



Leseprobe aus Ifland, Kindheitspolitik in Deutschland und Norwegen,
ISBN 978-3-7799-2555-2

© 2017 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?
isbn=978-3-7799-2555-2](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-2555-2)

1. Einleitung

„Welche öffentlichen Maßnahmen dem Kindeswohl förderlich oder abträglich sind und in welcher Hinsicht, hierüber wird in der Regel politisch nur dann gesprochen, wenn bestimmte Maßnahmen aus anderen Gründen gefördert oder bekämpft werden sollen [...]: Das Kindeswohl wird zum ideologischen Gemeinplatz, den man dem Gegner um die Ohren schlägt“

(Kaufmann/Lüscher 1979, S. 223; H.i.O.)

Die Frage, wo und wie Kinder in den ersten Lebensjahren betreut werden, ist grundlegend eine private Angelegenheit, das heißt, sie betrifft primär die Familie und damit den privaten Raum. Jedoch ist diese private Angelegenheit heutzutage öffentlicher als je zuvor, da Kinder zunehmend in Institutionen außerhalb der Familie betreut werden. Zudem wird das Leben von Familien mit kleinen Kindern – und damit auch die Kinderbetreuung – in politischen Diskursen moderner Wohlfahrtsstaaten immer stärker öffentlich thematisiert. Hierbei wird die Frage nach der Betreuung der Kinder zu einer zentral politischen, die vor allem Teil politischer Diskurse zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf und zur frühkindlichen Bildung ist. In Verbindung mit diesen beiden Themenschwerpunkten gewinnt die Betreuung von Kindern in Wohlfahrtsstaaten seit einigen Jahren bzw. Jahrzehnten zunehmend an gesellschaftspolitischer Relevanz. Verbunden mit dieser Bedeutungsaufwertung der Kinderbetreuung ist ein Wandel in der Zuweisung der Verantwortung bei der Betreuung, die nicht mehr (nur) im privaten Raum der Familie verortet ist (vgl. u. a. Karner/Cloos 2010; Liegle 2010; Tietze 2002, 2003): Indem im Wohlfahrtsstaat unterschiedliche politische Instrumente zur Kinderbetreuung bereitgestellt werden, wie bspw. eine finanzielle Unterstützung, wenn die Kinder zu Hause betreut werden und die Möglichkeit der Betreuung in einer Kindertageseinrichtung, wird das Verhältnis zwischen der privaten Betreuung im Innenraum der Familie und der außerfamiliären Betreuung beeinflusst.²

2 Welches *Diskursverständnis* der vorliegenden Untersuchung zugrunde liegt, wird in Kapitel 3.2 dargelegt. In der vorliegenden Forschung wird der Begriff des *Wohlfahrtsstaates* und nicht des *Sozialstaates* verwendet. Nach Kaufmann ist der *Wohlfahrtsstaatsbegriff* vorwiegend in der international ausgerichteten Forschungslandschaft als wertungsfreie Um-

Die beiden genannten Möglichkeiten der Betreuung von Kindern – innerfamiliär und außerfamiliär – verweisen darauf, dass es in den Auseinandersetzungen zur Kinderbetreuung mindestens um die „Familie als die überdauernde private Lebenswelt der Kinder und [um] die Tageseinrichtung für Kinder als repräsentative Ausdrucksform gesellschaftlich institutionalisierter Kindheit [geht]“ (Liegle 2010, S. 64). Hierbei steht nicht die Frage im Mittelpunkt, ob die Kinderbetreuung dem innerfamiliären/privaten *oder* dem außerfamiliären/öffentlichen Bereich zuzuordnen ist. Vielmehr nimmt die Frage einen zentralen Raum im politischen Diskurs ein, ob die Betreuung von Kindern *ausschließlich* im privaten Bereich der Familie durch die Betreuung der Eltern zu verorten ist, oder ob die innerfamiliäre Betreuung durch eine außerfamiliäre Betreuung in einer Kindertageseinrichtung *ergänzt* werden soll. Auf den politischen Diskurs übertragen bedeutet dies, dass die konkrete Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der inner- und außerfamiliären Betreuung immer eine politische Verhandlungsfrage ist, die im zeitlichen Verlauf veränderbar ist und zwischen verschiedenen Wohlfahrtsstaaten Unterschiedlichkeiten aufweisen kann, da „[d]ie europäischen Gesellschaften [...] ganz unterschiedliche Vorstellungen davon [haben], wie und von wem Kinder im Vorschulalter betreut werden“ (Veil 2003, S. 12; siehe auch Korsvold 2008a; Tietze 2003). Im europäischen Vergleich sind die größten länderspezifischen Unterschiede in der Betreuung von Kindern unter drei Jahren zu verzeichnen (vgl. Veil 2003, S. 12), weil die außerfamiliäre Betreuung von Kindern dieser Altersgruppe,

schreibung der öffentlichen Verantwortungsübernahme für die Wohlfahrtssicherung des Individuums gebräuchlich. Zugleich findet sich Kaufmann zu Folge in Teilen der deutschen Debatte das Vorgehen, hiermit einen als überbordend empfundenen Eingriff in die Lebenswelt der Bürger und gesellschaftlicher Teilsysteme wie bspw. der Wirtschaft zu beschreiben. In diesem Kontext wird der Sozialstaat als Korrektiv verwendet, um einen eher zurückhaltenden Umverteilungs- und Sicherungsmodus der öffentlichen Hand zu skizzieren (vgl. Kaufmann 1997, S. 21, Kaufmann 2003, S. 34 ff.; Ullrich 2005, S. 15 f.). Die vorliegende Untersuchung steht außerhalb derartiger Auseinandersetzungen. Vielmehr wird ein möglichst breit angelegter und wertungsfreier Begriff benötigt, der es ermöglicht, die beiden nationalstaatlichen Varianten der öffentlichen Sicherung und Unterstützung der Wohlfahrt ihrer Bürger treffend zu umklammern und die Betreuungspolitik einzuschließen. Hierfür bietet sich der Wohlfahrtsstaatsbegriff an – nicht zuletzt auch, um damit den Anschluss zur international vergleichenden Forschungslandschaft zu unterstreichen. Das mit dieser sprachlichen Kurssetzung verbundene Wohlfahrtsstaatsverständnis der vorliegenden Forschung kommt prägnant in der von Girvetz vorgeschlagenen Definition zum Ausdruck: „The welfare state is the institutional outcome of the assumption by a society of legal and therefore formal and explicit responsibility for the basic wellbeing of all of its members“ (Girvetz 1968, S. 512).

im Vergleich zu älteren Kindern, ein relativ junges Thema im politischen Diskurs ist.

Ein grundlegender Wandel in der politischen Ausrichtung hinsichtlich des Verhältnisses zwischen der inner- und außerfamiliären Betreuung von Kindern unter drei Jahren war im deutschen Wohlfahrtsstaat zu verzeichnen, als im Zuge der Einführung des Kinderförderungsgesetzes (KiföG) die Verhandlungsfrage (erneut) auf der politischen Tagesordnung stand, wie und wo die Betreuung von Kindern ausgestaltet werden und verortet sein soll: Sollen Kinder dieser Altersgruppe primär innerfamiliär durch die Eltern betreut werden, oder wird die zusätzliche Betreuung in einer Kindertageseinrichtung der ausschließlich innerfamiliären Betreuung vorgezogen? Diese als höchst kontrovers einzuschätzende politische Verhandlungsfrage bezüglich der Kinderbetreuung manifestiert sich in zwei politischen Instrumenten, die im Jahr 2013 parallel eingeführt wurden: Dies ist zum einen der Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr und zum anderen das Betreuungsgeld, mit dem eine finanzielle Unterstützung bei der Nichtinanspruchnahme einer Kindertageseinrichtung verbunden ist. Die politischen Instrumente zielen damit sowohl auf die inner- als auch auf die außerfamiliäre Betreuung und sind Ausdruck eines möglichen Spannungsverhältnisses bezüglich der Verortung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren. Dieses Spannungsverhältnis kommt im folgenden Zitat prägnant zum Ausdruck, welches dem politischen Diskurs zur Kinderbetreuung in Deutschland entnommen wurde: „Auf der einen Seite werden Betreuungseinrichtungen ausgebaut [...] und auf der anderen Seite werden Anreize geschaffen, die neuen Kitas zu meiden und die Kinder eben nicht dorthin zu schicken. Wo ist denn da die Logik? Das ist doch abstrus“ (BT-PP17-16_2010, S. 1406).

Die skizzierte Situation in Deutschland ist im europäischen Kontext kein neues Phänomen. Eine vergleichbare Situation gab es bereits Ende der 1980er Jahre im norwegischen Wohlfahrtsstaat: Im Jahr 1988 wurde auf politischer Ebene parallel zum geforderten quantitativen und qualitativen Ausbau von Kindertageseinrichtungen, der in der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr münden sollte, die Einführung des Betreuungsgeldes vorgeschlagen (vgl. Korsvold 2008a). Auch hier kann die damals geplante Einführung zweier politischer Instrumente, die gleichzeitig auf die inner- und außerfamiliäre Betreuung der Kinder zielen, als Auslöser für Kontroversen im politischen Diskurs zur Kinderbetreuung gesehen werden (vgl. Lekang 2000, S. 68). Das Betreuungsgeld wurde zehn Jahre

nach dem ersten Vorschlag im Gesetz aufgenommen, da erst dann eine politische Mehrheit für die Einführung zustande kam. Für die Realisierung des Rechtsanspruchs auf einen Platz in einer Kindertageseinrichtung wurden zwanzig Jahre benötigt, da die Voraussetzung für die Einführung des Rechtsanspruchs die volle Bedarfsdeckung an Plätzen in einer Kindertageseinrichtung war, die erst im Jahr 2009 umgesetzt werden konnte.

Der Situation in Deutschland und in Norwegen ist gemeinsam, dass zeitgleich zwei politische Instrumente diskutiert wurden, die sowohl auf die inner- als auch auf die außerfamiliäre Betreuung von Kindern unter drei Jahren ausgerichtet sind. Weiterhin wurde in beiden Ländern aufgrund dieser beiden politischen Instrumente die Frage nach der Verortung der Betreuung von Kindern unter drei Jahren neu und kontrovers im politischen Diskurs verhandelt.

Wie das Verhältnis zwischen den beiden Betreuungsformen ausgestaltet ist bzw. werden soll, hängt mit zahlreichen Faktoren zusammen, wie bspw. dem kulturellen Kontext, historischen Entwicklungspfaden, wohlfahrtsstaatlichen Traditionen und den spezifischen Verständnissen über Betreuung sowie mit Vorstellungen über Kinder und Kindheit. Daher wird in der vorliegenden Untersuchung auf die folgende umfassende Forschungsfrage fokussiert:

- *Welche sozialen Konstruktionen von Betreuung und damit verbunden von Kindern und Kindheit können im jeweiligen nationalen politischen Diskurs zur Kinderbetreuung in Deutschland und Norwegen analysiert werden?*

Die Beantwortung der Fragestellung geht von der ersten Annahme aus, dass es jeweils in beiden Ländern einen politischen Diskurs zur Kinderbetreuung gibt.³ Zweitens wird in der vorliegenden Untersuchung der Annahme gefolgt, dass Kindheit in modernen Wohlfahrtsstaaten, und somit auch in Deutschland und Norwegen, im Wesentlichen durch politische Handlungen geprägt wird (vgl. u. a. Alanen 1996; Joos 2002a, 2006; Klinkhammer 2014; Korsvold 2008a; Lüscher 1999; Mierendorff 2013; Mierendorff/Olk 2003; Schmid 2003). Politisches Handeln reagiert auf gesellschaftliche Entwicklungen und wirkt gleichzeitig auf diese Entwicklungen regulierend – Politik spiegelt damit gesellschaftliche Wertvorstellungen wider, setzt aber auch eigene und normativ wirkende Werte. Auf Kinder und Kindheit bezogen bedeutet dies, dass die Ausgestaltung der Betreuungspolitik Handlungs-

3 Für nähere Ausführungen siehe Kapitel 3.2.2.

spielräume zur Verwirklichung bestimmter Formen der Kinderbetreuung eröffnet, aber auch die Möglichkeit zur Realisierung alternativer Betreuungsmöglichkeiten erschwert. Dies hat in hohem Maße Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse von Kindern – und damit auch speziell auf die Betreuung (vgl. Leira 1996, S. 215). Aus diesen Gründen heraus wird die Analyse in der vorliegenden Forschung auf den *politischen* Diskurs zur Kinderbetreuung fokussiert, da dieser von tragender Bedeutung für das reale Leben und somit auch für die Betreuung der Kinder ist.

Der Bereich der Kinderbetreuung auf politischer Ebene – *Betreuungspolitik* – wird in der vorliegenden Forschung als ein Teil der Familienpolitik gefasst. Familie und Staat sind grundlegend aufeinander angewiesen, da die Familie in quantitativer Hinsicht die Mitglieder eines Staates bereitstellt und in qualitativer Hinsicht die Betreuung und Erziehung der Kinder übernimmt. Gerlach folgend hat der Staat „daher ein Interesse daran, dass die Familie ihre Aufgaben wahrnehmen kann. Dabei bedarf sie der gesellschaftlichen und politischen Unterstützung“ (Gerlach 2008, S. 36). Diese Unterstützung wird durch die Familienpolitik geregelt, die sowohl Einfluss auf das Unterstützungsverhältnis zwischen Staat und Familie als auch innerhalb der Familie zwischen den Familienmitgliedern nimmt (vgl. Gerlach 2008, S. 36) – und somit die inner- und außerfamiliäre Betreuung der Kinder beinhaltet.

Das in der vorliegenden Forschung verwendete Konzept der *Kindheitspolitik* schließt den Bereich der Betreuungspolitik ein und macht gleichsam dafür sensibel, dass politische Entscheidungen, die die Betreuung von Kindern betreffen, einen maßgeblichen Einfluss auf Kindheit haben. Zudem wird mit dem Konzept der Kindheitspolitik die Schwerpunktsetzung der vorliegenden Forschung deutlich, nämlich den Bereich der Betreuung auf politischer Ebene aus kindheitstheoretischer Perspektive zu analysieren.⁴ Die *Relevanz* der damit genuin eingenommenen analytisch-kindheitstheoretischen Perspektive⁵ liegt darin begründet, dass gerade in politischen Verhandlungen allgemein die folgende Gefahr besteht: Wird dem eingangs zitierten Statement von Kaufmann und Lüscher gefolgt, dann kann das Kindeswohl „zum ideologischen Gemeinplatz [werden], den man dem Gegner um die Ohren schlägt“ (Kaufmann/Lüscher 1979, S. 223), um eigentlich andere und nicht auf Kinder bezogene Interessen durchsetzen zu

4 Siehe zum Konzept der Kinderpolitik bspw. Klundt 2017, S. 12 ff. und Lüscher 2003.

5 Diese Perspektive stellt die in der vorliegenden Forschung dominierende Perspektive dar, die von der diskursanalytischen und der international-vergleichenden Perspektive flankiert wird.

können (vgl. auch Bühler-Niederberger 2005c). Zeiher äußert bezüglich der Kinderbetreuung die Vermutung, dass hier möglicherweise „eine Art Outsourcing von Sorgearbeit [vorliegt], das dem Interesse der Wirtschaft in doppelter Weise gerecht wird: dem Interesse an der aktuellen Arbeitskraft der Eltern und an einer besseren Qualifikation der Kinder als den künftigen Arbeitskräften“ (Zeiher 2004, S. 4). Damit läge der Fokus einseitig auf dem Anstreben einer gelingenden Balance zwischen elterlicher Erwerbstätigkeit und innerfamiliärer Kinderbetreuung sowie auf einer möglichst effektiven und im Lebenslauf frühzeitig einsetzenden Investition in Humankapital. Inwiefern hierin die Bedarfe von Kindern eine – bzw. welche – Rolle spielen, ist fraglich.

Vor diesem Hintergrund verfolgt die vorliegende Untersuchung das Ziel, die im politischen Diskurs vorfindbaren Vorstellungen von Betreuung und darin eingebettet über Kinder und Kindheit in Deutschland und Norwegen aus analytisch-kindheitstheoretischer Perspektive darzulegen. Erst diese Offenlegung kann die Ausgestaltung der Kinderbetreuung zwischen gegenwärtigen kindheitsbezogenen Zielen und zukünftigen gesamtgesellschaftlichen Prämissen sowie zwischen inner- und außerfamiliärer Betreuung ausloten. Die verfolgte kindheitstheoretische Perspektive, die sich auf den sozialkonstruktivistischen Ansatz der neuen Kindheitssoziologie bezieht, bietet die Möglichkeit, die sozialen Konstruktionen von Betreuung sowie von Kindern und Kindheit, die oftmals als Selbstverständlichkeiten und Generalisierungen im politischen Diskurs vorkommen, zu rekonstruieren und möglicherweise zu problematisieren (vgl. u. a. Alanen 2005; Bischoff/Pardo-Puhlmann/de Moll/Betz 2013; James/James 2004; Prout/James 1990).⁶

Den Kontext der empirischen Analyse stellt der thematische Zugang zur Kinderbetreuung (erster Teil des theoretisch-konzeptionellen Rahmens) dar, der auf drei Ebenen dargelegt wird (Kap. 2): Auf *theoretischer Ebene* wird das Verhältnis zwischen inner- und außerfamiliärer Betreuung aus historisch-allgemeiner Perspektive beschrieben. Darauf aufbauend werden auf der zweiten Ebene, der *nationalstaatlichen Ebene*, die Betreuungspolitiken mit ihren konkreten politischen Instrumenten in Deutschland und Norwegen näher in den Blick genommen. Geschlossen wird das Kapitel mit

6 Hierbei verfolgt die vorliegende Untersuchung explizit nicht das Ziel, eine chronologische Entwicklung der Betreuungspolitiken beider Länder nachzuzeichnen und herauszuarbeiten, inwiefern sich die beiden Länder in Bezug auf die Ausgestaltung der Kinderbetreuung möglicherweise beeinflusst haben.

Ausführungen auf der dritten Ebene, der *international-vergleichenden Ebene*, die einen Vergleich der Betreuungspolitiken in Deutschland und Norwegen beinhaltet.

Den zweiten Teil des theoretisch-konzeptionellen Rahmens bilden drei Forschungsperspektiven (Kap. 3): Das ist erstens die kindheitstheoretische Perspektive, zweitens die diskursanalytische Perspektive und drittens die komparative Perspektive, die für den internationalen Vergleich notwendig ist. Erst dieser multiperspektivische Ansatz ermöglicht es, soziale Konstruktionen von Betreuung sowie von Kindern und Kindheit im jeweiligen politischen Diskurs zur Kinderbetreuung in Deutschland und Norwegen vergleichend zu analysieren. Die zentralen Ergebnisse aus den Kapiteln 2 und 3 werden in Kapitel 4 miteinander verbunden, um den theoretisch-konzeptionellen Rahmen der vorliegenden Forschung schaffen zu können. Der explorative Charakter der vorliegenden Forschung benötigt eine Vorgehensweise, mit der dem Untersuchungsgegenstand unvoreingenommen und flexibel gegenübergetreten werden kann. Der Forschungsstil der *Grounded Theory* nach Strauss und Corbin ermöglicht ein solches Vorgehen und wird in Kapitel 5 vorgestellt. In diesem Kapitel wird auch auf die Spezifik und die damit verbundenen Herausforderungen der international-vergleichenden Ausrichtung der Untersuchung eingegangen.

Die Ergebnisdarstellung findet auf den drei Ebenen statt, die auch beim thematischen Zugang gewählt wurden: Auf *theoretischer Ebene* wird in Kapitel 6 das entwickelte theoretische Modell zur Kindheitspolitik – Kindern nutzbringendes Aufwachsen politisch ermöglichen – erläutert. Dieses beinhaltet die Abstraktion der Analyseergebnisse beider nationaler politischer Diskurse auf höchster analytischer Ebene. Die Analyseergebnisse auf *nationalstaatlicher Ebene* werden anschließend dargelegt (Kap. 7 und 8). In diesen Kapiteln wird die Struktur des entwickelten theoretischen Modells mit Inhalt gefüllt, der von der jeweiligen Ausprägung des Phänomens (förderungsorientiertes, arbeitsmarktkompatibles, unspezifisch-elternverantwortetes und behütetes Aufwachsen) im jeweiligen nationalen Diskurs abhängig ist. Das bedeutet, dass die Analyseergebnisse des deutschen und norwegischen Diskurses entlang der in dem Modell erarbeiteten Kategorien mit ihren jeweiligen spezifischen Eigenschaften dargelegt werden, wobei hier der Struktur des Kodierparadigmas nach Strauss und Corbin gefolgt wird (vgl. Strauss/Corbin 1996, S. 75 ff.).⁷ Die Explikation der empirischen

7 Diese Struktur wird auch anhand der Gliederung sichtbar, da die Darlegung der jeweiligen Ausprägungen des nutzbringenden Aufwachsens – förderungsorientiertes, arbeitsmarkt-

Ergebnisse auf der dritten Analyseebene, der *international-vergleichenden Ebene*, erfolgt in Kapitel 9. Ergänzt wird dieses Kapitel mit einem Bezug zum erarbeiteten theoretisch-konzeptionellen Rahmen, indem die vergleichenden Ergebnisse an theoretische Erkenntnisse rückgebunden werden. Abschließend (Kap. 10) werden Hinweise für mögliche weitere Forschungen gegeben, die auf den Ergebnissen der vorliegenden Forschung aufbauen können.

kompatibles, unspezifisch-elternverantwortetes und behütetes Aufwachsen – den Bezugspunkten des Kodierparadigmas folgt.

2. Thematischer Zugang: Kinderbetreuung durch Familie und Staat

Dieses Kapitel stellt den ersten Teil des theoretisch-konzeptionellen Rahmens dar. Zunächst wird die Thematik der Kinderbetreuung im Allgemeinen und der Betreuungspolitik im Speziellen auf theoretischer Ebene (Kap. 2.1) und auf nationalstaatlicher Ebene (Kap. 2.2) beschrieben, um daraus relevante Aspekte für die Forschung zu generieren: Die erste Ebene setzt sich mit dem Verhältnis zwischen inner- und außerfamiliären Betreuung aus historisch-allgemeiner Perspektive auseinander, während die zweite Ebene die Betreuungspolitiken mit ihren konkreten politischen Instrumenten in Deutschland und Norwegen beschreibt. Geschlossen wird dieses Kapitel mit Ausführungen auf international-vergleichender Ebene, indem die Betreuungspolitiken in Deutschland und Norwegen miteinander verglichen werden (Kap. 2.3).

2.1 Theoretische Ebene: Kinderbetreuung durch Familie und Staat – eine historisch-konzeptionelle Annäherung

Lebensbedingungen der Kinder sind von einem stetigen gesellschaftlichen und historischen Wandel sowie durch kulturelle Unterschiede geprägt (vgl. Tietze 2003, S. 247). Hierbei geht es auch um die Fragen, in welchem Verhältnis die innerfamiliäre zur außerfamiliären Betreuung steht (vgl. Karner/Cloos 2010, S. 1) und wie die Betreuung der Kinder ausgestaltet sein soll. Inhalte und Ergebnisse dieser Auseinandersetzungen sind aus historischer Perspektive variabel und können bis heute als politisch umstritten eingeschätzt werden (vgl. Liegle 2010, S. 63). Allerdings erscheint es aus europäischer Perspektive heutzutage als eine gemeinsam geteilte Selbstverständlichkeit, dass Kinder neben der traditionellen innerfamiliären Betreuung auch eine Betreuung in einer Kindertageseinrichtung erfahren und somit zumindest einen Teil des Tages außerfamiliär verbringen, sodass von einer

„Normalisierung von Kindertageseinrichtungen als erste öffentliche Betreuungs- und Bildungseinrichtung im Lebenslauf von Kindern“ (Karner/Cloos 2010, S. 2) ausgegangen werden kann. Wie diese Entwicklung aus historischer Perspektive im Allgemeinen erklärt werden kann und welche generalisierenden Ergebnisse hieraus abgeleitet werden können, ist Gegenstand in diesem Kapitel.

2.1.1 Allmähliche staatliche Fokussierung auf Kinderbetreuung

Wie Oberhuemer und Ulich in ihrer Studie zur Kinderbetreuung in Europa ausführen, verlief „der Beginn der außerhäuslichen Betreuung von Kindern [...] in den meisten europäischen Ländern [...] relativ ähnlich“ (Oberhuemer/Ulich 1997, S. 15). Diese Annahme erlaubt es, an dieser Stelle einen allgemeinen Überblick über die Entwicklung von einer primär innerfamiliären zu einer zunehmenden und zusätzlichen außerfamiliären Betreuung zu geben, der sowohl für das Untersuchungsland Deutschland als auch Norwegen Gültigkeit hat. Um dennoch auf die beiden Untersuchungsländer Bezug zu nehmen, wird ergänzend auf die beiden Länder explizit eingegangen, wenn sich diese Spezifizierung als forschungsrelevant erweist.

Außerfamiliäre Betreuungseinrichtungen für Kinder bis zum Schulalter haben ihre Wurzeln europaweit im 19. Jahrhundert. Franke-Meyer und Reyer weisen in ihren Ausführungen zum Verhältnis von inner- und außerfamiliärer Betreuung darauf hin, dass in der Fachliteratur häufig Industrialisierungsprozesse mit einem Ausbau von Institutionen zur außerfamiliären Betreuung fälschlicherweise kausal miteinander verknüpft werden. Dies wird ihrer Einschätzung nach der „historischen Sachlage nicht gerecht, weil die Einrichtungen auch in Regionen entstanden, in denen von Industrialisierung weit und breit nichts zu sehen war, und weil ihre Gründung gerade auch für ländliche Regionen gefordert wurde“ (Franke-Meyer/Reyer 2010, S. 28; vgl. auch Reyer 2006a, S. 58 ff.). Dennoch kann konstatiert werden, dass trotz zeitlicher Verschiebungen zwischen den verschiedenen Ländern die Industrialisierung mit ihren Begleiterscheinungen – wie Urbanisierung, veränderten Familienstrukturen, einer neuen Sicht auf das Kind sowie einer zunehmenden außerhäuslichen Arbeit der Frauen – einen Ausbau von außerfamiliären Institutionen zur Kinderbetreuung länderübergreifend seit dem 19. Jahrhundert begünstigten (vgl. Biedinger/Becker 2006, S. 3; Oberhuemer/Ulich 1997, S. 15; Tietze/Paterak 1993, S. 273). In diesem gesellschaftlichen Veränderungsprozess entwickelten sich zwei Formen vor-

schulischer außerfamiliärer Betreuung, die im Folgenden idealtypisch betrachtet werden:

- 1) Die erste idealtypische Form der außerfamiliären Betreuung für Kinder bis zum Schulalter entwickelte sich mit der Zielsetzung, die grundlegenden physischen Bedürfnisse von bedürftigen Kindern, insbesondere von Kindern aus der Arbeiterschicht, zu befriedigen. Dies beinhaltete den Schutz der Kinder vor Verwahrlosung sowie vor physischen Schäden, aber auch eine Betreuung der Kinder während der außerhäuslichen Arbeitszeiten der Eltern (vgl. Biedinger/Becker 2006, S. 3; Oberhuemer/Ulich 1997, S. 15; Tietze/Paterak 1993, S. 274). Ein weiteres, aber weniger dominierendes Motiv war die Förderung gewisser Grundqualifikationen sowie eine „religiös-moralische Unterweisung“ (Oberhuemer/Ulich 1997, S. 15) der Kinder. Verbunden mit dieser Ausrichtung ist Pfarrer Theodor Fliedner, „der Kinderbewahranstalten als Ort der Disziplinierung und Erziehung der Kinder der aufkommenden Arbeiterklasse konzipierte und ausbaute“ (Rabe-Kleberg 2011, S. 48). Diese Institutionen wurden auf private Initiativen hin gegründet und privat geführt – gemäß den Prinzipien der sozialen Fürsorge und Wohltätigkeit –, wobei sich der Staat zurückhielt (vgl. Oberhuemer/Ulich 1997, S. 15). Um die Betreuung der Kinder während der Arbeitszeiten der Eltern abdecken zu können, waren diese Einrichtungen meistens ganztägig geöffnet. Konzeptionell sind diese Institutionen mit Begriffen wie „Kleinkinder-Bewahranstalten“ (Reyer 2006a, S. 47) und „Kinderasyle“ (Korsvold 1991, S. 229) verbunden.
- 2) Die zweite Entwicklungslinie im Ausbau außerfamiliärer Institutionen zur Kinderbetreuung, die zeitlich später als die bereits beschriebene Entwicklung einsetzte, fußte auf einer stärker kindbezogenen Konzeption. Im Gegensatz zu der ersten skizzierten Form der Einrichtungen sollten Kinder nicht lediglich (auf-)bewahrt, sondern durch pädagogische Angebote gezielt umfassend gefördert werden (vgl. Biedinger/Becker 2006, S. 3), sodass diese Betreuungsangebote mit einem primären Erziehungs- und Bildungsauftrag verbunden waren. Die an dieser Ausrichtung entstandene Form des Kindergartens basiert auf den Ideen von Friedrich Fröbel, die Mitte des 19. Jahrhunderts von Deutschland ausgehend internationalen Einfluss gewannen (vgl. Fröbel 1982; Korsvold 2005, S. 30 ff.; Rabe-Kleberg 2011, S. 49).

Die Entwicklung der seit dem 19. Jahrhundert allmählichen staatlichen Unterstützungen für eine außerfamiliäre Betreuung der Kinder bis zum