



# THE UNIVERSITY *of* EDINBURGH

## Edinburgh Research Explorer

### Access for All?

**Citation for published version:**

Naumann, I 2014, 'Access for All?: Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich' Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, Bd 17, Nr. 3 Supplement, S. 113-128., 10.1007/s11618-014-0525-2

**Digital Object Identifier (DOI):**

[10.1007/s11618-014-0525-2](https://doi.org/10.1007/s11618-014-0525-2)

**Link:**

[Link to publication record in Edinburgh Research Explorer](#)

**Document Version:**

Author final version (often known as postprint)

**Published In:**

Zeitschrift für Erziehungswissenschaften

**Publisher Rights Statement:**

© Naumann, Ingela / Access for All? : Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich.  
In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, Vol. 17, No. 3 Supplement, 2014, p. 113-128. doi: 10.1007/s11618-014-0525-2.

**General rights**

Copyright for the publications made accessible via the Edinburgh Research Explorer is retained by the author(s) and / or other copyright owners and it is a condition of accessing these publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

**Take down policy**

The University of Edinburgh has made every reasonable effort to ensure that Edinburgh Research Explorer content complies with UK legislation. If you believe that the public display of this file breaches copyright please contact [openaccess@ed.ac.uk](mailto:openaccess@ed.ac.uk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



Please refer to the published article for citation purposes.

## **Access for All? Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich<sup>i</sup>**

**Ingela K. Naumann**

**Published in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaften, Volume 17, Special Issue 19, 2014, pp. 113-128.**

### **Access for all? Social investments in Early Childhood Education and Care in European Comparison**

#### **Abstract**

The importance of investing in early childhood is widely acknowledged in policy circles. Particularly formal Early Childhood Education and Care (ECEC) is seen as key to creating equal opportunities and combating poverty by increasing educational achievement of children and supporting parental employment. This social investment perspective has in recent decades supported the rapid development and expansion of ECEC in most European countries. However, the international social investment discourse masks fundamental differences in European ECEC systems and detracts attention from the way ECEC is embedded in the wider welfare regime of a country. This paper critically examines the 'social investment potential' of ECEC systems by comparing an early social investment country, Sweden, with two 'late movers', the UK and Germany. It argues that investing in ECEC is not per se a panacea for social inclusion. To the contrary, if not combined with other, partly 'traditional' equality measures both in education and social protection, ECEC investment may have the opposite effect of increasing social inequality.

**Schlüsselwörter:** frühkindliche Bildung und Betreuung, Sozialinvestitionsstrategie, soziale Ungleichheit, Schweden, Deutschland, Großbritannien.

Die Investition in kindbezogene Sozialpolitik ist heute ein zentrales Anliegen europäischer Wohlfahrtsstaaten. Frühkindlicher Bildung und Betreuung kommt die Schlüsselrolle zu, Bildungserfolg und Elternerwerbstätigkeit zu fördern zwecks Chancengleichheit und Armutsbekämpfung. Der international verbreitete Sozialinvestitionsdiskurs lenkt leicht davon ab, dass große Unterschiede in den nationalen Systemen frühkindlicher Bildung und

Please refer to the published article for citation purposes.

Betreuung bestehen, und diese unterschiedlich in die nationalen Wohlfahrtsstaatsregime eingebettet sind. Am Beispiel Schwedens, Deutschlands und Großbritanniens werden verschiedene Kinderbetreuungssysteme einer kritischen Analyse unterzogen mit Hinblick auf ihr „Sozialinvestitionspotential“. Die Untersuchung zeigt, dass frühkindliche Bildungsangebote nicht als Allheilmittel zur Vorbeugung sozialer Ungleichheit fungieren können. Falls nicht mit weiteren, auf Gleichheit ausgerichtete Maßnahmen im Bildungs- und sozialen Sicherungsbereich kombiniert, ist zu erwarten, dass sich eine gegenteilige Wirkungslogik der Sozialinvestitionsstrategie entfaltet, die herkunftsbezogene Bildungsungleichheit noch verstärkt.

## **1. Vom „Aschenputtel“ zum Königskind der Sozialpolitik**

Frühkindliche Bildung und Betreuung hat eine reiche Tradition in Europa, geprägt von Reformdenkern wie Pestalozzi, Fröbel und Montessori. Dennoch war dieser Bereich lange Zeit ein unbeachtetes Randgebiet nationaler Wohlfahrts- und Familienpolitiken, abseits der großen sozialpolitischen Visionen, Verteilungskämpfe und Reformdebatten. In jüngster Zeit nun ist dieses Politikfeld in ganz Europa in den Mittelpunkt wohlfahrtsstaatlicher Überlegungen gerückt, wird ihm gar eine Schlüsselrolle zugedacht in der Überwindung vielfältiger Probleme, die spätkapitalistische Wohlfahrtsstaaten plagten. Das neue Interesse an der Erziehung, Bildung und Betreuung der Jüngsten in der Gesellschaft ist Teil eines Paradigmenwechsels in der Wohlfahrtspolitik und -forschung, wonach den sich im Zuge von wirtschaftlichen und demographischen Wandlungsprozessen neu gestaltenden sozialen Risiken nicht mehr mit dem traditionellen Instrumentarium eines reaktiven und absichernden Wohlfahrtsstaates beizukommen sind (Taylor-Gooby 2008).

Als Teil einer neuen, sogenannten Sozialinvestitionsstrategie wird vermehrt auf präventive und aktivierende Maßnahmen gesetzt, die Individuen befähigen sollen, ihre Lebenslagen eigenständig zu bewältigen und sich insbesondere an die wechselnden Anforderungen der Arbeitsmärkte anzupassen (Jenson & Saint-Martin 2006; Cantillon 2011; Olk 2007, S. 45). Bildung kommt hierbei eine zentrale Bedeutung zu: diskursiv wird verhandelt, dass moderne wissensbasierte Ökonomien gut ausgebildeter Bürger bedürfen, um im globalen Wettbewerb um technologischen Fortschritt und Innovation mithalten zu können. Andererseits soll Bildung Individuen vor sozialen Risiken wie Arbeitslosigkeit und Armut schützen: je erfolgreicher der Bildungsweg, desto wahrscheinlicher ist es, dass eine Person Arbeit findet und ein erfolgreiches Berufsleben führt. Gerade benachteiligten Kindern aus sozio-ökonomisch schwachen oder bildungsfernen Familien, soll mehr Bildung helfen, sich aus dem intergenerativen Teufelskreis aus Armut, unausgeschöpftem Bildungspotential und Arbeitslosigkeit zu befreien.

Dabei kommen vor allem Vorschulkinder in den Fokus, denn die Weichen für einen positiven Lebensverlauf werden früh gestellt. Die jüngere neurobiologische Forschung weist auf die

Please refer to the published article for citation purposes.

zentrale Rolle der ersten Lebensjahre für die Entwicklung kognitiver Fähigkeiten wie das Sprachvermögen eines Kindes hin (Shonkoff & Phillips 2000; Blakemore & Frith 2005). Kinder aus gebildeten Familien haben tendenziell einen „Heimvorteil“ gegenüber Kindern aus bildungsfernen Schichten, bspw. da der Wortschatz der Eltern größer ist. Die Investition in frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote soll somit kompensatorische Wirkung entfalten und herkunftsbedingte Bildungsungleichheiten verringern (Riedel 2008, 10). Dabei ist das neue sozialpolitische Interesse an der Chancengleichheit vornehmlich ökonomisch motiviert: durch die frühkindliche Förderung benachteiligter Kinder soll späteren gesellschaftlichen Kosten vorgebeugt werden, die allgemein mit schichtbezogenen Problemen assoziiert werden, wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Desintegration oder Kriminalität (Heckman 2006). Neben der frühkindlichen Förderung kommt dem Elementarbereich aber gleichzeitig auch eine Betreuungsfunktion zu: er soll die Elternerwerbstätigkeit vor allem in einkommensschwachen Haushalten unterstützen und dadurch Kinderarmut und den damit verbundenen negativen Folgen entgegenwirken (Vandenbroucke & Vleminckx 2011). In manchen Ländern, wie etwa Deutschland, spielen aber auch bevölkerungspolitische Überlegungen eine Rolle: der Ausbau des Kinderbetreuungsangebots soll demnach gerade für hochqualifizierte, berufsorientierte Frauen Anreize schaffen, mehr Kinder zu bekommen.

Frühkindliche Bildung und Betreuung wird aus der Sozialinvestitionsperspektive zum Königsweg der Verwirklichung von mehr Chancengleichheit und sozialer Mobilität sowie zur Integration von Bürgern in (Arbeits-)Märkte – von Eltern und v.a. von Müttern im Hier und Jetzt und der nachwachsenden Generation in der Zukunft. Die so angestrebte Steigerung der Erwerbsquote soll zur Reduktion der Abhängigkeit von Sozialleistungen und somit zur Senkung von Sozialausgaben beitragen sowie Steuereinnahmen erhöhen, die zur Bewältigung der Wohlfahrtsstaatskosten und der Versorgung der alternden europäischen Gesellschaften benötigt werden.

Trotz Unterschiede in der Interpretation und Gewichtung ist das Sozialinvestitionsparadigma mittlerweile zum vorherrschenden Deutungsrahmen internationaler und nationaler sozialpolitischer Diskurse avanciert. Die EU hat den Sozialinvestitionsansatz in der Lissabon Agenda verankert und mit den 2002 veröffentlichten Barcelona Targets klare Zielsetzungen für Mitgliedstaaten bezogen auf den Elementarbereich formuliert (European Commission 2013). Die OECD, die Weltbank und UNICEF propagieren die Sozialinvestitionsstrategie ebenfalls (Jenson 2009). Seit Mitte der 1990er Jahre hat in den meisten europäischen Ländern ein markanter Ausbau der formalen Kinderbetreuung<sup>ii</sup> stattgefunden (Naumann et al. 2013). Die Ähnlichkeit der formulierten Zielsetzungen täuscht aber leicht über die großen nationalen Unterschiede hinweg, die sowohl im Umfang als auch in der institutionellen Ausgestaltung des Elementarbereichs bestehen. Inwiefern die jüngeren Reformen in diesem Bereich überhaupt geeignet sind, die Zielsetzungen der Sozialinvestitionsstrategie zu erfüllen, soll

Please refer to the published article for citation purposes.

hier exemplarisch am Beispiel Schwedens, Deutschlands und Großbritanniens<sup>iii</sup> untersucht werden.

Historisch haben sich in den drei Ländern unterschiedliche Kinderbetreuungssysteme ausgebildet, die die jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen widerspiegeln, wobei Schweden häufig als sozialdemokratischer, Deutschland als konservativ-korporatistischer und Großbritannien als liberaler Wohlfahrtsstaat charakterisiert werden (Esping-Andersen 1990). Die Sozialinvestitionsstrategie bildete einen wichtigen Ausgangspunkt für sozialpolitische Reformen im Elementarbereich in diesen Ländern – in Schweden bereits seit den 1970er Jahren, in Deutschland und Großbritannien seit den späten 1990ern. Der Vergleich gibt Auskunft darüber, wie sich eine kindbezogene Sozialinvestitionsstrategie in unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Kontexten auswirkt.

Im Folgenden sollen zunächst die Bedingungen für eine auf Egalität zielende Sozialinvestitionsstrategie ausgeleuchtet werden. Ein zentrales Anliegen des Aufsatzes ist es aufzuzeigen, dass die Art der Implementierung die Möglichkeiten und Grenzen egalitärer Sozialinvestition entscheidend prägt, dass darüber hinaus aber eine ganze Reihe weiterer struktureller Voraussetzungen für deren erfolgreicher Umsetzung gegeben sein müssen. Welche institutionellen Rahmenbedingungen unterstützen den Zugang zu hochqualitativen Kindertageseinrichtungen für alle Kinder? Wie werden gleiche Lebenschancen im Lebensverlauf der Kinder sichergestellt? Und inwiefern fördern oder behindern marktorientierte Reformtrends im sozialen Dienstleistungsbereich sozialinvestive Zielsetzungen? Diese Fragen werden folgend an den drei Länderbeispielen diskutiert.

## **2. Die zwei Logiken der Sozialinvestition: Chancengleichheit oder „Inseln der Exzellenz“?**

Damit frühkindliche Dienstleistungen Chancengleichheit fördern, müssen sie zunächst für alle Kinder einer Gesellschaft und insbesondere für Kinder aus einkommensschwachen oder bildungsfernen Familien, zugänglich sein. Dabei hängt der *Zugang* zu frühkindlichen Förderprogrammen nicht nur vom Umfang des Angebots ab, sondern von einer Reihe weiterer Faktoren: lange Wege, rigide Öffnungszeiten und hohe Betreuungskosten etwa können gerade für Kinder aus ressourcenschwachen Familien die Teilnahme an vorhandenen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen erschweren. Treten solche Barrieren systematisch auf, kommt es zu schichtbezogenen Selektionseffekten und die Investitionslogik schlägt in ihr Gegenteil um, nämlich wenn vornehmlich Kinder mittlerer und oberer Schichten von den frühkindlichen Fördermaßnahmen profitieren, nicht jedoch Kinder der unteren Schichten. So werden letztere im Bildungswettbewerb weiter abgehängt und bildungsbezogene soziale Ungleichheit verstärkt sich (siehe auch Cantillon 2011).

Please refer to the published article for citation purposes.

Eine weitere Bedingung für eine egalitäre frühkindliche Förderung ist deren *Qualität*. Denn nur vorschulische Angebote mit einer hohen pädagogischen Qualität haben auch eine kompensatorische Wirkung in Bezug auf die frühkindliche Entwicklung und den späteren Lebensverlauf benachteiligter Kinder (Sylva et al. 2010; UNICEF 2008). Mangelhafte formale Kinderbetreuung dagegen kann sogar schädlich für die Entwicklung und das Wohlbefinden des Kindes sein. Insgesamt heißt das, dass für alle Kinder neben gleichen Zugangschancen auch eine gleichmäßig hohe Qualität in allen Formen der kindbezogenen Dienstleistungen gegeben sein muss. Insbesondere wenn Qualität an Preis gebunden ist, wie das tendenziell bei kommerziell betriebenen Einrichtungen der Fall ist, entstehen wiederum schichtbezogene Selektionseffekte und herkunftsbezogene soziale Ungleichheit zwischen den Kindern wird weiter verstärkt (Penn 2012).

In einem einflussreichen Plädoyer für eine „kindzentrierte Sozialinvestitionsstrategie“ wies Gösta Esping-Andersen bereits 2002 darauf hin, dass es im Grunde zwei Sozialinvestitionslogiken gibt: in der inegalitären Variante bleiben die unteren Gesellschaftsschichten von der „Humankapitalförderung“ ausgeschlossen und es bilden sich „Inseln der Exzellenz in einem Meer der Ignoranz“ (Esping-Andersen 2002, S. 28). Im zweiten, egalitären Szenario, jenem also, das allgemein als „win-win“ Situation für Bürger und Gesellschaft propagiert wird, werden alle Gesellschaftsmitglieder gefördert, wird allen ermöglicht ihr produktives Potential auszuschöpfen. Die Krux einer egalitären Sozialinvestitionsstrategie ist, dass die frühkindliche Förderung nicht ausreicht, um allen Kindern dauerhaft gleiche Bildungschancen zu bieten (Reed & Robinson 2005). Studien aus der Schulforschung weisen darauf hin, dass sich Erfolge in der frühkindlichen Entwicklungsphase nicht automatisch im weiteren Schulverlauf fortsetzen, sondern Bildungsprozesse erneut von herkunftsbedingten Bildungsungleichheiten überlagert werden, wenn egalitäre und kompensatorische Intentionen nicht auch im Schulsystem verankert sind (Feinstein 2003). Dies bedeutet, dass eine nachhaltige gleichheitsorientierte Förderung durch das gesamte Bildungssystem hindurch eine notwendige Bedingung für eine erfolgreiche Sozialinvestition ist.

Ein wichtiger Aspekt der Investition in Humankapital ist die Bekämpfung der Kinderarmut durch Elternerwerbstätigkeit, da Armutserfahrungen in der Kindheit negative Folgen im gesamten Lebensverlauf zugeschrieben werden (Duncan et al. 2010). Frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote müssen also so gestaltet sein, dass sie allen Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen. Kinderbetreuungskosten können eine Barriere bilden für die Erwerbsteilnahme von Eltern. Aber auch die Teilzeitstruktur im Elementarbereich, wie sie in vielen europäischen Ländern vorherrscht (European Commission 2013), ist oft nur – wenn überhaupt – mit Teilzeitarbeit vereinbar; Arbeit also, die tendenziell im Niedriglohnsektor vorzufinden ist und welche einkommensschwache Familien nur schlecht gegen Armut absichert. Auch lange Kinderpausen können die Eingliederung in den Arbeitsmarkt erschweren (O'Brian 2012). Es müssen also verlässliche,

Please refer to the published article for citation purposes.

bezahlbare Ganztageseinrichtungen bereits für Kinder ab dem ersten Lebensjahr vorhanden sein, um Müttern die Aufnahme von Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Dabei reicht eine bedarfsdeckende Versorgung mit guten und bezahlbaren Betreuungsplätzen für eine effektive Förderung von Elternerwerbstätigkeit nicht aus, vielmehr muss dies mit weiteren Vereinbarkeitspolitiken, wie z.B. bezahltem Elternurlaub und flexiblen Arbeitszeiten, kombiniert werden. Fehlt eine wirkungsvolle, integrierte Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bleibt gerade Müttern aus einkommensschwachen Haushalten der Zugang zum Arbeitsmarkt oft verwehrt, womit das sozialinvestive Ziel der Armutsbekämpfung in Frage gestellt wird. Selbstverständlich endet der Bedarf an Kinderbetreuung nicht, wenn Kinder eingeschult werden (in Europa zwischen dem vierten und siebten Lebensjahr). Schulergänzende Betreuungsangebote sind genauso bedeutend für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, wie vorschulische Kinderbetreuung. Ein Umstand, der im Sozialinvestitionsdiskurs häufig vernachlässigt wird.

Mit der Armutsbekämpfung ist es zudem wie mit der Bekämpfung von Bildungsungleichheiten: Armut ist in einkommensschwachen Haushalten häufig nicht ein einmaliges Ereignis, sondern kann im Zuge von unsicheren Arbeitsmärkten oder sich ändernden Familienverhältnissen z.B. durch Scheidung, wiederholt auftreten. Liegt der Fokus nur auf den ersten Lebensjahren eines Kindes, so besteht das Risiko, dass trotz frühkindlicher Förderung Armutserfahrungen in der mittleren Kindheit oder Pubertät ungleichheitsverstärkende Folgen haben. Armut ist z.B. ein zentraler Grund für den frühzeitigen Schulabbruch (Reed & Robinson 2005). Für eine effektive Investition in Humankapital ist folglich eine langfristige Perspektive nötig.

Eine fundamentale Vorbedingung für die Sozialinvestitionsstrategie ist, dass es entsprechende Arbeit überhaupt erst geben muss und dass Weiterbildungs- und Jobtrainingsprogramme auch Eltern mit niedrigem Bildungsstand den Arbeitseinstieg erleichtern. Gleichzeitig müssen Entlohnung und Arbeitsbedingungen so gestaltet sein, dass sie tatsächlich vor Armut schützen und nicht das Wohlergehen von Familien beeinträchtigen (Gallie 2002). Eine Reihe empirischer Studien äußert sich kritisch bezüglich des armutsverringenden Potentials der Sozialinvestitionsstrategie und weist auf stagnierende Arbeitslosenzahlen und den hohen Anteil an „working poor“, also Haushalten, die trotz Erwerbsarbeit von Armut betroffen sind (Cantillon 2011; Vandenbroucke & Vleminckx 2011). Es ist also fraglich, ob eine erfolgreiche Sozialinvestition überhaupt ohne „traditionelle“ materielle Umverteilungspolitik auskommen kann, die das Einkommen von Familien durch verschiedene Lebenslagen hindurch sichert (Esping-Andersen 2002; Vandenbroucke & Vleminckx 2011).

Diese arbeitsmarkt- und umverteilungspolitischen Aspekte der Sozialinvestitionsstrategie können hier nicht weiter verfolgt werden; der zweite Teil des Aufsatzes konzentriert sich auf die Frage, inwiefern die institutionelle Ausgestaltung des Elementarbereiches in Schweden, Deutschland und Großbritannien die Chancengleichheit aller Kinder fördert. Doch die

Please refer to the published article for citation purposes.

bisherigen Ausführungen weisen darauf hin, dass Sozialinvestitionspolitik, so vielversprechend sie scheint, eine überaus voraussetzungsvolle Reformstrategie ist: zur Erreichung einer erfolgreichen, kompensatorischen Sozialinvestitionsstrategie müssen frühkindliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen von hoher Qualität für alle Kinder und insbesondere für benachteiligte Kinder zugänglich sein. Diese müssen begleitet werden von wirkungsvollen Vereinbarkeits- und Aktivierungspolitiken, von einer langfristigen, lebenslauforientierten egalitären Bildungsförderung und von effektiven Maßnahmen zur Armutsbekämpfung, damit deren positive Wirkung auf die frühkindliche Entwicklung nicht in späteren Lebensphasen wieder aufgehoben wird.

### **3. Das Sozialinvestitionspotential frühkindlicher Bildungs- und Betreuungssysteme im Vergleich: Schweden, Deutschland und das Vereinigte Königreich**

Bei der Gegenüberstellung nationaler Entwicklungen im Elementarbereich ist in Betracht zu ziehen, dass direkte Vergleiche aufgrund der sehr unterschiedlichen institutionellen Regelungen nur teilweise möglich sind. So ist z.B. das schulpflichtige Alter in Großbritannien fünf, in Deutschland sechs und in Schweden sieben, was Auswirkungen auf aggregierte Daten hat. Auch bestehen große regionale Unterschiede vor allem in Großbritannien und in Deutschland, was die Aussagekraft nationaler Statistiken beeinträchtigt. Zudem werden verschiedene Einrichtungsarten im Kontext der länderspezifischen Wohlfahrtsstaatstraditionen häufig unterschiedlich kategorisiert. So wird in Schweden und in Großbritannien in der Regel zwischen öffentlichen und privaten bzw. freien Trägern unterschieden, wobei mit „privat“ sowohl kommerzielle als auch gemeinnützige (non-profit) Betreiber gemeint sind – eine sprachliche Konvention, der sich dieser Beitrag anschließt. Demgegenüber werden in Deutschland freie gemeinnützige Träger wie Wohlfahrtsverbände aufgrund ihrer zentralen Rolle im sozialen Dienstleistungsbereich oft als Teil des deutschen Wohlfahrtsstaates verstanden und somit als „öffentlich“, oder „quasi-öffentlich“ eingestuft, und selbst gewerbliche Anbieter können einen quasi-öffentlichen Charakter annehmen (vgl. hierzu den Beitrag von Ernst et al. i.E.).

#### *3.1 Schweden*

Schweden ist international renommiert für sein universelles System frühkindlicher Förderung in Ganztageeinrichtungen. Die Grundlagen für das schwedische integrierte „educare“-System wurden bereits in den frühen 1970er Jahren gelegt und in vieler Hinsicht von Sozialinvestitionsüberlegungen geleitet, wobei diese eingebettet waren in eine allgemeine, auf soziale Gleichheit und Produktivität ausgerichtete Wohlfahrtsstaatsexpansion. Öffentliche soziale Dienstleistungen wie Kinderbetreuungseinrichtungen sollten der auf Vollbeschäftigung basierten Finanzierung des Wohlfahrtsstaates und der Sicherung gegen Familienarmut dienen. Während der 1970er und 1980er Jahre fand ein massiver Ausbau der



Please refer to the published article for citation purposes.

öffentlichen Kinderbetreuung statt: hatten 1975 17% der Ein- bis Sechsjährigen einen Platz, so waren es 1990 bereits 52%. Starken Antrieb für die Entwicklung des schwedischen Kinderbetreuungssystems gaben jedoch auch die gesellschaftspolitischen Forderungen nach Geschlechtergleichheit und der Stärkung von Kinderrechten. Bildung wird als ein zentrales Recht von Kindern angesehen. Die Bedeutung des Elementarbereichs für die Frauenerwerbstätigkeit war somit zentral, gleichzeitig wurde die institutionelle Kinderbetreuung von einem kindzentrierten holistischen Ansatz geleitet (Naumann 2006). 1998 wurde die Verantwortung für den Elementarbereich vom Sozialministerium an das Bildungsministerium übergeben, und ein nationales Kurrikulum für den Elementarbereich eingeführt. 1999 erhielten alle Kinder ab dem ersten Lebensjahr einen Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertagesstätte (Naumann 2011).

### *3.2 Deutschland*

Deutschland hat eine reiche, international vielbeachtete elementarpädagogische Tradition. Nach dem zweiten Weltkrieg entwickelte sich der Elementarbereich aber sehr unterschiedlich in West- und Ostdeutschland. In Westdeutschland wurden spätestens seit dem Sputnik-Schock vorschulische Bildungsprogramme gefördert. Hingegen widersprach die außerhäusliche Kinderbetreuung zur Unterstützung mütterlicher Erwerbstätigkeit dem traditionellen Familienleitbild und wurde von breiten sozialen Gruppen und den konservativen Parteien abgelehnt, so dass es Anfang der 1990er Jahre zwar ein relativ gut ausgebautes Netz an Halbtagsplätzen für Kinder ab drei Jahren, aber wenige Ganztagsplätze gab (Naumann 2006). Vor allem für Kinder unter drei Jahren wurde formale Kinderbetreuung als Notmaßnahme angesehen. 1990 besuchten in der BRD 79% aller Drei- bis Sechsjährigen eine Kindertagesstätte, während es nur gerade 2% der Unterdreijährigen taten. Demgegenüber wurde in Ostdeutschland ein integriertes System frühkindlicher Bildung und Betreuung in Ganztageseinrichtungen aufgebaut, welches gleichermaßen Muttererwerbstätigkeit unterstützen sollte und einen expliziten Bildungsauftrag verfolgte. Kurz vor der Wende bestand ein universelles Angebot an Ganztagsplätzen für alle Drei- bis Sechsjährigen, während mehr als die Hälfte aller Kinder unter drei Jahren eine Ganztageseinrichtung besuchten (Oberhuemer et al. 2010, S. 168). Im Zuge von Wiedervereinigungsverhandlungen erhielten Vorschulkinder ab drei Jahren von 1992 an ein Anrecht auf einen (Halbtags-)Platz in einer Kindertagesstätte. Mit ihrer neuen „Dritter Weg“-Politik und „nachhaltigen Familienpolitik“ läutete die rot-grüne Regierung Ende der 1990er Jahre eine Wende in der deutschen Bildungs- und Betreuungspolitik ein. Die angeführten Sozialinvestitionsargumente vermochten den politischen Widerstand gegen Müttererwerbstätigkeit abzubauen und gaben selbst unter der folgenden konservativen Regierung den Antrieb zum massiven Ausbau von Kindertageseinrichtungen, untermauert durch gesetzliche Vorgaben wie das Tageseinrichtungsausbaugesetz (2004) und das Kinderförderungsgesetz (2008). Nun lag der Fokus auf Ganztageseinrichtungen und auf Betreuungsangeboten für Kinder unter drei Jahren. 1998 deckte das Angebot 7% der

Please refer to the published article for citation purposes.

Unterdreijährigen, in 2007 15,5%. Seit August 2013 haben alle Einjährigen Anspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung. In vielen Regionen Deutschlands fehlt es jedoch zur Zeit noch an Plätzen für eine Umsetzung des Rechtsanspruchs.

### 3.3 Großbritannien

In Großbritannien war frühkindliche Bildung und Betreuung lange kein politisches Thema, sondern wurde gemäß der liberalen britischen Wohlfahrtsstaatstradition als Privatangelegenheit angesehen. Im Zuge der Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts expandierten private Initiativen wie Elternkooperativen und kommerzielle Kinderbetreuungseinrichtungen, deren Platzangebot blieb aber insgesamt relativ niedrig. In den 1980er Jahren kurbelte die Thatcher-Regierung über ein Gutscheinsystem den Ausbau von Vorschuleinrichtungen für Drei- und Vierjährige an, was in England dazu führte, dass Grundschulen begannen, *reception classes* für Vierjährige anzubieten und ein Schuleintritt mit vier Jahren üblich wurde. Mit dem Regierungswechsel und New Labour begann in 1997 eine neue Ära. Als explizite Sozialinvestitionsstrategie zur Bekämpfung von Kinderarmut und zur Erhöhung der Müttererwerbstätigkeit wurde der Ausbau von Kinderbetreuungseinrichtungen vorangetrieben. Dabei investierte die Regierung stark in Programme wie *Sure Start* oder Familienzentren, die vor allem benachteiligte Kinder erreichen sollten. Die Betonung der frühkindlichen Bildungsförderung führte gleichzeitig zum Ausbau öffentlicher Halbtagskindergärten (sogenannter *nursery classes* und *nursery schools*). 2006 wurde in England für alle Drei- und Vierjährigen ein Anspruch auf 15 Stunden wöchentlich kostenlose frühkindliche Bildung eingeführt, dies wurde durch ein nationales Vorschulkurriculum für diese Altersgruppe unterstützt. Ähnliche Reformen fanden auch in den anderen britischen Nationen statt. Im September 2013 wurde in England das Angebot der kostenlosen frühkindlichen Förderung auf die ärmsten 20% der Zweijährigen ausgeweitet. 2005 besuchten 35% der Kinder unter drei Jahren und 86% der Drei- und Vierjährigen frühkindliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, wobei der Großteil der Ganztageseinrichtungen von kommerziellen Betreibern gestellt wurde, während edukativ ausgerichtete (Halbtags-)Vorschulprogramme vorwiegend öffentlich waren (Naumann 2011).

### 3.4 Zugang zu frühkindlicher Bildung und Betreuung im institutionellen Kontext

In allen drei Ländern hat also ein Ausbau des Elementarbereichs unter dem Vorzeichen der Sozialinvestition stattgefunden. In welchem Ausmaß profitieren nun Kinder im Vorschulalter von frühkindlichen Förderprogrammen? In Schweden ist die Teilnahme an frühkindlicher Bildung und Betreuung im internationalen Vergleich hoch: 94% aller Drei- bis Fünfjährigen nehmen an formaler Kinderbetreuung teil, wovon etwa Zweidrittel dies ganztags tun (30 Stunden oder mehr die Woche); 99% aller Sechsjährigen besuchen Vorschulklassen, die meist an die Schule angegliedert sind (Naumann et al. 2013, S. 52f.). Von den Unterdreijährigen sind 51% in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege, davon etwa ein Drittel ganztags (European Commission 2013). In Deutschland nehmen mittlerweile 90%

Please refer to the published article for citation purposes.

aller drei bis sechsjährigen Kinder an der formalen Tagesbetreuung teil, knapp die Hälfte davon ganztags. 24% der Kinder unter drei Jahren besuchen Tageseinrichtungen oder Tagespflegen, 15% der Kinder sind in Ganztagsbetreuung (European Commission 2013). Es bestehen aber große regionale Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland: so waren 2008 in Ostdeutschland 43% der Ein- bis Zweijährigen in einer Tageseinrichtung eingeschrieben im Vergleich zu 7% in Westdeutschland. Zudem waren in den ostdeutschen Ländern der Großteil der Unterdreijährigen in Ganztagsbetreuung, während dies in Westdeutschland nur für ein Drittel der Fall war (Oberhuemer et al. 2010, S. 174). In Großbritannien nahmen in 2011 93% aller Drei- und Vierjährigen an Vorschulprogrammen teil, weniger als die Hälfte davon in Ganztagsbetreuung. 35% aller Kinder unter drei Jahren waren in formaler Kinderbetreuung, jedoch nur jedes siebte Kind aus dieser Gruppe tat dies ganztags (European Commission 2013) (vgl. Tabelle 1).

*Tabelle 1: Teilhabe von Vorschulkindern an frühkindlicher Bildung und Betreuung*

	Prozentualer Anteil der Unterdreijährigen in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege (Jahr 2011)			Prozentualer Anteil der Kinder von drei Jahren bis Schulanfang in Kindertageseinrichtungen und Tagespflege (Jahr 2011)		
	1-29 Stunden	30 < Stunden	gesamt	1-29 Stunden	30 < Stunden	gesamt
Schweden	19	32	51	31	64	95
Deutschland	9	15	24	46	44	90
Großbritannien	30	5*	35	66	27	93

Quelle: Eurostat SILC [ilc\_caindformal], zitiert nach European Commission 2013

\* Statistische Realibilität aufgrund kleiner Samplezahl nicht gewährt.

Dieser erste Überblick zeigt, dass in den drei Ländern die meisten Kinder ab dem dritten Lebensjahr an frühkindlichen Förderprogrammen teilnehmen, bei den Unterdreijährigen bestehen jedoch große Unterschiede. In Deutschland und Großbritannien wird nur ein kleiner Anteil dieser Altersgruppe überhaupt von den kindbezogenen Investitionen erreicht, wobei ein stetiger Ausbau an Plätzen stattfindet. Zudem nehmen die meisten Kinder in Großbritannien nur für einige Stunden am Tag (oder in der Woche) an Vorschulprogrammen teil, während in Schweden die Betonung auf Ganztagsbetreuung liegt. Betrag der durchschnittliche wöchentliche Aufenthalt von Unterdreijährigen in einer Kindertageseinrichtung in Schweden 33 Stunden, so waren es in England nur 16.5 Stunden (Naumann et al. 2013, S. 37; S. 52). In Deutschland bestehen regionale Unterschiede fort, mit einer Tendenz zur Ganztagsbetreuung in Ostdeutschland und Teilzeitbeteiligung im Westen.

Please refer to the published article for citation purposes.

Es gibt zwar keinen Konsens in der Forschung darüber, wie intensiv die außerfamiliäre frühkindliche Förderung sein muss, um herkunftsbezogene Bildungsungleichheiten kompensieren zu können.<sup>iv</sup> In bezug auf die egalitäre Sozialinvestitionsstrategie erscheint es jedoch wichtig, dass genügend Ganztagsplätze auch für Kinder unter drei Jahren zur Verfügung stehen, da sonst die Müttererwerbstätigkeit stark erschwert wird und damit die intendierte Absicherung gegen Armut. Es erstaunt also nicht, dass wir in Schweden entsprechend des höheren Kinderbetreuungsumfanges auch höhere Müttererwerbsquoten finden als in Deutschland und in Großbritannien. 2011 waren 74,1% der Mütter mit Kindern unter sechs Jahren in Schweden erwerbstätig, in Deutschland waren es 60,5% und in Großbritannien 59,4% (Naumann et al. 2013, S. 149). Die hohe Müttererwerbstätigkeit in Schweden spiegelt aber auch andere Vereinbarkeitspolitiken wieder, wie z.B. die großzügig vergütete Elternzeit von 16 Monaten. Die Länge der Elternzeit erklärt auch den Unterschied in der Teilnahme von Ein- (49%) und Zweijährigen (84%) an Betreuungseinrichtungen. Deutschland hat seit 2007 ähnlich umfassende Elternzeit- und Elterngeldregelungen und zielt mit dem jüngst eingeführten Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr darauf, einen nahtlosen Übergang zwischen Elternzeit und Kinderbetreuungsangeboten zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu schaffen, entsprechend dem Schwedischen Beispiel. In Großbritannien besteht ein einjähriger Mutterschaftsurlaub, jedoch nur während der ersten sechs Wochen haben Mütter Anspruch auf Lohnersatz. Für weitere 33 Wochen erhalten sie einen Pauschalbetrag, wobei manche Arbeitgeber das Mutterschaftsgeld aufstocken, der Rest des Mutterschaftsurlaubs ist unbezahlt (O'Brian 2012). In Großbritannien existiert also tendenziell eine große zeitliche Lücke zwischen dem Ende des einkommenssichernden Mutterschaftsgeldes und der Zeit, ab der Kinder vermehrt Kinderbetreuungseinrichtungen besuchen (in der Regel erst ab dem dritten Lebensjahr) und eine Erwerbsarbeit der Mutter möglich wird. Diese Phase kann starke Einbußen im Haushaltseinkommen von Familien mit Kindern unter drei Jahren nach sich ziehen.

Aus einer Sozialinvestitionsperspektive wäre es also wichtig, dass die vorhandenen Betreuungsplätze für Unterdreijährige vor allem Kindern aus einkommensschwachen Familien zu Gute kommen und zwar in Form von Ganztagsbetreuung. Dies ist jedoch nicht der Fall. In allen drei Ländern ist die Teilnahme von Kindern aus armen Haushalten an formaler Kinderbetreuung geringer als die von Kindern der mittleren oder oberen Einkommensgruppen – ein Trend, der sich überall in Europa und den USA wiederholt (Riedel 2008; Speight et al. 2010; Van Lancker & Ghysels 2012; Greenberg, J.P. 2010; Zachrisson et al. 2013).<sup>v</sup> Der Unterschied ist am stärksten in Großbritannien, wo Kinder unter drei Jahren aus dem obersten Einkommensquintil 2,5mal häufiger Kinderbetreuungseinrichtungen besuchen, als Kinder aus den ärmsten Haushalten (European Commission 2013, S. 38). Die Unterschiede klaffen in Großbritannien bei der Ganztagsbetreuung noch weiter auseinander: Van Lancker hat anhand von EU-SILC-Daten berechnet, dass Unterdreijährige aus wohlhabenden Familien sechsmal häufiger in

Please refer to the published article for citation purposes.

Ganztagsbetreuung sind als ihre armen Altersgenossen (2013, S. 13). D.h. in Großbritannien unterstützen die vorhandenen Betreuungseinrichtungen überproportional die frühkindliche Bildung und Elternerwerbstätigkeit von wohlhabenden Familien, während ärmere Familien, wenn überhaupt, eher Teilzeitangebote in Anspruch nehmen (siehe auch Speight et al. 2010). In Deutschland und Schweden besteht zwar auch ein schichtbezogener Selektionseffekt bei der Teilnahme an formaler Kinderbetreuung, der Unterschied ist aber sehr viel geringer. So besuchen in Schweden 75% der Kinder aus dem obersten Einkommensquintil eine Kindertageseinrichtung auf Ganztagsbasis, gegenüber 60% der ärmsten Kinder (Van Lancker 2013, S. 13). Der schichtbezogene Unterschied verschwindet in Schweden sogar ganz, wenn nur Kinder mit erwerbstätigen Müttern berücksichtigt werden. D.h. in Schweden haben erwerbstätige Eltern aus allen Schichten gleichermaßen Zugang zur formalen Kinderbetreuung. Aber Mütter der unteren Einkommensquintile sind häufiger nicht erwerbstätig und behalten dann ihre Kinder unter drei Jahren eher bei sich zu Hause.

Wie lassen sich die Unterschiede im schichtspezifischen Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen erklären? Die Art, wie die Sozialinvestitionsstrategie in den nationalen wohlfahrtsstaatlichen Kontext eingebettet ist, kann hier Aufschlüsse geben. In Schweden zielte die Entwicklung des Elementarbereichs im Einklang mit sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsprinzipien auf den universellen Zugang aller Kinder zu einheitlichen öffentlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, ja wurde der Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung selbst als Umverteilungspolitik verstanden (Naumann 2006). Damit die Tageseinrichtungen für alle Familien bezahlbar sind, werden deren Kosten zu über 90% vom Staat übernommen. Elternbeiträge sind gesetzlich geregelt und einkommensabhängig, betragen maximal 3% des Familieneinkommens für das erste und 2% für das zweite Kind (Naumann 2011). Die jährliche Summe, die Schweden für frühkindliche Bildung und Betreuung ausgibt beträgt 1.4% des Bruttoinlandproduktes, womit Schweden eines der OECD-Länder ist, die am meisten in den Elementarbereich investieren (European Commission 2013, S. 15). In Deutschland hat der Ausbau von Kindertageseinrichtungen vor allem im unabhängigen Trägerbereich stattgefunden und spiegelt somit das im deutschen Wohlfahrtssat verankerte Subsidiaritätsprinzip wieder: non-profit Organisationen stellen Zweidrittel des vorschulischen Angebots, etwa ein Drittel ist in öffentlicher Trägerschaft. Auch in Deutschland werden Kindertageseinrichtungen stark subventioniert, Elterngebühren werden jeweils auf Länder- und Kommunalebene festgelegt. Sie sind einkommensabhängig und belaufen sich gemäß Berechnungen der OECD auf etwa 9% des Haushaltseinkommens einer durchschnittlichen Zweierkernfamilie. Mit 0,5% des Bruttoinlandproduktes gibt Deutschland aber sehr viel weniger für die frühkindliche Förderung aus als Schweden (OECD 2011). Im britischen Wohlfahrtsstaat haben universelle, öffentliche Dienstleistungen zwar auch Tradition, wie etwa das Nationale Gesundheitssystem (NHS), doch seit den 1980er Jahren fand eine Umorientierung hin zu marktförmig angebotenen sozialen Dienstleistungen statt. Entsprechend wurde auch die Expansion eines Kinderbetreuungsmarktes gefördert. Elterngebühren für private Kinderbetreuungseinrichtungen werden vom Markt geregelt und

Please refer to the published article for citation purposes.

können sehr hoch sein. Sie betragen im Schnitt für eine Zweiernährerfamilie 27% des Haushaltseinkommens (ibid. 2011). Viele Familien in Großbritannien können sich nicht-öffentliche Kinderbetreuung und vor allem Ganztagsbetreuung nicht leisten (Daycare Trust 2012).

Staatliche Subventionierung des Elementarbereichs ist also ein wichtiger Faktor, um Kindern gleichen Zugang zu frühkindlicher Förderung zu ermöglichen, wobei es allerdings nicht nur auf die Höhe der Ausgaben, sondern auch auf die Art der Finanzierung ankommt (siehe auch Van Lancker & Ghysels 2012). Denn Großbritannien gibt gemessen am Bruttoinlandprodukt annähernd so viel für den Elementarbereich aus wie Schweden, ohne dabei die anvisierte Zielgruppe effektiv zu erreichen. Ein hoher Anteil der britischen Ausgaben für frühkindliche Bildung und Betreuung geht an erwerbstätige Eltern der unteren Einkommensgruppen als finanzielle Unterstützung der Kinderbetreuungskosten. Diese sogenannten „tax credits“ sind jedoch an verschiedene Konditionen und Deckelungen geknüpft, so dass die Betreuungskosten selbst bei staatlicher Unterstützung für viele Familien noch zu hoch sind. Es existiert auch ein Steuerabzugssystem zur Subventionierung der Betreuungskosten, das allerdings vom Arbeitgeber unterstützt werden muss und vornehmlich Besserverdienenden zu Gute kommt (Naumann et al. 2013). In Schweden und Deutschland hingegen geht die staatliche Förderung hauptsächlich an die Einrichtungen.<sup>vi</sup> Eine Subventionierung der Angebotsseite scheint also den Zugang zur frühkindlichen Förderung für alle Kinder besser zu gewährleisten, ein Befund der auch von anderen Studien bestätigt wird (Greenberg 2010; OECD 2006).

### *3.5 Qualitätssicherung im institutionellen Kontext*

Die institutionelle Ausgestaltung des Elementarbereichs hat nicht nur Auswirkungen auf den Zugang, sondern kann auch die Qualität der frühkindlichen Förderung beeinflussen. Ein wichtiger Aspekt hierbei ist das Ausmaß kommerzieller Dienstleistungserbringung. In den meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten sind in jüngster Zeit Marktanziehmeeismen im sozialen Dienstleistungssektor mit dem Ziel der Effizienz- und Qualitätssteigerung eingeführt worden. In Schweden wurde das öffentliche Kinderbetreuungssystem in den 1990er Jahren für private Betreiber geöffnet. Heute werden knapp 9% der Kindertageseinrichtungen kommerziell betrieben, 11% sind in freier gemeinnütziger Trägerschaft, während der größte Teil (80%) weiterhin öffentlich betrieben wird. Schwedische Untersuchungen haben keine Qualitätsunterschiede zwischen öffentlichen und kommerziellen Kindertageseinrichtungen feststellen können (Pramling Samuelson & Sheridan 2009; Sundell 2000). Ein Grund für die international gepriesenen einheitlich guten Qualitätsstandards ist der hohe Qualifizierungsgrad des Personals sowohl in öffentlichen wie privaten Einrichtungen (UNICEF 2008). Über 50% des Personals im Elementarbereich hat einen Hochschulabschluss als „Sozialpädagoge“. Der Staat bietet dabei Anreize, da Einrichtungssubventionen ans Qualifikationsniveau des Personals gebunden sind (Sundell

Please refer to the published article for citation purposes.

2000). Einheitliche Standards werden auch dadurch gefördert, dass gesetzliche Regelungen und curriculare Richtlinien gleichermaßen für öffentliche wie private Einrichtungen gelten. Darüber hinaus ist Preiswettbewerb nicht möglich, da Elterngebühren einheitlich festgesetzt sind.

Im deutschen Elementarbereich sind marktförmige Reformen bisher kaum ins Gewicht gefallen. Einige Bundesländer haben Kitagutscheine eingeführt, aber auch hier sind die Gebühren staatlich geregelt, Einrichtungen können somit nicht in Preiswettbewerb zueinander treten. Kommerziell betriebene Einrichtungen gibts es bisher kaum (vgl. Ernst et al. i.E.). In Deutschland besteht eine größere Vielfalt an Einrichtungsformen im Elementarbereich und das Angebot ist uneinheitlicher als in Schweden, doch basierend auf einer starken frühpädagogischen Tradition hat sich ein professionelles Berufsbild der „Erzieherin“ herausgebildet, das für alle Einrichtungstypen (außer der Tagespflege) gilt. Qualifizierte Erzieherinnen machen fast Dreiviertel des gesamten Personals im Elementarbereich aus, allerdings hat die Mehrzahl der Erzieherinnen gegenwärtig nicht den programmatisch angestrebten Fachhochschulabschluss, sondern eine Berufsausbildung. Nur 3,4% des Personals hatten im Jahr 2007 einen Hochschulabschluss (Oberhuemer et al. 2010, S. 182), wobei derzeit der Ausbau der Studiengänge an Universitäten und Fachhochschulen vorangetrieben wird.

In Großbritannien hat sich die traditionelle Trennung zwischen frühkindlicher Bildung und Kinderbetreuung bis in die Gegenwart erhalten. Die Betonung der kognitiven Förderung liegt auf den Vorschulprogrammen für Drei- und Vierjährige, während es für Unterdreijährige und für die Ganztagsbetreuung keine klaren pädagogischen Richtlinien gibt. Dies bringt Qualitätsunterschiede in Bezug auf die Professionalisierung des Personals mit sich: in den Bildungseinrichtungen ist vorgesehen, dass eine gewisse Anzahl an VorschullehrerInnen zugegen ist, die pädagogische Aktivitäten plant und leitet. Im Kinderbetreuungsbereich ist der Grad der Qualifizierung des Personals in der Regel jedoch sehr niedrig. Das Betreuungspersonal in britischen Kinderbetreuungseinrichtungen ist oft sehr jung und schlecht bezahlt, was eine hohe Personalfuktuation mit sich bringt (ibid; UNICEF 2008, S. 20).

Die Situation wird dadurch verschärft, dass der Großteil (80%) der britischen Kindertagesbetreuung privatgewerblich betrieben wird (Penn 2012, S. 20). Die Personalfuktuation ist im kommerziellen Betreuungsbereich höher als bei öffentlichen Trägern, was u.U. damit zu tun hat, dass kommerzielle Betreiber eher versucht sind, Kosten zu reduzieren, d.h. Einsparungen werden z.B. im Bereich der Arbeitsbedingungen, der Entlohnung oder der Weiterbildung vorgenommen (UNICEF 2008, S. 18). Gleichzeitig sind die Profitmargen bei der Kinderbetreuung (aufgrund des Baumolschen Kostenproblems personenbezogener Dienstleistungen) im allgemeinen gering, so dass während der Rezension Schließungen von privaten Kinderbetreuungseinrichtungen an der Tagesordnung waren (Penn

Please refer to the published article for citation purposes.

2012, S. 30). Diese Faktoren bewirken instabile und häufig wechselnde Betreuungsarrangements für Kinder und ihre Familien, die oft mit Stress und Unsicherheit verbunden sind. Dies kann sich negativ auf das Kind auswirken. Die neurobiologische Forschung betont, dass stabile und vertrauensvolle Beziehungen zu Bezugspersonen (Eltern sowie andere Personen im kindlichen Umfeld) die Grundlage für die kognitive Entwicklung des Kindes bilden und dies besonders während der ersten drei Lebensjahre (Siegel 2012). Der britische Kinderbetreuungsmarkt ist nicht nur unsicher, sondern erschwert für einkommensschwache Familien auch den Zugang zu hochqualitativen Betreuungsangeboten, da im Markt Qualität meist an Preis gebunden ist. Zudem tendieren Märkte dazu, sich dort zu etablieren, wo die Kaufkraft stark ist, also nicht in den Wohngegenden, wo tendenziell arme Familien leben. Am Beispiel Großbritanniens zeigt sich also, dass der Markt kein Garant für Standards im Elementarbereich ist. Universelle und integrierte frühkindliche Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, welche bereits für Kinder unter drei Jahren ein pädagogisches Programm bereitstellen und die Bildung stabiler Beziehungen mit dem Betreuungspersonal unterstützen, erscheinen im Vergleich dazu besser geeignet, Qualität in der frühkindlichen Förderung zu sichern.

#### **4. Fazit**

Keines der hier verglichenen Länder hat es bisher geschafft, mit der neuen Investitionspolitik im frühkindlichen Bereich vor allem Kinder aus einkommensschwachen Familien zu erreichen, womit ein zentrales Ziel der Sozialinvestitionsstrategie bisher unerfüllt bleibt. Es bestehen jedoch große Unterschiede zwischen den drei Ländern: Schweden schneidet am besten mit Hinblick auf den erreichten Grad an Chancengleichheit in der frühkindlichen Förderung. Schwedens universelles, integriertes und öffentlich finanziertes frühkindliches Bildungs- und Betreuungssystem ist dem deutschen und britischen überlegen, wenn es um Zugang für alle Kinder und die Unterstützung von Elternerwerbstätigkeit geht. Dies ist einerseits nicht erstaunlich, da Schweden mehrere Jahrzehnte Vorsprung im Ausbau des Kinderbetreuungssystems hat. Doch die Untersuchung zeigt, dass die Investitionsbemühungen in Deutschland und Großbritannien nicht selbstverständlich in dieselbe Richtung gehen, sondern dass es durchaus auf die Art der institutionellen Implementierung ankommt. Deutschland hat im Elementarbereich viele Weichen gestellt, die eine egalitäre Sozialinvestitionsstrategie ermöglichen, wie etwa der Rechtsanspruch für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr oder das neue Elternzeitgesetz. Es wird zu sehen sein, ob Deutschland es schaffen wird, diese Bemühungen mit entsprechenden weiterführenden bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Reformen zu verknüpfen, die, wie besprochen, zur erfolgreichen Umsetzung einer egalitären Sozialinvestition ebenfalls nötig sind. In Großbritannien dagegen weisen die Entwicklungen im Elementarbereich auf eine inegalitäre Route der Sozialinvestition hin. Hier profitieren zur Zeit vornehmlich mittlere und



Please refer to the published article for citation purposes.

obere Schichten von den staatlichen Investitionsbemühungen im frühkindlichen Bereich und den Selbstregulierungsmechanismen des Kinderbetreuungsmarktes.

Der Vergleich weist somit auf ein Paradox der Sozialinvestitionsstrategie: je stärker sich die Reformbestrebungen im Elementarbereich an deren ökonomischen Maximen orientieren, desto eher verkehrt sich die Sozialinvestitionslogik in ihr Gegenteil und verstärkt Bildungsungleichheiten, anstatt Chancengleichheit zu fördern. Je stärker die kindbezogenen Investitionen in einen universalistischen, egalitären Wohlfahrtsstaatskontext einbegettet sind, desto eher entfaltet sich deren kompensatorische Wirkung.

### **Anmerkung**

Die Autorin dankt Johanna Mierendorff für hilfreiche Kommentare zu einer früheren Version des Beitrags.

### **Bibliographie**

Blakemore, S.-J & Frith, U. (2005). *The Learning Brain. Lessons for Education*. Maldon/Oxford/Carlton: Blackwell Publishing.

Cantillon, B. (2011). The paradox of the social investment state: Growth, employment and poverty in the Lisbon era. *Journal of European Social Policy*, 21(5), 432-449.

Daycare Trust & Children in Scotland (2012). *The Scottish Childcare Lottery*, London: Daycare Trust.

Duncan, G. J., Ziol-Guest, K. M. & Kalil, A. (2010). Early-Childhood Poverty and Adult Attainment, Behavior and Health. *Child Development*, 81(1), 306-325.

Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.

Esping-Andersen, G. (2002). A child-centred social investment strategy. In G. Esping-Andersen unter Mitarbeit von D. Gallie, A. Hemerijck & J. Miles (Hrsg.), *Why We Need a New Welfare State* (S. 26-67). Oxford: Oxford University Press.

European Commission (2013). *Barcelona Objectives. The Development of Childcare Facilities for Young Children in Europe with a View to Sustainable and Inclusive Growth*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Feinstein, L. (2003). Not just the early years. *New Economy*, 10 (4), 213-218.

Please refer to the published article for citation purposes.

Gallie, D. (2002). The quality of working life in welfare strategy. In G. Esping-Andersen unter Mitarbeit von D. Gallie, A. Hemerijck & J. Miles (Hrsg.), *Why We Need a New Welfare State* (S. 96-130). Oxford: Oxford University Press.

Greenberg, J.P. (2010). Assessing policy effects on enrolment in early childhood education and care. *Social Service Review*, September 2010, 461-490.

Heckman, J.J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 30 June 2006, 312(5782), 1900-1902.

Jenson, J. (2009). Diffusing ideas for after Neoliberalism: The social investment perspective in Europe and Latin America. *Global Social Policy*, 10(1), 59-77.

Jenson, J. & Saint-Martin, D. (2006). Building blocks for a new social architecture: The LEGO paradigm of an active society. *Policy & Politics*, 34(3), 429-451.

Naumann, I. (2011). Towards the marketization of early childhood education and care? Recent developments in Sweden and the United Kingdom. *Nordic Journal of Social Research*, 2 (1), 39-54.

Naumann, I. (2006). *Childcare Politics in the West German and Swedish Welfare States from the 1950s to the 1970s*, PhD thesis, Florence: European University Institute.

Naumann, I., McLean, C., Koslowski, A., Tisdall, K. & Lloyd, E. (2013). *International Review of Early Childhood Education and Care Provision: Policy, Funding and Delivery*. Edinburgh: The Scottish Government, Research Report Series.

Oberhuemer, P., Schreyer, I. & Neuman, M.J. (2010). *Professionals in Early Childhood Education and Care Systems. European Profiles and Perspectives*. Opladen/Farmington Hills: Barbara Budrich.

O'Brian, M. (2012). *Work-Family Balance. Report for the 20th Anniversary of International Year of the Family 2014*. New York: United Nations.

OECD (2011). *Doing better for families*. OECD Publishing.

OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. OECD Publishing.

Olk, Thomas (2007). Kinder im "Sozialinvestitionsstaat". *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation*, 27(1), 43-57.

Penn, H. (2012). Childcare markets: do they work? In E. Lloyd & H. Penn (Hrsg.). *Childcare Markets. Can They Deliver an Equitable Service?* (19-42). Bristol/Chicago: Policy Press.

Please refer to the published article for citation purposes.

Pramling Samuelsson, I & Sheridan, S. (2009). Preschool quality and young children's learning in Sweden. *International Journal of Child Care and Education Policy* 3(1), 1-11.

Reed, J. & Robinson, P. (2005). From social mobility to equal life chances: Maintaining the momentum. In S. Delorenzi, P. Robinson & J. Reed (Hrsg.). *Maintaining Momentum: Promoting Social Mobility and Life Chances from Early Years to Adulthood* (284-302), London: Institute for Public Policy Research.

Riedel, B. (2008). Kinder bis zum Schuleintritt in Tageseinrichtungen und Tagespflege. In *Forschungsverbund Deutsches Jugendinstitut/Universität Dortmund* (2008), 1-51.

Shonkoff, J.P. & Phillips, D.A. (2000). *From Neurons to Neighbourhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, DC: National Academy of Science Press.

Siegel, D. J. (2012). *The Developing Mind: How Relationships and the Brain Interact to Shape Who We Are*. New York/London: Guilford Press.

Speight, S., Smith, R. with Coshall, C. & Lloyd, E. (2012). *Towards universal early years provision: analysis of take-up by disadvantaged families from recent annual surveys*. Research Report DFE-RR066, London: Department for Education.

Sundell, K. (2000). Examining Swedish Profit and Nonprofit Child Care. *Early Childhood Research Quarterly*, 15(1), 91-114.

Sylva, K., Melhuish, E., Sammons, P., Siraj-Blatchford, I., & Taggart, B. (2010). *Early Childhood Matters: Evidence from the Effective Pre-school and Primary Education Project*. Oxford: Routledge.

Taylor-Gooby, Peter (2008). The new welfare settlement in Europe. *European Societies*, 10(1), 3-24.

UNICEF Innocenti Research Centre (2008). *The Child Care Transition. A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries*. Florence: UNICEF.

Van Lancker, W. (2013). Putting the child-centred investment strategy to the test: evidence for the EU27. *CSB Working Paper*, 13(1). Antwerp: Centre for Social Policy.

Van Lancker, W. & Ghysels, J. (2012). Who benefits? The social distribution of subsidized childcare in Sweden and Flanders. *Acta Sociologica*, 55(2), 125-142.

Vandenbroucke, F. & Vleminckx, K. (2011). Disappointing poverty trends: is the social investment state to blame? *Journal of European Social Policy*, 21(5), 450-471.

Please refer to the published article for citation purposes.

Zachrisson, H.D., Janson, H. & Naerde, A. (2013). Predicting early center care utilization in a context of universal access. *Early Childhood Research Quarterly*, 28, 74-82.

---

<sup>i</sup> *The research leading to these results has received funding from the European Union's Seventh Framework Programme (FP7/2007-2013) under grant agreement no. 320116 for the research project FamiliesAndSocieties.*

<sup>ii</sup> Gemäß internationaler Konvention wird die Bezeichnung „formale Kinderbetreuung“ (*formal childcare*) in diesem Beitrag als Synonym für sämtliche außerhäusliche und gesetzlich geregelte frühkindliche Bildungs- und Betreuungsformen verwendet.

<sup>iii</sup> Gemäß deutscher Sprachkonvention wird in diesem Beitrag „Großbritannien“ synonym für „Vereinigtes Königreich“ verwendet, und umfasst alle vier britischen Nationen.

<sup>iv</sup> Die positiven Ergebnisse, die von amerikanischen Studien dokumentiert werden, basieren meist auf sehr intensiven Förderprogrammen für benachteiligte Kinder (vgl. Heckman 2010; UNICEF 2008), während englische Studien zwar positive Effekte des Kindergartenbesuchs bestätigen, jedoch keinen Unterschied in der frühkindlichen Entwicklung mit Bezug auf Halbtags- oder Ganztagsförderung feststellen (Sylva et al. 2010).

<sup>v</sup> Auch Kinder mit Migrationshintergrund nehmen tendenziell weniger häufig an Vorschulprogrammen teil, also Kinder bei denen davon ausgegangen wird, dass sie in besonderem Maße von entsprechender Sprachförderung profitieren könnten.

<sup>vi</sup> Seit 2009 folgt in Schweden die Platzfinanzierung der Einrichtungswahl der Eltern, d.h. die Kommunen finanzieren jeden Kinderbetreuungsplatz gleichermaßen, unabhängig davon, ob die jeweilige Einrichtung öffentlich oder privat betrieben wird. Da aber die Kommunen gesetzlich verpflichtet sind einen Kitaplatz für alle Kinder ab dem ersten Lebensjahr zu stellen und die meisten Kitas in kommunaler Trägerschaft sind, ist die Trennung zwischen Angebots- und Nachfragefinanzierung unscharf. Auch in einigen deutschen Bundesländern gibt es mittlerweile Gutscheimodelle zur Platzfinanzierung. Es wird aber weder in Schweden noch Deutschland Geld direkt an Eltern ausgeschüttet.