handelt.

Die Reformen der öffentlichen Erziehung vor allem für unter dreijährige Kinder, die von der SPD/CDU-Bundesregierung auf den Weg gebracht wurden und die 2008 im Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen wurden, markieren einen weiteren grundlegenden Wendepunkt. Denn die Einführung eines Rechtsanspruchs für Kinder zwischen ein und drei Jahren auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege ab 2013, die von einem Ausbau der Plätze für 33 % der Kinder bis 2013 begleitet werden soll, räumt der öffentlichen Erziehung einen deutlich höheren Stellenwert für Kinder dieser Altersgruppe ein und erfordert intensive Bemühungen aller Akteure um einen Ausbau angesichts des bisherigen niedrigen Niveaus der Versorgung, bei der überwiegend auf das geschlechtshierarchische Modell der ‚Mutter des Kleinkindes zu Hau-

37 Scheiwe, Rechtliche Rahmenbedingungen (Anm. 10).

38 Aber die abweichende bayerische Kompetenzgrundlage des Bildungswesens wurde anerkannt: Nach § 26 SGB VIII bleiben am 31.12.1990 geltende landesrechtliche Regelungen, die das Kindergartenwesen dem Bildungsbereich zuweisen, unberührt – ein widersprüchlicher politischer Kompromiss, der aber von niemandem angefochten wurde.

39 Sharpf, F., Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift, 26, 1985, S. 323–356.

40 Vgl. dazu ausführlich Scheiwe, K., Slow Motion – Institutional Factors as Obstacles to the Expansion of Early Childhood Education in the FRG, in: Scheiwe/Willekens, Chilc Care, S. 180–195.

se' gesetzt wurde<sup>41</sup>. Auch wenn die institutionellen Strukturen unverändert bleiben, so impliziert die Einführung eines Rechtsanspruchs für die Gruppe der ‚U3‘ und die stärkere Betonung der Bildungsaspekte in den letzten Jahren (beispielsweise in den Bildungsplänen der Länder, aber auch in den einschlägigen Fachdiskursen und der wissenschaftlichen Diskussion) eine Universalisierung der öffentlichen Erziehung für junge Kinder und eine veränderte Beziehung zwischen öffentlicher und familialer Erziehung<sup>42</sup>, so dass Fragen der Vernetzung und Kooperation, der ‚Erziehungspartnerschaft‘ zwischen Eltern und Institutionen der öffentlichen Erziehung sowie der Qualitätssicherung in Einrichtungen an Bedeutung gewinnen.

#### 1.4 Vom residualen zum universalen Modell einer sozialpädagogischen Dienstleistung – Dänemark

Während in Dänemark zu Beginn der Errichtung von Kindergärten im 19. Jahrhundert eine zweigliedrige, klassenbezogene Politik vorherrschte – Krippen für die Kinder von Arbeiterinnen mit starker Betonung von Disziplin und Sauberkeit einerseits, Fröbel-Kindergärten für Kinder höherer Schichten mit pädagogischem Programm andererseits<sup>43</sup> –, entstanden seit Beginn des 20. Jahrhunderts integrierte Einrichtungen als Volkskindergärten, die Betreuung und Erziehung vereinten. Seitdem 1919 eine Allianz von Sozialdemokraten und Fröbel-Pädagogen durch eine Parlamentsinitiative öffentliche Zuschüsse für Kindergärten erreicht hatten, richteten sich diese Einrichtungen als Politik der Fürsorge und Prävention (vorbeugende Kinderfürsorge) hauptsächlich an Kinder armer Familien. Die öffentliche Finanzierung wurde schrittweise ausgebaut<sup>44</sup>. Seit 1949 konnten auch Kindergärten für Kinder höherer Schichten subventioniert werden. Universalistische Elemente setzten sich schrittweise durch, und seit den 60er Jahren wurde das Konzept der vorbeugenden Kinderfürsorge durch das einer sozialpädagogischen Einrichtung<sup>45</sup> ersetzt. Institutionell verblieb es bei der Zuständigkeit des Sozialministeriums.

Die Expansion erfolgte vor allem in den 60er und 70er Jahren. 1964 markiert einen Wendepunkt von einem residualen zu einem universellen Ansatz, der mit pädagogischen Argumenten und den Bedürfnissen von Kindern begründet wurden<sup>46</sup>. Der residuale Ansatz war dadurch charakterisiert, dass Kindertageseinrichtungen nur öffentlich finanziert wurden, wenn zwei Drittel der Kinder aus Familien mit geringem Einkommen stammten. Dies änderte sich 1964, und Zielgruppe waren alle Kinder, nicht nur die aus benachteiligten Familien. Diese Entwicklung beruhte auf einem weitgehenden Konsens der verschiedenen politischen Parteien, wobei pädagogische und kindbezogene Argumente im Vordergrund standen. Arbeitsmarkt- und gleichstellungspolitischen Zielen gewannen im öffentlichen Diskurs erst später an Bedeutung. Nach 1964 expandierten Kindertageseinrichtungen stark. Die Versorgungsquoten für Kinder unter drei Jahren sind heute

41 Scheiwe, K., *Kinderkosten und Sorgearbeit im Recht – eine rechtsvergleichende Studie*. Frankfurt a.M. 1999.

42 *Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim BMFSFJ*, Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung, Berlin 2008.

43 Die erste Krippe für Kinder von Arbeiterinnen wurde in Dänemark 1828 gegründet; der erste Fröbel-Kindergarten entstand 1870.

44 Beginn der öffentlichen Zuschüsse war 1919; in den 30er Jahren konnten bis zu 30 % der Gründungskosten (nicht der laufenden Kosten) bezuschusst werden, aber 2/3 der Kinder mussten dann aus armen Familien kommen; 1945 erfolgte eine Erhöhung der Subventionen auf bis zu 50 % der laufenden Kosten, wenn die Kommunen 30 % übernahmen und 1949 wurde die Möglichkeit eingeräumt, auch Kindergärten für Kinder höherer Schichten zu subventionieren. Seit 1951 besteht eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Finanzierung von Kinderbetreuungseinrichtungen.

45 Borchorst, A., Danish Child-Care Policies within Path – Timing, Sequence, Actors and Opportunity Structures, in: Scheiwe/Willekens, Child Care, S. 126–141.

46 Ibid., S. 128; 139.

europaweit für Dänemark am höchsten (über 60 % der unter 3-Jährigen werden in öffentlichen Krippen betreut, vgl. Graphik 1). Ganztagsbetreuung überwiegt, während die in das Erziehungs-wesen eingegliederten Vorschulen für fünf- und sechsjährige Kinder nur drei bis vier Stunden vormittags umfassen.

Die wichtigsten Veränderungen seit den 90er Jahren sind die zunehmende Dezentralisierung der Entscheidungskompetenzen über Kinderbetreuung und Verlagerung auf die Kommunen. Außerdem wurden Wahlmöglichkeiten unterschiedlicher Betreuungsarrangements für unter dreijährige Kinder ausgeweitet. Seit Einführung des Elternurlaubs 1994 hat sich die Nachfrage nach Kinderbetreuungsplätzen für Kinder unter drei Jahren verringert (während des Elternurlaubs können nicht gleichzeitig Plätze in Tagesstätten beansprucht, aber offene Angebotsformen können genutzt werden). Die Kommunen können eine ergänzende Beihilfe während des Elternurlaubs – als Alternative zur Inanspruchnahme von Plätzen in öffentlichen Einrichtungen – gewähren; eine große Zahl von Kommunen macht von dieser Möglichkeit Gebrauch.

### 1.5 Vom Vereinbarkeitsmodell für erwerbstätige Eltern zum Bildungsmodell in kommunaler Verantwortung – Schweden

In Schweden begann der Ausbau öffentlicher Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter in den 60er Jahren und kulminierte in den 70er Jahren, als sich die Plätze in öffentlichen Tagesstätten vervierfachten. Diese Expansion stand unter dem Vorzeichen der Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit und der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienpflichten in Zeiten des Arbeitskräftemangels einer expandierenden Wirtschaft. Das schwedische System ist am Leitbild der erwerbstätigen Mutter und der Erwerbstätigkeit beider Eltern orientiert und fördert dies durch lange Öffnungszeiten und umfangreiche Angebotsformen; es wurde weiter entwickelt durch die Betonung der Bildungsaspekte im Rahmen eines ‚educare‘-Models und den Rechtsanspruch eines Kindes auch nicht erwerbstätiger Eltern. Seit 1985 bestand ein Rechtsanspruch auf einen Platz in einer öffentlichen Betreuungseinrichtung für jedes Kind ab 18 Monaten bis zu 12 Jahren, zunächst jedoch nur für ein Kind erwerbstätiger oder studierender Eltern, nicht für Kinder arbeitsloser oder nicht erwerbstätigen Eltern (auch nicht für Eltern in Elternzeit nach der Geburt eines Geschwisterkindes). Etwa 40 % der Kommunen hatten Vorschriften, wonach ein Vorschulkind seinen Platz verlor, wenn ein Elternteil arbeitslos wurde<sup>47</sup>. Die Segregationseffekte dieser Regelung (auch für Kinder von Migranten) wurden kritisch diskutiert. Schließlich wurde 2002 ein Rechtsanspruch für Kinder von arbeitslosen oder nichterwerbstätigen Eltern sowie von Eltern im Elternurlaub auf eine mindestens dreistündige tägliche Betreuung eingeführt. Inzwischen besuchen etwa 60 % der Kinder bis zu fünf Jahren die kommunalen Kindertageseinrichtungen (jetzt Vorschule genannt). Die Vorschule für 6-Jährige besuchten 80 % der Altersgruppe.

Traditionell waren Kinderbetreuungseinrichtungen für Kinder bis zum Schuleintritt (Schulpflicht mit sieben Jahren) als kommunale soziale Dienste dem Fürsorgebereich und Sozialwesen zugeordnet. Die Kommunen können Kinderbetreuung und Vorschule auf private Träger übertragen, die subventioniert werden wie die kommunalen Einrichtungen und die verpflichtet sind, Plätze zu denselben finanziellen Konditionen anzubieten wie die Kommunen. Von allen Kindern

47 Schwedisches Institut, Lexikonstichwort ‚Kinderbetreuung‘, S. 4 ([www.sverige.de/lexi/lexi\\_kind.htm](http://www.sverige.de/lexi/lexi_kind.htm)).

in Vorschulerziehung besuchten 1999 15 % Einrichtungen privater Träger, vor allem von Elterninitiativen<sup>48</sup>.

Durch die verstärkte Betonung von Bildungsaspekten und lebenslangem Lernen hat hier ein Umdenken eingesetzt, so dass auch institutionell eine stärkere Integration in das Bildungswesen stattgefunden hat. So wurde 1996 die Zuständigkeit für Kindertageseinrichtungen vom Gesundheits- und Sozialministerium auf das Bildungs- und Wissenschaftsministerium übertragen. Betreuung und Bildung werden stärker zusammen gedacht; Tageseinrichtungen für Kinder werden nunmehr als *Vorschultätigkeit* (förskolan) bezeichnet, die nicht mehr im Sozialgesetz, sondern seit 1.1.1998 im Schulgesetz geregelt wurde und verschiedene Angebote für Kinder im Alter von ein bis fünf Jahren umfasst (ganztägig geöffnete Familientagesstätte, Teilzeitgruppen mit weniger als fünf Stunden Betreuung sowie die offene Vorschule)<sup>49</sup>. Die Vorschulklassen für Sechsjährige sind als eigenständiges separates Angebot organisiert, um neue methodische Ansätze zu erproben und die Kooperation zwischen Schule und Vorschule zu ermöglichen. Seit August 1998 besteht ein nationales Curriculum für die Vorschulerziehung der 1- bis 5-jährigen Kinder als integraler Teil des Bildungswesens und des lebenslangen Lernens. Diese Aspekte bedeuten eine stärkere institutionelle Eingliederung in das Bildungswesen, jedoch getrennt vom Schulwesen (im Gegensatz zum Vorschulmodell von Frankreich, Belgien, Italien und Spanien).

Seit den 90er Jahren wurden Kompetenzen dezentralisiert<sup>50</sup>, Finanzierungsformen verändert und mehr Entscheidungsrechte auf die Kommunen verlagert. Da die Dezentralisierung zugleich mit Mitteleinsparungen verbunden war, sind in einigen Fällen von den Kommunen Qualitätsstandards abgebaut worden<sup>51</sup>. Die Gruppen sind jedoch deutlich kleiner als im ‚Vorschulmodell‘ von Frankreich, Belgien, Spanien und Italien.

## 2 Entwicklungstendenzen, Pfadabhängigkeiten, Paradigmenwechsel – vergleichende Ergebnisse

Die allgemeinen rechtlichen Grundsätze der Aufgabenverteilung in der Erziehung von Kindern im Vorschulalter zwischen Eltern und Staat unterscheiden sich nicht – die Teilnahme an Angeboten der öffentlichen Erziehung ist freiwillig, der Staat darf nur in eng begrenzten Ausnahmefällen zum Schutz des Kindeswohls in das elterliche Erziehungsrecht intervenieren, und Angebote der öffentlichen Bildung, Erziehung und Betreuung unterstützen und fördern Kinder und sind als familienergänzend konzipiert. Die historische Entwicklung, der Umfang der öffentlichen Förderung der Kinder, die Gestaltung der Institutionen und die Rechtsbeziehungen zwischen Kind, Eltern, Staat und Gesellschaft sowie die politischen Ziele weisen jedoch erhebliche Unterschiede auf, die in ihrer Entwicklung für ausgewählte Länder skizziert wurden.

Wie die Darstellung der Entwicklung einzelner Länder gezeigt hat, hat das ‚Vorschulmodell‘ eine frühe Expansion der öffentlichen Einrichtungen für Kinder in den Pionierländern Frankreich

48 Korpi, B.M., Early Childhood Education and Care Policy in Sweden, Stockholm 2000, S.5 (<http://www.oecd.org/dataoecd/2/22/1917636.pdf>) Letzter Zugriff: 1.11.2008.

49 Scheiwe, Rechtliche Rahmenbedingungen (Anm. 9).

50 Neuman (Anm. 16).

51 Korpi, ebd. S.5f. Die Kommunen haben im Zeitraum von 1991 bis 1998 die Kosten für Kinderbetreuung und Vorschule trotz expandierender Nutzung konstant gehalten, was durch Kosteneinsparungen pro Kind von 20 % erreicht wurde (vor allem durch Veränderung des Betreuungsschlüssels pro Kind und der Gruppengröße).

und Belgien und verspätet auch in Italien und Spanien am stärksten begünstigt. Zur Erklärung dient das Entwicklungsmuster der ‚Konkurrenz‘ zwischen Kirche und Staat, beginnend im späten 19. Jahrhundert in der Phase der Herausbildung der Nationalstaaten in homogen katholischen Ländern. Doch auch ausgehend von dem zweiten Idealtyp, dem ‚Vereinbarkeitsmodell‘ ist eine Entwicklung hin zu einer Universalisierung der sozialen Dienste und stärkeren Betonung der erzieherischen und pädagogischen Aspekte möglich, wie dies vor allem am Beispiel der skandinavischen Länder deutlich wurde. Dies erfolgte jedoch historisch in einer späteren Phase, vor allem seit der Veränderung hin zu ‚Dienstleistungsgesellschaften‘ und der Ausweitung der Frauenarbeitsfähigkeit in den 1970er Jahren. Neben den Erziehungs- und Betreuungsaspekten wurden damit Ziele der Förderung gleichberechtigter Erwerbstätigkeit und Elternschaft von beiden Eltern verfolgt. Der Entwicklungsmodus der ‚Integration‘<sup>52</sup> kennzeichnet die skandinavischen Länder, in denen soziale Ungleichheiten relativ geringer ausgeprägt waren und die protestantische Kirche ein geringeres Gewicht besaß bzw. in den Staat integriert war. Besonders Dänemark und Schweden zeigen die Entwicklung von einem residualen Modell sozialer Dienstleistungen für Familien hin zu universellen Einrichtungen mit einer starken Betonung der pädagogischen Ziele und Bildungsaspekte.

Das ‚Bildungsmodell‘ als ‚Vorschulmodell‘ war jedoch beschränkt auf Kinder einer bestimmten Altersgruppe, zunächst auf diejenigen ab drei Jahren bis zum Beginn der Schulpflicht (später wurden in Frankreich auch zweijährige und in Belgien zweieinhalbjährige Kinder zugelassen). Insofern waren die institutionellen Strukturen in diesen Ländern von Beginn an zweigeteilt: für jüngere Kinder sind kommunale soziale Dienste (Krippen) und Kindertagespflege vorgesehen; auch für Angebote außerhalb der Schulöffnungszeiten und in den Ferien, für ergänzende Betreuung, Mahlzeiten oder Freizeitangebote von Vorschulkindern bestehen ergänzende Dienstleistungen. Die Komplexität von Politikzielen und das Problem der Koordination unterschiedlicher Politikbereiche (Beschäftigungspolitik, Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Armutsvorbeugung, Gleichberechtigungspolitiken) ist überall angewachsen. Die Koordinierung von Übergängen zwischen unterschiedlichen ‚Bildungsphasen‘ oder Institutionen wird dadurch ein wichtiges Thema ebenso wie die Gestaltung des Miteinander und der Beziehungen zwischen Eltern und Institutionen (etwa in Familienzentren, als ‚Erziehungspartnerschaft‘ oder durch Beteiligungsrechte von Eltern an Planungs- und Entscheidungsprozessen<sup>53</sup>). Die geplanten Veränderungen in der öffentlichen Förderung von unter Dreijährigen in der BRD bis 2013 unter dem Einfluss der EU kann auch für die BRD einen Pfadwechsel von residualen zu universellen Modell bedeuten. Nachdem ein wichtiger Schritt in Richtung des universellen Modells 1991 unter dem Einfluss der deutschen Wiedervereinigung durch die Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Kinder ab drei Jahren erfolgte, markieren die Verabschiedung des Kinderfördergesetzes 2008 und die Einführung eines Rechtsanspruchs eines Kindes ab dem vollendeten ersten Lebensjahr auf Förderung in Kindertagesbetreuung oder Kindertagespflege, der 2013 in Kraft treten wird, einen zweiten entscheidenden Schritt hin zu einem universellen Anspruch des Kindes auf Bildung, Betreuung und Erziehung.

Verf.: Prof. Dr. Kirsten Scheiwe, Universität Hildesheim, Institut für Sozial- und Organisationspädagogik, Samelsonplatz 1, 31141 Hildesheim, E-Mail: scheiwe@uni-hildesheim.de

52 Bahle (Anm. 1).

53 Vgl. Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen (Anm. 42).