

Erhard, Katharina; Scholz, Antonia; Haring, Dana

Die Equal Access Study. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign

München : Deutsches Jugendinstitut 2018, 43 S. - (ICEC Working Paper Series; 1)



Quellenangabe/ Reference:

Erhard, Katharina; Scholz, Antonia; Haring, Dana: Die Equal Access Study. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign. München : Deutsches Jugendinstitut 2018, 43 S. - (ICEC Working Paper Series; 1) - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-282741 - DOI: 10.25656/01:28274

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-282741>

<https://doi.org/10.25656/01:28274>

in Kooperation mit / in cooperation with:



**Deutsches
Jugendinstitut**

<https://www.dji.de>

Nutzungsbedingungen

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der


Leibniz-Gemeinschaft



Deutsches
Jugendinstitut

Katharina Erhard
Antonia Scholz
Dana Harring

Die Equal Access Study

Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign

Das Deutsche Jugendinstitut e.V. (DJI) ist eines der größten sozialwissenschaftlichen Forschungsinstitute Europas. Seit über 50 Jahren erforscht es die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und Familien, berät Bund, Länder und Gemeinden und liefert wichtige Impulse für die Fachpraxis.

Träger des 1963 gegründeten Instituts ist ein gemeinnütziger Verein mit Mitgliedern aus Politik, Wissenschaft, Verbänden und Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Die Finanzierung erfolgt überwiegend aus Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und den Bundesländern. Weitere Zuwendungen erhält das DJI im Rahmen von Projektförderungen vom Bundesministerium für Bildung und Forschung, der Europäischen Kommission, Stiftungen und anderen Institutionen der Wissenschaftsförderung.

Das Internationale Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung – International Centre Early Childhood Education and Care (ICEC) – wurde 2012 am Deutschen Jugendinstitut (DJI) eingerichtet. Das Aufgabenspektrum umfasst, internationale Betreuungssysteme zu beobachten, Erfahrungen und Forschungsergebnisse zu bündeln sowie gute Praxis zu identifizieren und Entwicklungen im Bereich frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung mitzugestalten. Das ICEC unterstützt auf diese Weise den internationalen Transfer von Wissen, politischen Konzepten und Erfahrungen und macht Erkenntnisse aus anderen Ländern für Deutschland nutzbar. Dabei wirkt das ICEC auch aktiv in internationalen Gremien und Netzwerken zum Thema frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung mit. Die Equal Access Study ist ein vergleichendes Forschungsprojekt, welches von 2017 bis 2020 im ICEC durchgeführt wird. Der Fokus der Studie liegt auf der Zugänglichkeit von FBBE-Angeboten in Kanada, Deutschland und Schweden. Von besonderem Interesse sind hierbei bestehende Zugangsbarrieren auf der lokalen Ebene.

Das ICEC wird gefördert vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

Publikationen innerhalb der Equal Access Study:

Volume 1 – Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign (auf Deutsch und Englisch)

Volume 2 – Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany (auf Englisch)

Volume 3 – Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden (auf Englisch)

Volume 4 – Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Canada (auf Englisch)

Impressum

© 2018 Deutsches Jugendinstitut e.V.

Abteilung Kinder und Kinderbetreuung

Nockherstraße 2

81541 München

Telefon +49 89 62306-0

Fax +49 89 62306-162

E-Mail icec@dji.de

www.dji.de

Grafik Brandungen GmbH, Leipzig

Druck Himmer GmbH Druckerei & Verlag, Augsburg

Datum der Veröffentlichung Dezember 2018

ISBN 978-3-86379-299-2

Inhalt

1 Die Equal Access Study: Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign	6
<i>Katharina Erhard, Antonia Scholz, Dana Harring</i>	
1.1 Forschungsschwerpunkt: das Problem des (un)gleichen Zugangs	7
1.2 Forschungsziele und -fragen	10
1.3 Konzeptioneller Rahmen: Dimensionen von Zugang	13
1.4 Methodischer Ansatz: Untersuchung von Zugangsbarrieren aus der Perspektive von vertikaler und horizontaler Governance	14
1.5 Forschungsdesign	16
1.6 Literatur	21
 2 Ungleiche Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland – Zusammenfassung	 24
<i>Antonia Scholz, Katharina Erhard, Sophie Hahn, Dana Harring</i>	
 3 Ungleiche Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Schweden – Zusammenfassung	 31
<i>Susanne Garvis, Johannes Lunneblad</i>	
 4 Ungleiche Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Kanada – Zusammenfassung	 38
<i>Christa Japel, Martha Friendly</i>	

Vorwort

Gleiche Zugangsbedingungen zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) sind zunehmend in den Blick nationaler und internationaler politischer Debatten gerückt. Obwohl die Betreuungsquoten in vielen Ländern steigen, lassen sich weiterhin Ungleichheiten hinsichtlich der Betreuung von Kindern aus sozial benachteiligten Gruppen beobachten. Forschungserkenntnisse zu Zugangsbedingungen sowie zur Bedeutung von institutionellen Rahmenbedingungen und Steuerungsprozessen bei der Entstehung oder Fortschreibung von Zugangsbarrieren sind begrenzt.

Die *Equal Access Study* adressiert diese Forschungslücke. Sie wird im Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC) am Deutschen Jugendinstitut durchgeführt. Die Studie besteht aus:

- einem Rahmenpapier zu Konzeption und Forschungsdesign des Projektes (ICEC Working Paper Series – Volume 1)
- einer Reihe aus drei Expertisen zu Ungleichheiten im Zugang zu FBBE in Deutschland, Schweden und Kanada (ICEC Working Paper Series – Volume 2–4)
- einem Abschlussbericht zu den Studienergebnissen aus sechs empirischen Fallstudien in ausgewählten Kommunen der drei Länder.

Das vorliegende Papier erläutert den konzeptionellen Rahmen und das Design der *Equal Access Study*. Weiterhin enthält es Zusammenfassungen der drei Länderberichte, die von WissenschaftlerInnen aus dem jeweiligen Land verfasst wurden. Um einer internationalen Leserschaft den Zugang zu den vorliegenden Informationen zu ermöglichen, werden das Rahmenpapier sowie die Zusammenfassungen auch auf Englisch veröffentlicht¹. Die Länderberichte liegen nur in Englisch vor.

Wir möchten uns explizit bei den AutorInnen, Prof. Christa Japel und Martha Friendly aus Kanada sowie Prof. Susanne Garvis und Dr. Johannes Lunneblad aus Schweden, für ihre Expertise, ihr Engagement und die konstruktive Zusammenarbeit bedanken. Ihre Beiträge ermöglichen uns ein tiefergehendes Verständnis der Governance-Strukturen und (potentiellen) Zugangsbarrieren im Feld der frühkindlichen Bildung und Betreuung in Kanada und Schweden.

Weiterhin danken wir unseren Kolleginnen am Deutschen Jugendinstitut: Birgit Riedel für ihr hilfreiches Feedback zum deutschen Länderbericht und Sylvie Ganzevoort für die organisatorische Unterstützung der Studie.

München, November 2018

Katharina Erhard

Antonia Scholz

Dana Harring

¹ Die englische Version finden Sie hier: www.dji.de/icec-e

Die *Equal Access Study*: Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign

Katharina Erhard, Antonia Scholz und Dana Harring

Die *Equal Access Study* ist ein qualitatives, ländervergleichendes Forschungsprojekt, das im Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (*International Centre Early Childhood Education and Care, ICEC*) durchgeführt wird. Basierend auf Erkenntnissen zu den Systemen frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) in Kanada, Deutschland und Schweden untersucht die Studie, welche Rolle institutionelle Rahmenbedingungen und Steuerungsprozesse in der Erklärung von Zugangsbarrieren zu FBBE spielen. Unsere Forschungsperspektive gründet in der Prämisse, dass sich Unterschiede bei der Inanspruchnahme von FBBE-Angeboten durch unterschiedliche soziale Gruppen nicht allein über elterliche Präferenzen und Einstellungen zu Kinderbetreuung erklären lassen. Vielmehr können solche Unterschiede auch durch strukturelle Faktoren wie Regelungswerke und Governance-Modi auf unterschiedlichen Ebenen der FBBE-Systeme bedingt sein.

Einen besonderen Schwerpunkt dieser Studie bilden das Zusammenspiel sowie Spannungsfelder zwischen und innerhalb der unterschiedlichen Governance-Ebenen im Feld der frühkindlichen Bildung. Methodisch stützt sich das Projekt daher auf qualitative Fallstudien, um zu beleuchten, wie übergeordnete politische Regelungen auf lokaler Ebene interpretiert und umgesetzt werden und was dies für die Frage nach (un)gleichem Zugang bedeutet. Das Ziel des Projekts liegt darin, bestehende Ungleichheiten beim Zugang zu FBBE auf lokaler Ebene in den Blick zu nehmen und aus den Fallbeispielen einzelner Kommunen über Hintergründe und Umgang mit solchen Ungleichheiten zu lernen. Hierfür werden Selektivitätsphänomene beim Zugang identifiziert und untersucht, welche Rolle die Praktiken und Handlungsstrategien lokaler Akteure für die (tatsächliche) Zugänglichkeit (*accessibility*) von FBBE-Angeboten spielen. Nachfolgend werden konkrete Forschungsfragen und -ziele vorgestellt sowie der konzeptionelle Rahmen, das Forschungsdesign und die Methodik des Forschungsprojekts erläutert.

1.1 Forschungsschwerpunkt: das Problem des (un)gleichen Zugangs

In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Bedeutung und Wahrnehmung der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung signifikant gewandelt (Campbell-Barr/Bogatić 2016). Die Relevanz von FBBE wird heute wesentlich stärker anerkannt, und in vielen westlichen Gesellschaften bildet der frühkindliche Bereich inzwischen einen Schwerpunkt der Sozialpolitik (Klinkhammer/Riedel 2018). Insbesondere durch das Aufkommen des sogenannten Sozialinvestitionsdiskurses und aufgrund von Erkenntnissen aus Neurowissenschaften und Entwicklungspsychologie wird die frühe Kindheit nicht nur für die kognitive Entwicklung von Kindern als entscheidend angesehen, sondern auch für die Entwicklung des Humankapitalpotenzials der Gesellschaft insgesamt (Naumann 2014). Internationale Forschungsergebnisse zeigen, dass Kinder, die frühkindliche Angebote in Anspruch nehmen, in ihrer Bildungskarriere langfristig davon profitieren und in der Schule tendenziell besser abschneiden als Kinder, die dies nicht tun (Ruhm/Waldfoegel 2012). Insbesondere Kinder aus benachteiligten Verhältnissen scheinen besonders stark von FBBE zu profitieren. Allerdings zeigen Forschungsergebnisse zugleich, dass solche positiven Effekte sehr stark von der Qualität der Angebote abhängen (Anders 2013; Keys et al. 2013). Unabhängig von ihren Vorteilen für die kognitive und sozio-emotionale Entwicklung von Kindern wird FBBE auch als Schlüssel zur Teilhabe von Frauen am Arbeitsmarkt angesehen und steht damit in direktem Zusammenhang mit volkswirtschaftlichem Nutzen und sozialem Wohlstand (Heckman et al. 2010; Heckman 2006).

Darüber hinaus wird die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung zunehmend als Schlüsselfaktor bei der Schaffung gleicher Bildungs- und Sozialchancen angesehen (Bennett 2012; Lazzari/Vandenbroeck 2012). So steht die Rolle der FBBE im Mittelpunkt politischer und wissenschaftlicher Debatten hinsichtlich der Bekämpfung sozialer Ungleichheit. Die Funktion von FBBE in modernen Wohlfahrtsstaaten geht über den Aspekt positiver Bildungseffekte hinaus und berührt in erheblichem Maße gesellschaftliche Herausforderungen wie Ungleichheit zwischen den Geschlechtern, soziale Ausgrenzung von Zugewanderten oder Kinderarmut (Gambaro et al. 2014a; Prigge/Böhme 2014). Insbesondere dank dem Einfluss supranationaler Akteure (d.h. OECD, Europäische Kommission und Weltbank) ist das Ziel, allen Kindern Chancengerechtigkeit und Gleichheit beim Zugang zu FBBE zu bieten, auf der internationalen politischen Agenda nach oben gerückt (Campbell-Barr/Bogatić 2016). Die daraus resultierende Verschiebung hin zu einer Sozialinvestitionspolitik in vielen Industrieländern (Häusermann 2018) und das beispiellose Interesse an der Bedeutung der frühen Kindheit (Currie/Almond 2011) haben dazu geführt, dass FBBE-Angebote in verschiedenen nationalen Systemen zunehmend überprüft und weiterentwickelt werden. Eine direkte Folge

davon sind die erheblichen Ausbaubemühungen in diversen Industrieländern, mit dem Ziel einer signifikanten Steigerung der Verfügbarkeit von FBBE-Angeboten im gesamten OECD-Raum (Bonoli/Reber 2010).

Dennoch führt eine höhere Verfügbarkeit von Angeboten per se nicht zwangsläufig zu mehr Chancengleichheit für alle Kinder, unabhängig von ihrer sozialen Herkunft. Vielmehr geht aus einer in Norwegen durchgeführten Längsschnittstudie hervor, dass selbst bei voller Bedarfsdeckung der Zusammenhang zwischen geringer Inanspruchnahme und Einkommen bzw. Bildungsniveau der Eltern zwar abgemildert wird, Zugangsungleichheiten aber nicht vollkommen aufgehoben werden (Sibley et al. 2015). Tatsächlich lassen sich in einer Vielzahl von Ländern² auch weiterhin, trotz Ausbaumaßnahmen, Selektivitätsmuster beobachten; Kinder aus sozial schwächeren Verhältnissen nutzen auch weiterhin mit geringerer Wahrscheinlichkeit FBBE-Angebote.

Weitere zu beobachtende Bestrebungen der Steuerungsebenen fokussieren zudem auf eine allgemeine (nicht zielgruppenorientierte) Zugänglichkeit frühkindlicher Angebote, sowie deren (oft begrenzte) Möglichkeiten, auf die zunehmend vielfältigen Bedarfe von Familien in lokalen Kontexten einzugehen (Vandenbroeck/Lazzari 2014). Solche Beobachtungen deuten darauf hin, dass auch weiterhin Probleme aufgrund ungleicher Zugangsbedingungen bestehen. Somit ist es angebracht, einen genaueren Blick auf mögliche subtiler wirkende Zugangsbarrieren zu werfen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass soziale Gerechtigkeit bzw. Bildungsgerechtigkeit³ ein komplexes und vielschichtiges Themenfeld ist, in das Aspekte jenseits der bloßen Zugänglichkeit von Angeboten hineinspielen. Das Konzept der Bildungsgerechtigkeit beinhaltet Phänomene, die über den Fokus des vorliegenden Forschungsprojekts hinausgehen, so beispielsweise Möglichkeiten einer gleichberechtigten Teilhabe, den intergenerationalen Transfer von kulturellem Kapital und die Art und Weise, wie soziale Ungleichheiten in alltäglichen Interaktionen und pädagogischen Praktiken reproduziert werden. Auch wenn gleiche Zugangschancen *per se* nicht (automatisch) zu gleichen Bildungserfolgen führen, so bilden sie doch eine wesentliche Voraussetzung dafür. Denn gleiche Zugangsmöglichkeiten sind entscheidend für die Förderung von Chancengleichheit. Damit wird jedoch keinesfalls in Abrede gestellt, dass gleiche Zugangsmöglichkeiten im weiteren Streben nach sozialer Gerechtigkeit lediglich den „Ausgangspunkt“ bilden und auf lange Sicht zwangsläufig zu neuen Herausforderungen führen (werden). Wenn beispielsweise die Diversität der zu betreuenden Kinder zunimmt, erfordert dies aufseiten der Fachkräfte eine stärkere Sensibilisierung für die Situation und Bedürfnisse von

2 Siehe Gambaro et al. (2014b) für eine Diskussion der Situation im Vereinigten Königreich und Oberhuemer (2014) zu anhaltenden Zugangsbarrieren im deutschen FBBE-System.

3 In der umfangreichen Literatur zu sozialer Ungleichheit in der Bildung lässt sich zwischen solchen Arbeiten unterscheiden, die sich mit Chancengleichheit in der Bildung befassen und solchen, die sich mit der Gleichheit von Bildungsergebnissen befassen. Für eine eingehende Diskussion zu Konzepten der Bildungsgleichheit siehe Guiton und Oakes (1995) oder Hallinan (1988).

Kindern mit unterschiedlicher sozialer, kultureller oder religiöser Herkunft (Dubovicki/Jukić 2016).

Internationale Forschungsergebnisse zeigen, dass Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen nicht nur mit geringerer Wahrscheinlichkeit FBBE-Einrichtungen besuchen, sondern zum Eintrittszeitpunkt auch älter sind (Europäische Kommission/EACEA/Eurydice/Eurostat 2014). So weisen Untersuchungen beispielsweise auf einen starken Zusammenhang zwischen dem Bildungsniveau von Müttern und der Inanspruchnahme von frühkindlichen Betreuungsangeboten hin; dies gilt insbesondere für die Altersgruppe der Unter-Dreijährigen. In ihrer Studie zur Situation in Europa hat Wirth (2013) für alle untersuchten Länder gezeigt, dass höher qualifizierte Mütter mit höherer Wahrscheinlichkeit in den Arbeitsmarkt zurückkehren und von FBBE-Angeboten Gebrauch machen als Mütter mit einem niedrigeren Qualifikationsniveau. Zudem tun sie dies mit höherer Wahrscheinlichkeit, wenn ihr Kind noch relativ jung ist. Dies ist besonders ausgeprägt in Ländern mit einem marktbasierten FBBE-System mit stark privatgewerblich geprägter Angebotsstruktur (z.B. Großbritannien, Kanada, Niederlande). Dies ist darauf zurückzuführen, dass in solchen Systemen die Kosten für FBBE vergleichsweise hoch und die Angebote somit nicht für alle Familien erschwinglich sind. Trotz staatlicher Unterstützung gibt es Anzeichen dafür, dass die tatsächlichen Kosten von Kinderbetreuung weniger gut ausgebildete Mütter – die in der Regel auch über ein geringeres Einkommen verfügen – davon abhalten können, Kinderbetreuungsangebote zu nutzen. Aus anderen Studien aus verschiedenen europäischen Ländern geht hervor, dass vor allem in Ländern mit einer insgesamt geringen Bildungsbeteiligung (d.h. Polen, Bulgarien, Österreich, Irland) ebenfalls soziale Disparitäten bei der Nutzung von frühkindlicher Bildung zu beobachten sind (van Lancker/Ghysels 2016). In diesen Systemen sind es insbesondere Kinder mit Migrationshintergrund, die mit der geringsten Wahrscheinlichkeit FBBE-Angebote nutzen (Vandenbroeck/Lazzari 2014).

Ähnliche Muster lassen sich auch im Hinblick auf die Qualität der frühkindlichen Erziehung beobachten: So haben Kinder mit weniger privilegiertem sozialem Hintergrund geringere Chancen, eine qualitativ hochwertige FBBE-Einrichtung zu besuchen als Gleichaltrige, die der Mittelschicht angehören (Gambaro et al. 2014a; Kuger/Klucznik 2008). Zwar liegen zu diesem Problem bislang nur wenige internationale Studien vor, erste Ergebnisse deuten jedoch darauf hin, dass dieses Phänomen in einer ganzen Reihe von Ländern zu beobachten ist (Europäische Kommission et al. 2014; Bennett 2012). Dies ist insbesondere deshalb besorgniserregend, weil sich qualitativ hochwertige FBBE positiv auf die kognitive und sozio-emotionale Entwicklung von Kleinkindern auswirkt. Zum einen haben Studien überzeugend dargelegt, dass die Qualität der Angebote, zu denen Kinder Zugang haben, von entscheidender Bedeutung ist, wenn es darum geht, Chancengleichheit in der Bildung gezielt zu verbessern. Zum anderen kann ein begrenzter Zugang von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen zu qualitativ hochwertigen Angebo-

ten bereits vorher bestehende soziale Segregationslinien und Unterschiede im Bildungserfolg im Vergleich zu besser gestellten Gleichaltrigen aus der Mittelschicht sogar noch verstärken (Riedel 2011).

Insgesamt ist jedoch festzustellen, dass sich anhand von Betreuungsquoten alleine keine aussagekräftigen Informationen zu Zugangsbarrieren gewinnen lassen. Vielmehr ist es der ungedeckte Bedarf an FBBE-Plätzen, der auf (strukturelle) Zugangsbarrieren für bestimmte soziale Gruppen oder bestimmte Regionen hinweist. Vor diesem Hintergrund wurde das Problem ungleicher Zugangsbedingungen im frühkindlichen Bereich in einigen neueren Studien und Projekten untersucht. Ein aktuelles Beispiel dafür ist ISOTIS⁴, ein europaweites Verbundprojekt, das sich auf verschiedenen Systemebenen mit der Entwicklung und Umsetzung effektiver politischer Strategien befasst, um so Bildungsungleichheiten frühzeitig, dauerhaft und wirksam zu bekämpfen. Ein weiteres Beispiel für ein laufendes Forschungsprojekt mit Fokus auf Praxisentwicklung ist das Projekt INTESYS⁵. Es befasst sich mit der Frage, wie eine engere Verzahnung einzelner Sektoren und Angebote dazu beitragen kann, benachteiligten Familien den Zugang zu qualitativ hochwertiger FBBE zu erleichtern. Im Jahr 2017 wurde außerdem das europäische CARE-Projekt⁶ abgeschlossen, das im Rahmen von Fallstudien in verschiedenen europäischen Städten auch Zugang und Teilhabe zu qualitativ hochwertiger FBBE untersuchte.

1.2 Forschungsziele und -fragen

Die *Equal Access Study* befasst sich insbesondere mit der Ermittlung bestehender Zugangsbarrieren in Systemen der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. In früheren Forschungsarbeiten galt das Augenmerk oftmals möglichen Hürden auf der Nachfrageseite, d.h. seitens der Familien sowie den elterlichen Entscheidungen für oder gegen die Betreuung ihres Kindes in einer FBBE-Einrichtung (siehe Vandenbroeck/Lazzari 2014 für eine kritische Analyse). Inzwischen lassen sich allerdings Tendenzen beobachten, die auf einen Perspektivwechsel bzw. eine Perspektiverweiterung hindeuten. So werden in der neueren Forschung Nutzungsmuster im frühkindlichen Bereich auch vermehrt mit Blick auf strukturelle Hürden und nicht mehr nur mit Blick auf elterliche Präferenzen untersucht (Pavolini/van Lancker 2018)⁷. Nur unzureichend erforscht ist bislang der Zusammenhang zwischen Bildungsungleichheit und institutionellen Rahmenbedingungen, inner-

⁴ <http://www.isotis.org>

⁵ <http://www.europe-kbf.eu/en/projects/early-childhood/intesys>

⁶ <http://ecec-care.org>

⁷ Eine ausführlichere Darstellung des Forschungsstands findet sich in der Studie zur Zugangssituation in Deutschland, siehe www.dji.de/icec-e.

halb derer diese sich entwickelt. Der Ansatz dieses Forschungsprojekts ist es daher, im Rahmen eines solchen Perspektivwechsels zu verstehen, wie Regulierungs- und Steuerungsaspekte in einzelnen FBBE-Systemen (auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene) jeweils mit den Zugangsbedingungen zusammenhängen. Dabei wird beleuchtet, inwieweit das Zusammenwirken der relevanten Akteure innerhalb und übergreifend auf den verschiedenen Governance-Ebenen ungleiche Zugangsbedingungen zu FBBE-Angeboten von guter Qualität verstärken oder verringern kann.

Das vorrangige Forschungsziel dieses Projekts besteht darin zu untersuchen, wie Regelungen auf unterschiedlichen Steuerungsebenen zur Erreichung eines gleichberechtigten Zugangs auf der lokalen Ebene umgesetzt werden, also auf der Ebene, auf der in der Regel die frühkindlichen Angebote von der lokalen Verwaltung koordiniert und organisiert werden. Im Fokus stehen dabei Herausforderungen, die auf der lokalen Ebene gleichen Zugangsbedingungen entgegenstehen und für einzelne Gruppen Barrieren schaffen. Daneben werden lokale Strategien und Ansätze zur Überwindung solcher Zugangsbarrieren untersucht. Ein weiteres Erkenntnisinteresse des Projekts betrifft die Frage, inwieweit lokale Governance-Prozesse und -Maßnahmen dem Einfluss von Steuerung auf anderen Governance-Ebenen⁸ (vertikale Governance) unterliegen. Diese ebenen-übergreifende Perspektive ist projektrelevant, da, die nationalen und regionalen Verwaltungsstrukturen in den jeweiligen Ländern unterschiedlich an der Koordinierung, Regulierung, und Finanzierung frühkindlicher Angebote beteiligt sind. Somit kommt den lokalen Akteuren je nach Kontext ein unterschiedliches Maß an Autonomie und Verantwortung zu.

Im Rahmen der *Equal Access Study* werden folgende Forschungsfragen untersucht:

- Was wird in Kanada, Deutschland und Schweden auf nationaler Ebene der FBBE-Steuerung unternommen, um das Thema ungleicher Zugangsbedingungen zu adressieren?
- Welche sind spezifische Rahmenbedingungen der FBBE-Systeme in Kanada, Deutschland und Schweden? Gibt es Hinweise darauf, dass bestimmte Merkmale eines Systems (beispielsweise Governance-Struktur, Regelungen, Trägerstruktur, Finanzierung, Interaktion mit angrenzenden Politikbereichen) die Chancengleichheit beim Zugang fördern bzw. erschweren?
- Wie sind die nationalen FBBE-Systeme in die jeweiligen Wohlfahrtssysteme der Länder eingebettet? Welche Aussagen lassen sich über andere für den FBBE-Sektor relevante politische Strategien und Maßnahmen treffen, beispielsweise über angrenzende familienpolitische Maßnahmen?

8 Während in der vorhandenen Literatur im Zusammenhang mit Governance-Ebenen Begriffe wie „übergeordnet“ oder „nachgeordnet“ vielfach verwendet werden, haben wir uns bewusst dafür entschieden, diese Begriffe nur dann zu verwenden, wenn es notwendig und angemessen erscheint. Damit möchten wir der Tatsache Rechnung tragen, dass der Grad der Autonomie und des politischen Einflusses der lokalen Regierungsebene in der FBBE-Steuerung je nach Land unterschiedlich ist, und deswegen nicht pauschal von einer „nachgeordneten“ Ebene gesprochen werden kann.

- Welche Erkenntnisse liefert die Auseinandersetzung mit Selektivitätsphänomenen in einem lokalen Kontext und entsprechenden Strategien und Ansätzen in der Umsetzung frühkindlicher Angebote – sowohl insgesamt als auch im Hinblick auf ungleiche Zugangsbedingungen?
- Wie interagieren die auf den verschiedenen politischen Ebenen angesiedelten Kompetenzbereiche miteinander? Welche Aussagen lassen sich zu den Chancen und Herausforderungen solcher Modelle der Mehrebenen-Governance und den damit verknüpften Regelungswerken im Hinblick auf die Bekämpfung von Zugangsungleichheit treffen?

Eine wesentliche Stärke des fallbasierten qualitativen Forschungsdesigns besteht darin, dass sich auf lokaler Ebene gesammelte Daten mit dem nationalen Rahmen des jeweiligen FBBE-Systems in Beziehung setzen lassen. Durch die Rückkoppelung an den nationalen Kontext der Wohlfahrtsstrukturen können wir besser verstehen, wie die lokalen Konstellationen und jeweilige Strategien (historisch) eingebettet sind.

Wie bereits erläutert, knüpft die Studie an Forschungsergebnisse an, nach denen Kinder und Familien aus sozioökonomisch benachteiligten Verhältnissen und kulturellen Minderheiten mit geringerer Wahrscheinlichkeit Zugang zu FBBE haben als solche aus privilegierten Verhältnissen. Unter sozioökonomisch benachteiligten Gruppen verstehen wir Gruppen, die über geringere finanzielle Ressourcen, niedrigere berufliche Positionen, einen geringeren Bildungsstand und/oder geringere persönliche Ressourcen verfügen (beispielsweise Alleinerziehende). Wenn wir von „kulturellen Minderheiten“ sprechen, gilt unser Interesse der Frage, welche Rolle Merkmale wie die ethnische Zugehörigkeit, Migrationsgeschichte und/oder Muttersprache für die Teilhabe an (qualitativ hochwertigen) Angeboten frühkindlicher Bildung spielen. Darüber hinaus soll eine induktive Vorgehensweise in der Datenerhebung die Identifikation von weiteren Gruppen, die gegebenenfalls Benachteiligung im Zugang erfahren, ermöglichen.

Aufgrund begrenzter Ressourcen richten wir unser Augenmerk in der Studie nicht explizit (auch) auf Kinder mit Behinderung, da die Zugangslogiken für Kinder mit Behinderungen, ebenso wie die Governance-Strukturen, Inklusionsstrategien und weitere damit verbundene Maßnahmen, teilweise von denen für die oben genannten Gruppen abweichen. Darüber hinaus sind in diesem Bereich weitere Akteure beteiligt, insbesondere aus dem Gesundheitswesen, die zu berücksichtigen wären.

1.3 Konzeptioneller Rahmen: Dimensionen von Zugang

Der heuristische Rahmen dieses Projekts stützt sich auf vier Dimensionen von Zugang, die in einer früheren Analyse von Best-Practice-Beispielen aus verschiedenen europäischen Ländern definiert wurden (Vandenbroeck/Lazzari 2014; Lazzari/Vandenbroeck 2012). Diese Kategorisierung von Zugangsbedingungen orientiert sich wiederum an einer von Roose und de Bie (2003) eingeführten Heuristik. Ein solcher Ansatz ist insofern sinnvoll, als die Autoren soziale Dienstleistungen fest in einem "intersubjektiven Verständnis" von Wohlfahrtsstaaten verankern. Dabei wird die Notwendigkeit einer Diversifizierung von Angeboten betont, damit alle Menschen die Möglichkeit erhalten, ihr Potenzial entsprechend den unterschiedlichen Bedürfnissen und unter verschiedenen Umständen voll zu entfalten (Roose/de Bie 2003). Aus dem Anspruch, Differenzierung zu ermöglichen, ergeben sich unterschiedliche Dimensionen von Zugang, die gleichzeitig als Kriterien zur Ermittlung der Qualität von Zugangsbedingungen herangezogen werden können.

Bei den vier Dimensionen handelt es sich um die folgenden:

Verfügbarkeit (*availability*): Sind Angebote bzw. Plätze flächendeckend verfügbar, auch in sozial benachteiligten und ländlichen Regionen? Welche Maßnahmen wurden und werden ergriffen, um die Verfügbarkeit von Angeboten ggf. zu erhöhen? Sind Angebote für alle Altersgruppen in gleichem Umfang vorhanden bzw. in welchem Umfang sind Angebote für Kinder unter drei Jahren vorhanden?

Erschwinglichkeit (*affordability*): Wie erschwinglich sind FBBE-Angebote bzw. sind die Gebühren angemessen? Wie werden sie finanziert? Können sich alle Eltern unabhängig von ihrem sozialen Hintergrund qualitativ hochwertige FBBE für ihre Kinder leisten? Gibt es öffentliche Subventionierung oder vergleichbare Maßnahmen, die dafür sorgen, dass die Angebote allen Familien offenstehen? Gibt es weitere materielle oder soziale Kosten (d.h. materielle Kosten, die nicht subventionierbar sind, z.B. Essenskosten sowie soziale „Kosten“ wie die Stigmatisierung als „bedürftige Person“)?

Zugänglichkeit (*accessibility*): Lassen sich sonstige implizite oder explizite Hürden beobachten, beispielsweise in Form von selektiv wirkenden Anmeldeverfahren, Platzvergabeverfahren oder sprachlichen Barrieren? Profitieren Familien möglicherweise in ungleicher Weise von bestehenden Regelungen wie einkommensabhängigen Gebühren und Zuschüssen? Bestehen weitere Umverteilungsmaßnahmen mit dem Ziel einer Gewährleistung gleicher Zugangsbedingungen, und was wissen wir über diese?

Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*): Sind die FBBE-Angebote in ihrer Ausgestaltung auf die Bedarfe und Bedürfnisse von Kindern und Eltern unterschiedlicher sozialer und kultureller Herkunft abgestimmt? Inwieweit trägt das Gesamtsystem gesellschaftlicher Diversität Rechnung? Wie gut gelingt es, auch diejenigen Familien zu erreichen, deren Bedarfe und Erwartungen sich von denen der Mehrheitsbevölkerung bzw. privilegierteren Familien unterscheiden? Fördert das gegenwärtige FBBE-System insgesamt den konstruktiven Dialog zwischen den Einrichtungen und den Familien?

1.4 Methodischer Ansatz: Untersuchung von Zugangsbarrieren aus der Perspektive von vertikaler und horizontaler Governance

Die *Equal Access Study* zeichnet sich durch eine Forschungsperspektive aus, die das Augenmerk auf die Rolle von Governance und institutionellen Faktoren richtet, um Muster ungleicher Zugangsbedingungen sowie potenzielle Zugangsbarrieren sichtbar zu machen. Wenn wir die Kontextabhängigkeit institutioneller Prozesse im Feld der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung anerkennen, berücksichtigen wir damit auch die Komplexität ihrer Governance-Strukturen. Denn zum einen sind heutige FBBE-Angebote jeweils in historisch gewachsene institutionelle Strukturen eingebettet, die für das Verständnis aktueller Nutzungsmuster relevant sind. Zum anderen sind diese Strukturen keinesfalls statische Konstrukte und vermeintlich kleine Anpassungen können den Boden für wegweisende Veränderungen bereiten. Bei dieser Perspektive richtet sich der Blick auf die Bedeutung von Kontextualität und auf die Tatsache, dass gleiche oder ähnliche politische Maßnahmen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können, je nachdem, in welchem soziokulturellen und institutionellen Kontext sie durchgeführt werden. Da viele FBBE-Systeme über komplexe Mehrebenenstrukturen gesteuert werden, bei denen Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen angesiedelt sind, berücksichtigt die Studie sowohl vertikale (also sich über mehrere Systemebenen erstreckende) Governance-Prozesse als auch horizontale Governance-Prozesse auf der lokalen Ebene, also jener Steuerungsebene, auf der frühkindliche Angebote häufig koordiniert, gestaltet und umgesetzt werden. Der Schwerpunkt der Empirie liegt dabei zwar auf der lokalen Ebene, es werden jedoch auch Wechselbeziehungen zwischen verschiedenen Governance-Ebenen berücksichtigt.

Mehrebenen-Governance: die vertikale Forschungsperspektive

Wie in anderen Politikbereichen erstreckt sich im Feld frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung ein komplexes Steuerungsgefüge über mehrere politische Ebenen. Nach wie vor fehlt es jedoch an Erkenntnissen dazu, wie nationale politische Maßnahmen auf der lokalen Ebene interpretiert und umgesetzt werden (Campbell-Barr/Bogatic 2016). In diesem Projekt wird daher eine Governance-Perspektive angewandt, um die Rolle des institutionellen Kontexts zu untersuchen und Strukturen und Modi von Governance zu analysieren. Unter dem Begriff ‚Governance‘ verstehen wir Strukturen, Maßnahmen und Modalitäten der Steuerung und Koordinierung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure zwecks Bereitstellung eines Gemeinguts, in diesem Fall der Zugang zu FBBE. Aus den folgenden Gründen wurde die Verwendung des Governance-Ansatzes gewählt: Erstens eignet sich diese Perspektive gut für die Analyse von Mehrebenen-Systemen, denn sie ermöglicht, der Verteilung von Kompetenzen auf den verschiedenen Verwaltungsebenen Rechnung zu tragen (Kuronen/Caillaud 2015). Sowohl nationale als auch lokale Prozesse der FBBE-Steuerung können berücksichtigt werden. Zweitens generiert ein Mehrebenen-System Verhandlungsprozesse, inklusive Spannungen oder gar Blockaden, da die Interessen der verschiedenen Akteure nicht unbedingt deckungsgleich sind – oft ist das Gegenteil der Fall. Der prozessorientierte Ansatz der Governance-Analyse hilft, das dynamische Zusammenspiel zwischen institutionalisierten Strukturen (beispielsweise rechtlichen Rahmenbedingungen) und Verhandlungsprozessen besser zu verstehen. Drittens lassen sich auch Interaktionen zwischen unterschiedlichen (staatlichen und nichtstaatlichen) Akteuren in die Analyse einbeziehen.

Trotz einer Fokussierung auf die lokale Dimension von Governance im Feld der FBBE, impliziert die Einbeziehung weiterer Ebenen, dass Sozialpolitik nicht nur als „lokales Produkt“ verstanden werden sollte (Andreotti et al. 2012). Denn trotz unterschiedlicher Steuerungsstrukturen und Regularien ist der FBBE-Sektor in den meisten Ländern von spezifischen Dynamiken zwischen nationaler und lokaler Ebene geprägt, die Auswirkungen auf die Zugangsbedingungen haben können.

Lokale Governance: die horizontale Forschungsperspektive

Der Schwerpunkt des Projekts liegt auf der Untersuchung von Zugangsbarrieren zu FBBE auf lokaler Ebene. Obwohl das Ideal von Chancengleichheit für Kinder inzwischen fester Bestandteil globaler Diskurse ist und auf der Agenda nationalstaatlicher FBBE-Politik steht, fehlt es nach wie vor an Erkenntnissen dazu, wie sich solche Entwicklungen in lokalen Kontexten niederschlagen.

Zudem sind die Potenziale und Herausforderungen bezüglich mehr Chancengleichheit beim Zugang auf lokaler oder kommunaler Ebene bislang kaum er-

forscht. Hier sind weitere Untersuchungen notwendig, um Erkenntnisse über fortdauernde lokale Zugangsbarrieren zu gewinnen und zu klären, ob es sinnvoll ist, das Problem des ungleichen Zugangs auf lokaler Ebene der Leistungserbringung anzugehen. Während nationale politische Organe auch weiterhin eine wichtige Rolle bei der Steuerung von FBBE spielen, indem sie rechtliche Rahmenbedingungen schaffen und finanzielle Ressourcen bereitstellen, hat sich in den 1990er-Jahren ein Trend zur Dezentralisierung des sozialen Sektors vollzogen. Die daraus resultierenden Entwicklungen deuten auf eine zunehmende Pluralisierung der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie Akteure im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung hin. Dies wiederum hat zu einer neuen Dynamik und neuen Prozessen innerhalb der FBBE-Systeme geführt, was bislang nur unzureichend erforscht worden ist. Ein wichtiger Ausgangspunkt für dieses Forschungsprojekt ist ein theoretischer Rahmen, der die Pluralität der Entscheidungsträgerinnen und -träger sowie Akteurinnen und Akteure berücksichtigt, die an der Bereitstellung formaler Kinderbetreuungsangebote beteiligt sind (siehe beispielsweise den wohlfahrtspluralistischen Ansatz nach Evers/Olk 1996 und Riedel 2011).

Festzuhalten ist außerdem, dass zugangsrelevante Aspekte wie Verfügbarkeit (*availability*) und Erschwinglichkeit (*affordability*) von FBBE zwar für die Zugangsfor- schung bis dato bereits von grundlegendem Interesse waren und sind. Darüber hinaus können jedoch institutionelle Stolpersteine bezüglich der Inanspruchnahme auch andere, weniger leicht zu beobachtende Faktoren umfassen. Wir hoffen, diese durch die lokale Perspektive besser verstehen zu können.

1.5 Forschungsdesign

Die *Equal Access Study* basiert auf einem fallorientierten, ländervergleichenden Forschungsdesign und wird in zwei aufeinanderfolgenden Forschungsschritten durchgeführt. In der ersten Phase der Studie erfolgt zunächst die Beschreibung des Governance-Systems und der Wohlfahrtstraditionen der einzelnen Länder. In der zweiten Forschungsphase erfolgt eine empirische Untersuchung der Zugangsbedingungen sowie damit verknüpften Herausforderungen und Strategien auf lokaler Ebene.

Das zweistufige Forschungsdesign soll ein kontextuelles Verständnis der einzelnen Fälle ermöglichen, um Einblicke in systemische/institutionelle Zugangsbarrieren und *reconfigurations* nationaler politischer Rahmenbedingungen auf lokaler Ebene zu erlangen (Gómez/Kuronen 2011; Gómez 1998; Yin 1994). Als Basis für den empirischen Vergleich dienen sechs Kommunen – zwei in jedem Land. Stake (1994) und

später Gómez (1998) bezeichnen ein solches Forschungsdesign auch als „kollektive Fallstudien“. Charakteristisch für diesen Ansatz ist die Tatsache, dass mehrere Fälle untersucht werden, um so Erkenntnisse zu dem zentralen Problem zu gewinnen.

Die wesentlichen Vorteile des Ansatzes für dieses Forschungsprojekt liegen darin, dass er die Berücksichtigung sozialpolitischer Besonderheiten und spezifischer institutioneller Kontexte ermöglicht, was sich durch breit angelegte multinationale Vergleiche so mitunter nur schwer erreichen lässt (Gómez 1998). Ein weiteres Argument liegt in der zugrundeliegenden Zielsetzung, lokale Gegebenheiten, Dynamiken, Mechanismen und Prozesse möglichst ganzheitlich und vertieft zu erfassen. Darüber hinaus bietet die qualitative Herangehensweise den Vorteil, dass sich umfassende Daten generieren lassen. Diese Daten helfen bei der näheren Beleuchtung unzureichend erforschter Phänomene, die eine Theoriebildung erfordern. Dies ist besonders deshalb wichtig, da, wie bereits erwähnt, bestimmte Mechanismen, die möglicherweise im Zusammenhang mit subtileren Zugangsdimensionen stehen, noch nicht vollständig verstanden werden und weiterhin eine „Black Box“ darstellen.

Die Studie wird in drei aufeinanderfolgenden Arbeitsschritten durchgeführt:

- 1) Im ersten Schritt des Forschungsprojekts wurden Expertisen zu den Ländern in Auftrag gegeben. Ziel dieser Länderberichte ist es, einen Überblick über die Regelungen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf den verschiedenen Governance-Ebenen der FBBE-Systeme Kanadas, Deutschlands und Schwedens zu geben. Darüber hinaus dient diese erste Phase zugleich als Vorbereitung für die Auswahl der Fallstudien zu den Kommunen und für die Kontextualisierung der Forschungsergebnisse auf lokaler Ebene.
- 2) Im zweiten Schritt werden in jedem der Länder zwei Fallstudien in Kommunen durchgeführt. Dabei werden die örtlichen Strukturen der Kindertagesbetreuung der einzelnen Kommunen untersucht, um Zugangsbarrieren zu erkennen und Strategien zur Gewährleistung eines gleichberechtigten Zugangs für alle Kinder zu dokumentieren. Methodisch kommen in erster Linie teilstrukturierte qualitative Interviews mit lokalen Akteuren, d.h. verschiedenen Vertreterinnen und Vertretern der Lokalverwaltung sowie der Träger zum Einsatz. Das Interesse richtet sich auf lokale Praktiken im Zusammenhang mit Zugangsbedingungen zu FBBE. Hier geht es um die Frage, wie übergeordnete Politiken zur Förderung von Chancengleichheit auf lokaler Ebene umgesetzt werden: Welche lokalen Akteure sind beteiligt und wie?
- 3) Im dritten Schritt fließen die Erkenntnisse der beiden vorangegangenen Forschungsabschnitte in eine vergleichende Analyse der Zugangsbedingungen und Strategien aus den drei Ländern ein.

Auswahl der Länder

Im folgenden Abschnitt wird die Länderauswahl für dieses Forschungsprojekt kurz begründet.

Aufgrund der föderalen Struktur ist das kanadische FBBE-System von geographischen Disparitäten geprägt und der rechtliche Rahmen sowie die pädagogischen Leitlinien werden auf der Ebene der zehn Provinzen und der drei Territorien festgelegt. Von besonderem Interesse sind hier die Wechselbeziehungen zwischen (vorhandenen oder nicht vorhandenen) Regelungen auf nationaler Ebene (so beispielsweise die Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit oder steuerliche Transfers an Provinzen/Territorien) und der Regulierung sowie Bereitstellung von FBBE auf Provinz- bzw. lokaler Ebene und die Frage, inwieweit dieses Zusammenwirken den gleichberechtigten Zugang zu FBBE fördern bzw. erschweren. Neben dem allgemeinen nationalen Trend einer anhaltenden gesellschaftlichen Kluft bezüglich der Nutzung von FBBE und der Frage, welche Gruppen am stärksten davon betroffen sind, gilt unser Interesse insbesondere der Steuerung und Bereitstellung von FBBE in den beiden größten Provinzen Kanadas, Ontario und Quebec.

Das FBBE-System Deutschlands ist für uns von Interesse, weil Deutschland ein durch Trägerpluralität geprägtes Wohlfahrtssystem aufweist und die Regulierung und Steuerung im frühkindlichen Sektor über alle Ebenen des föderalen Systems verteilt sind. Im dezentralen System ist die Rolle der lokalen Ebene noch unterbeleuchtet. Zudem gab es in Deutschland in den vergangenen zwei Jahrzehnten umfassende Gesetzesreformen im Feld der frühkindlichen Bildung, die zu neuen Entwicklungen und Herausforderungen innerhalb des FBBE-Systems geführt haben.

Schweden wurde als Fall ausgewählt, da im schwedischen FBBE-System der rechtliche Rahmen und die pädagogischen Leitlinien auf nationaler Ebene festgelegt werden, die Bereitstellung frühkindlicher Angebote jedoch auch auf lokaler Ebene koordiniert und umgesetzt wird. Die lokale Ebene verfügt über große Autonomie. Der Zugang zur FBBE ist seit längerem über einem allgemeinen Rechtsanspruch geregelt. Daher ist es von Interesse, ob und inwieweit das stark auf Chancengleichheit bauende schwedische FBBE-System vor Herausforderungen beim Thema Zugang zu (qualitativ hochwertiger) FBBE steht.

Länderberichte

Die Länderberichte dienen dazu, bei der Erforschung der Situation in Schweden, Kanada (vor allem in den Provinzen Ontario und Quebec) und Deutschland das Zusammenspiel von FBBE-Regelungen, den allgemeinen Versorgungsstrukturen und sozialpolitischen

Regelungen zu beleuchten.⁹ In den Berichten werden insbesondere die Regelungen, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten auf nationaler bzw. Bundesebene des FBBE-Systems der entsprechenden Länder/Provinzen dargestellt. Außerdem geben sie Aufschluss über das Zusammenspiel der verschiedenen Governance-Ebenen sowie über den Grad der Autonomie und des politischen Spielraums der einzelnen Governance-Ebenen. Daneben werden Daten zur Nutzung qualitativ hochwertiger Angebote durch verschiedene Gruppen von Kindern gesammelt. Darüber hinaus sollen mithilfe der Länderberichte Informationen zur historischen Entwicklung des jeweiligen FBBE-Systems, seiner sozialen Funktion sowie möglichen Überschneidungen mit Regelungen in verwandten Politikbereichen wie Familienpolitik oder Bildung gesammelt werden.

Die allgemeinen sozialstaatlichen Strukturen, in welche die einzelnen FBBE-Systeme eingebettet sind, werden berücksichtigt, da unserer Auffassung nach Politiken, die direkt oder indirekt mit FBBE im Zusammenhang stehen, für das Problem sozialer und bildungspolitischer Ungleichheiten beim Zugang zu Betreuungsangeboten ebenfalls relevant sind. Da die Länderberichte Erkenntnisse zu wichtigen Parametern wie der Betreuungsquote im Bereich FBBE liefern, werden Muster der Zugangsungleichheit und ihre Entwicklung im Verlauf der Zeit sichtbar. Dadurch lassen sich erste Einblicke in die Besonderheiten der einzelnen Länder im Hinblick auf das Problem des (un)gleichen Zugangs gewinnen. Die Berichte bilden somit eine wichtige Vorstufe für die Fallstudien in den Gemeinden und ermöglichen die Auswahl der Fälle sowie eine Eingrenzung der auf kommunaler Ebene zu behandelnden Forschungsfragen. Dies wiederum ist entscheidend für die Entwicklung eines Interviewleitfadens, der für die Interviews mit lokalen Behörden und weiteren Akteuren verwendet werden soll.

Ziel der Länderberichte ist es, tiefere Einblicke in die Entwicklung und Umsetzung politischer Strategien zu liefern, die sich mit Ungleichheiten beim Zugang zu FBBE in den ausgewählten Ländern befassen, wobei der Schwerpunkt auf zwei Merkmalen liegt: (1) sozioökonomischer Status und (2) Migrationshintergrund (bzw. Zugehörigkeit zur indigenen Bevölkerung). Die Berichte enthalten Informationen zu den folgenden Aspekten:

- Forschungsstand und aktuelle Daten zu Ungleichheiten beim Zugang zu (qualitativ hochwertigen) FBBE-Angeboten.
- Struktur des FBBE-Governance-Systems (Regelwerk(e), Finanzierung und Bereitstellung), einschließlich der Verteilung von Zuständigkeiten sowie relevanten Regelungen und Programmen auf nationaler bzw. Bundesebene sowie auf Provinzebene/regionaler Ebene/lokaler Ebene.
- Interdependenzen zwischen allgemeinen sozialpolitischen Regelungen und Versorgungsstrukturen und politischen Strategien im Bereich FBBE sowie daraus resultierende Effekte.

⁹ Zusammenfassungen der drei Expertisen sind diesem Rahmenpapier beigelegt.

- Überlegungen zu aktuellen Herausforderungen und Hindernissen, die einem gleichberechtigten Zugang entgegenstehen.

Basierend auf den Länderberichten werden die Besonderheiten der drei FB-BE-Systeme bestimmt, die anschließend für die Auswahl der Gemeinden und der Interviewpartner und -partnerinnen für die lokalen Fallstudien genutzt werden.

Zur Empirie: die lokalen Fallstudien

In der nächsten Phase dieses Forschungsprojekts ist die Untersuchung und der methodische Ansatz schwerpunktmäßig auf zugangsbezogene Prozesse auf lokaler Ebene der FB-BE-Governance gerichtet. Dabei wird nach Selektivitätsphänomenen gesucht. Um ein tieferes Verständnis der Prozesse in den lokalen Kontexten zu erlangen, kommt in jeder der Gemeinden ein multiperspektivischer Befragungsansatz zum Einsatz, wobei jeweils verschiedene Akteure befragt werden. Gómez und Kuronen (2011) bezeichnen dies als „listening to different versions of the same story“ (S. 691). Zu den Interviewpartnerinnen und -partnern zählen örtliche Politikerinnen und Politiker aus dem Bereich der FB-BE, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Lokalverwaltungen, FB-BE-Fachkräfte sowie andere Akteure der örtlichen Gemeinschaft. Inhaltlich geht es zum Beispiel darum, wie FB-BE-Akteure der lokalen Ebene Angebote auf die Bedürfnisse von Familien abstimmen, wie sie sich mit dem Problem des Zugangs auseinandersetzen und mithilfe welcher Strategien sie Zugangsungleichheit vor Ort bekämpfen. Die Interviews werden anhand eines halbstrukturierten Interviewleitfadens geführt. Dieser Interviewleitfaden berücksichtigt die vier Dimensionen des Zugangs (*availability*, *affordability*, *accessibility* und *adequacy*) und greift zudem Forschungsfragen auf, die sich aus den Erkenntnissen der Länderberichte ergeben. Der Interviewleitfaden wird im Rahmen von Pilotinterviews erprobt.

Begründung für die Auswahl der lokalen Fallstudien

Die lokalen Fallstudien greifen anhaltende Wissensdefizite und wichtige Fragestellungen in Bezug auf die Umsetzung von FB-BE auf lokaler Ebene des Systems auf, die in den einzelnen Expertisen aufgeworfen wurden. Die Länderberichte liefern uns erste Einblicke in mögliche relevante Merkmale des jeweiligen institutionellen Kontexts, an denen wir unsere weitere Explorationsforschung zu potenziellen Zugangsbarrieren ausrichten können. Die Gemeinden in Deutschland, Kanada und Schweden wurden aufgrund der Besonderheiten des jeweiligen FB-BE-Systems ausgewählt. Dabei wurden die lokalen Daten auch auf den allgemeinen Wohlfahrtskontext des jeweiligen Landes angewendet, um auf diese Weise den länderübergreifenden Vergleich zu untermauern. Folglich werden die sechs Gemeinden als beispielhaft für eine oder mehrere Besonderheiten des FB-BE-Systems des jeweiligen Landes angesehen.

1.6 Literatur

- Anders, Yvonne (2013): Stichwort: Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Betreuung und Bildung. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 16. Jg., H. 2, S. 237–275
- Andreotti, Alberta/Mingione, Enzo/Polizzi, Emanuele (2012): Local Welfare Systems. A Challenge for Social Cohesion. In: Urban Studies, 49. Jg., H. 9, S. 1925–1940
- Bennett, John (2012): Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds. Findings from a European literature review and two case studies
- Bonoli, Giuliano/Reber, Frank (2010): The political economy of childcare in OECD countries. Explaining cross-national variation in spending and coverage rates. In: European Journal of Political Research, 49. Jg., H. 1, S. 97–118
- Campbell-Barr, Verity/Bogatić, Katarina (2016): Global to local perspectives of early childhood education and care. In: Early Child Development and Care, 187. Jg., H. 10, S. 1461–1470
- Currie, Janet/Almond, Douglas (2011): Human capital development before age five. In: Ashenfelter, Orley/Card, David (Hrsg.): Handbook of Labor Economics. Amsterdam, S. 1315–1486
- Dubovicki, Snježana/Jukić, Renata (2016): The importance of acquiring pedagogical and didactic competencies of future teachers – the Croatian context. In: Early Child Development and Care, 187. Jg., H. 10, S. 1557–1568
- Europäische Kommission/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014): Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report. Luxemburg. Online verfügbar unter http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/key_data_series/166EN.pdf
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1996): Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrtsgesellschaft. Wiesbaden
- Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (Hrsg.) (2014a): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol
- Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (2014b): Equal Access to early childhood education and care? The case of the UK. In: Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (Hrsg.): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol, S. 29–52
- Gómez, María V. (1998): Reflective images. The case of urban regeneration in Glasgow and Bilbao. In: International Journal of Urban and Regional Research, 22. Jg., H. 1, S. 106–121
- Gómez, María Victoria/Kuronen, Marjo (2011): Comparing local strategies and practices. Recollections from two qualitative cross-national research projects. In: Qualitative Research, 11. Jg., H. 6, S. 683–697

- Guiton, Gretchen/Oakes, Jeannie (1995): Opportunity to Learn and Conceptions of Educational Equality. In: Educational Evaluation and Policy Analysis, 17. Jg., H. 3, S. 323–336
- Hallinan, M. T. (1988): Equality of Educational Opportunity. In: Annual Review of Sociology, 14. Jg., H. 1, S. 249–268
- Häusermann, Silja (2018): The multidimensional politics of social investment in conservative welfare regimes. Family policy reform between social transfers and social investment. In: Journal of European Public Policy, 25. Jg., H. 6, S. 862–877
- Heckman, James J. (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. In: Science, H. 312, S. 1900–1902
- Heckman, James J./Moon, Seong Hyeok/Pinto, Rodrigo/Savelyev, Peter A./Yavitz, Adam (2010): The rate of return to the HighScope Perry Preschool Program. In: Journal of Public Economics, 94. Jg., H. 1–2, S. 114–128
- Keys, Tran D./Farkas, George/Burchinal, Margaret R./Duncan, Greg J./Vandell, Deborah L./Li, Weilin/Ruzek, Erik A./Howes, Carollee (2013): Preschool center quality and school readiness. Quality effects and variation by demographic and child characteristics. In: Child Development, 84. Jg., H. 4, S. 1171–1190
- Klinkhammer, Nicole/Riedel, Birgit (2018): Incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy. In: Miller, Linda/Cameron, Claire/Dalli, Carmen/Barbour, Nancy (Hrsg.): The SAGE handbook of early childhood policy. London/Thousand Oaks, Kalifornien, S. 49–70
- Kuger, Susanne/Kluczniok, Katharina (2008): Prozessqualität im Kindergarten – Konzept, Umsetzung und Befunde. In: Roßbach, Hans-Günther/Blossfeld, Hans-Peter (Hrsg.): Frühpädagogische Förderung in Institutionen. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft. Sonderheft 11/2008. Wiesbaden, S. 159–178
- Kuronen, Marjo/Caillaud, Pascal (2015): Vertical Governance, National Regulations and Autonomy of Local Policy Making. In: Kutsar, Dagmar/Kuronen, Marjo (Hrsg.): Local Welfare Policy Making in European Cities, Social Indicators Research Series, 59. Switzerland, S. 71
- Lazzari, Arianna/Vandenbroeck, Michel (2012): Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and Families in ECEC Services in Europe
- Naumann, Ingela (2014): Access for All? Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, H. 17, S. 113–128
- Oberhuemer, Pamela (2014): Access and quality issues in early childhood education and care: The case of Germany. In: Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (Hrsg.): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol, S. 121–146
- Pavolini, Emmanuele/van Lancker, Wim (2018): The Matthew effect in childcare use. A matter of policies or preferences? In: Journal of European Public Policy, 25. Jg., H. 6, S. 878–893

Prigge, Rolf/Böhme, René (2014): Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg. Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf; Abschlussbericht. Bremen

Riedel, Birgit (2011): Kooperative Bildungsverantwortung in frühkindlicher Bildung – sozioempirische Perspektiven. In: Heimbach-Steins, Marianne/Kruip, Gerhard (Hrsg.): Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf Educational Governance. Forum Bildungsethik. Bielefeld, S. 105–122

Roose, Rudi/de Bie, Maria (2003): From participative research to participative practice? A study in youth care. In: *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13. Jg., H. 6, S. 475–485

Ruhm, Christopher J./Waldfoegel, Jane (2012): Long-term effects of early childhood care and education. In: Ministerråd, Nordisk (Hrsg.): *Nordic Economic Policy Review. Economics of Education*. Kopenhagen, S. 23–51

Sibley, Erin/Dearing, Eric/Toppelberg, Claudio O./Mykletun, Arnstein/Zachrisson, Henrik Daae (2015): Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. In: *International Journal of Child Care and Education Policy*, 9. Jg., H. 1, S. 478

Stake, Robert E. (1994): Case Studies. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): *Handbook of qualitative research*. 2. Aufl. Thousand Oaks, Kalifornien, S. 236–247

Van Lancker, Wim/Ghysels, Joris (2016): Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies. A welfare state perspective. In: *International Journal of Comparative Sociology*, 57. Jg., H. 5, S. 310–337

Vandenbroeck, Michel/Lazzari, Arianna (2014): Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. In: *European Early Childhood Education Research Journal*, 22. Jg., H. 3, S. 327–335

Wirth, Heike (2013): *Kinderbetreuung in Europa – Soziale Differenzierung oder allgemeiner Zugang?* München

Yin, Robert K. (1994): *Case study research. Design and methods*. Thousand Oaks, Kalifornien

2.

Ungleiche Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland – Zusammenfassung

Antonia Scholz, Katharina Erhard, Sophie Hahn und Dana Harring

Die Expertise befasst sich mit dem Problem ungleicher Zugangsbedingungen zu Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) in Deutschland. Deutschland erweist sich bei der Untersuchung (un)gleicher Zugangsmöglichkeiten als besonders interessant, da sich der deutsche FBBE-Sektor in den vergangenen zwei Jahrzehnten stark weiterentwickelt hat. Unter anderem haben diese Veränderungen zu einem allgemeinen Rechtsanspruch auf FBBE geführt. Die Frage nach ungleichen Zugangsbedingungen ist komplex und erfordert eine mehrdimensionale Analyse, denn nur so lassen sich potenzielle Barrieren auf allen Ebenen des FBBE-Steuerungssystems erkennen und auch Aspekte institutioneller Diskriminierung auffinden, die nicht auf Anhieb ersichtlich sind. Der Bericht stützt sich daher auf vier zentrale Dimensionen von Zugang, die in früheren Studien bereits als entscheidende Voraussetzungen für einen allgemein gleichen Zugang zu FBBE benannt wurden. Diese Dimensionen beinhalten die Verfügbarkeit (*availability*), Erschwinglichkeit (*affordability*), Zugänglichkeit (*accessibility*) und Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) von FBBE-Angeboten.

Eine Vielzahl vorhandener Studien zum Thema Zugang zu FBBE fokussiert auf (sozio-)demografische Merkmale von Kleinkindern, wobei der Schwerpunkt meist auf der Analyse von elterlichen Erziehungsvorstellungen und Betreuungspräferenzen liegt. Vor diesem Hintergrund fehlt es bislang an umfassenden empirischen Studien zur Rolle von Institutionen als in der Fortschreibung von Zugangsbarrieren für bestimmte gesellschaftliche Gruppen. Es gibt Hinweise darauf, dass sich be-

stehende Zugangsbarrieren auch auf den jeweiligen sozialen, politischen und institutionellen Kontext zurückführen lassen, in dem ein FBBE-System entstanden ist und arbeitet. Deshalb erweitert dieser Bericht bisherige Forschungsperspektiven dahingehend, dass verstärkt die Wechselwirkungen zwischen den strukturellen Merkmalen des deutschen FBBE-Systems und den spezifischen Bedürfnissen von Familien in einer zunehmend heterogenen Gesellschaft wie der deutschen in den Blick genommen werden. Hierbei geht es vor allem um die Frage, inwieweit strukturelle Gegebenheiten zu Zugangsbarrieren für Kinder aus bestimmten gesellschaftlichen Gruppen führen können.

Die aktuelle Situation der FBBE: Betreuungsquoten und -bedarfe

Zum deutschen FBBE-System liegen umfangreiche Strukturdaten vor, da das Statistische Bundesamt mit der Kinder- und Jugendhilfestatistik jedes Jahr eine Vollerhebung aller Kindertageseinrichtungen und Jugendämter durchführt. Diese Daten ermöglichen Auswertungen zu Kindertagesbetreuung nach Jahr, nach Alter(sgruppen) und weiteren Aspekten.

Im Jahr 2018 nahmen 33,6 Prozent der Kinder unter drei Jahren FBBE-Angebote in Anspruch, entweder in einer Kindertageseinrichtung (Kita) (28,3 Prozent) oder in Form von Kindertagespflege (5,3 Prozent). Der Anteil der Drei- bis Sechsjährigen, die ein solches Betreuungsangebot nutzten, lag bei 93,0 Prozent, wobei die überwiegende Mehrheit der Kinder (92,3 Prozent) eine Kita besuchte. Was die Teilnahmemuster anbelangt, so sind systematische Unterschiede nach soziodemographischer Zugehörigkeit und Region zu verzeichnen: Kinder, deren Eltern über einen niedrigen Bildungsstand verfügen und Kinder aus Familien mit Migrationshintergrund gelten hier als die am stärksten unterrepräsentierten Gruppen. Diese Kinder nutzen mit geringerer Wahrscheinlichkeit FBBE-Angebote als Gleichaltrige mit einem höheren sozioökonomischen Status und ohne Migrationshintergrund. Besonders stark ist das soziale Ungleichgewicht in der Gruppe der Unter-Dreijährigen, wobei sich Betreuungsunterschiede nach Migrationshintergrund überwiegend auf sozioökonomische Unterschiede zurückführen lassen. Dies deutet darauf hin, dass Migration zur Erklärung von Betreuungsverhalten lediglich eine untergeordnete Rolle spielt und dass es eine ausgeprägte Korrelation zwischen Migrationshintergrund und niedrigem sozioökonomischen Status gibt. Deshalb bedürfen Phänomene des Betreuungsverhaltens, die auf den ersten Blick mit einem Migrationshintergrund in Verbindung gebracht werden, stets einer weitergehenden Analyse.

Jenseits von sozialen Unterschieden zeigen sich in Deutschland zudem auch erhebliche regionale Disparitäten bei der Teilhabe an FBBE. Zunächst einmal gibt es die historisch gewachsene Kluft zwischen Ost- und Westdeutschland, wobei Ostdeutschland wesentlich höhere Betreuungsquoten verzeichnet (Unter-Dreijährige: 51,5 Prozent im Osten und 29,4 Prozent im Westen). Darüber hinaus ist die

Betreuungsquote in urbanen, gut entwickelten Regionen höher als in relativ dünn besiedelten ländlichen Gebieten.

Während bei strukturellen Aspekten der FBBE (Trägerstruktur, Elterngebühren, Öffnungszeiten usw.) deutliche regionale Unterschiede zu verzeichnen sind, ist die Datenlage zu Wechselwirkungen zwischen regionalen und sozialen Disparitäten nach wie vor unzureichend. Eine ähnlich schwache Datenlage zeigt sich in Bezug auf den Zugang zu Angeboten von hoher Qualität.

Der massive Ausbau der Kindertagesbetreuung hat in den vergangenen zehn Jahren zu einem Anstieg der Betreuungsquoten geführt. Zugleich scheinen einige Bevölkerungsgruppen von der Einführung des Rechtsanspruchs und der Ausweitung der Infrastruktur besonders profitiert zu haben; hierzu zählen insbesondere Kinder von Müttern mit einem hohen Bildungsgrad. Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass einige soziale Gruppen weiterhin mit hoher Wahrscheinlichkeit außen vor bleiben. Auch heute noch übersteigt die Nachfrage, besonders für die jüngsten Kinder, das Angebot verfügbarer Betreuungsplätze. Im Jahr 2016 äußerten 43 Prozent der Eltern in Westdeutschland den Wunsch nach einem Platz, aber nur 28 Prozent der Null- bis Zweijährigen nahmen FBBE-Leistungen tatsächlich in Anspruch, hier zeigt sich also eine Diskrepanz von 15 Prozentpunkten. Anders verhält es sich in Ostdeutschland: Hier übersteigt die Nachfrage der Eltern (59 Prozent) das Angebot (52 Prozent) um immerhin sieben Prozentpunkte. Zudem lässt sich beobachten, dass seit Einführung des Rechtsanspruchs bei den Eltern dieser Altersgruppe die Nachfrage nach institutioneller Betreuung steigt. Auch bei den Drei- bis Sechsjährigen gibt es eine, wenn auch marginale, „Bedarfsflücke“, also eine Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage. Zu regionalen Unterschieden bei Nachfrage und Bedarfsdeckung besonders auf lokaler Ebene liegen keine ausreichenden Daten vor; hier bedarf es weiterer Forschung.

Wohlfahrtsstaatlicher Kontext und relevante politische Reformen

Aufgrund der historisch unterschiedlichen Entwicklungen in Ost- und Westdeutschland hat sich die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland in zwei unterschiedlichen politischen Systemen und gesellschaftlichen Kontexten entwickelt. Deutschland gilt traditionell als konservativer und korporatistischer Wohlfahrtsstaat, der stärker auf soziale Sicherung als auf soziale Gleichheit setzt. Heute orientieren sich politische Reformen und Maßnahmen im Bereich FBBE zunehmend an den Idealen von Chancengerechtigkeit und sozialer Teilhabe. Eine wichtige Triebkraft für diese Entwicklung war die zunehmende Arbeitsmarktbeteiligung von Frauen und die wachsende Notwendigkeit, die Vereinbarkeit von Beruf und Familie mithilfe von Kinderbetreuungsangeboten zu verbessern. Insbesondere in den beiden letzten Dekaden hat dies zu erheblichen Veränderungen im FBBE-System und in angrenzenden Bereichen der Familienpolitik geführt. Damit

verbunden war der Beginn einer Abweichung von der familialistischen, konservativen deutschen Wohlfahrtstradition in der FBBE.

Als zur Jahrtausendwende die Debatte um Sozialinvestitionen aufkam und 2001 die Ergebnisse der ersten Erhebung der PISA-Studie veröffentlicht wurden, beförderte dies einen Paradigmenwechsel inklusive politischer Neuorientierung: Althergebrachte Ideale der Kinderbetreuung wurden zunehmend infrage gestellt. Dem Potenzial frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung, Humankapital zu fördern, wurde neue Bedeutung beigemessen, und auch Forschungsergebnisse aus Neurowissenschaften und Entwicklungspsychologie trugen dazu bei, dass erstmals Kinder als die Hauptprofiteure von FBBE in den Blick rückten. In sozialpolitischen Kreisen erlangten Fragen frühkindlicher Bildung und Erziehung neue Relevanz und wurden nicht mehr ausschließlich als familienpolitisches, sondern zunehmend auch als bildungspolitisches Thema aufgegriffen.

Das schwache Abschneiden Deutschlands insbesondere in den Ranglisten der PISA-Studie entfachte eine bundesweite Debatte zum Thema Schulleistung, in der die Bedeutung von FBBE für den Abbau von sozialer und Bildungsungleichheit zunehmend betont wurde. Die Ideale von sozialer Teilhabe und Chancengleichheit rückten insgesamt stärker in den Mittelpunkt und es wurden hierzu auch in der FBBE diverse politische Initiativen und Projekte aufgelegt. Zu den Initiativen zählte unter anderem die Entwicklung (nicht bindender) Bildungspläne für den frühkindlichen Bereich zwischen 2002 und 2006. Im Zuge dieser Entwicklungen traten im Jahr 2005 das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) und 2008 das Kinderförderungsgesetz (KiföG) in Kraft. Das KiföG sieht vor, dass alle Kinder mit Vollendung des ersten Lebensjahres einen Rechtsanspruch auf FBBE haben; dieser Anspruch gilt seit August 2013. Mit dieser Gesetzesreform sollte in erster Linie zu einem gesteigerten Ausbau von Betreuungsangeboten beigetragen werden, insbesondere für Kinder unter drei Jahren. Darüber hinaus entwickelte sich wie auch in anderen europäischen Ländern ein Trend zu integrierten Angeboten. So lässt sich seit den frühen 2000er Jahren beobachten, dass immer mehr Einrichtungen nicht nur Kindertagesbetreuung, sondern auch darüber hinausgehende (Beratungs-)Angebote für Familien machen.

Reformen des deutschen FBBE-Systems gingen mit einigen wichtigen familienpolitischen Entwicklungen einher. Hierzu zählen vor allem wesentliche Änderungen bei der Elternzeitregelung hin zu einer sich stark am skandinavischen Elternzeitmodell orientierenden Gesetzgebung. Diese Neuregelung soll Doppelverdiener-Familien fördern und Eltern zu einer zügigen Rückkehr in den Arbeitsmarkt ermutigen. Mittlerweile scheint die familialistisch geprägte Tradition des deutschen Sozial- und Betreuungssystems rückläufig zu sein, und es wird angenommen, dass die jüngsten Reformen eine neue Ära in der Familienpolitik eingeläutet haben. Nichtsdestotrotz sind die Wechselwirkungen zwischen gesetzlichen Rahmenbedingungen und tatsächlichen Vereinbarkeitsarrangements seitens der Familien aber auch heute noch

von dem ein oder anderen „historischen Vermächtnis“ geprägt. Zudem wurden und werden die angesprochenen Änderungen durch gegenläufige Reformen in anderen Politikfeldern bzw. durch weiterhin unveränderte Regelungen konterkariert, so beispielsweise durch das Ehegattensplitting. Hier zeigt sich, dass die deutsche Familien- und Kinderbetreuungspolitik auch weiterhin von divergierenden und sogar konkurrierenden Betreuungsidealen geprägt ist, die parallel zueinander (weiter-) bestehen.

Trotz einer erstmaligen Angleichung des Platzangebots in Ost- und Westdeutschland gibt es erste Anzeichen dafür, dass die Koexistenz von traditionellen und progressiven Arbeits- und Betreuungsmodellen, Unterschiede in der Inanspruchnahme von FBBE weiterhin befördern, weil insbesondere bessergestellte Familien mehr von den Neuerungen im FBBE System zu profitieren scheinen.

Governance der FBBE und Implikationen für (un)gleiche Zugangsbedingungen

Das deutsche System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung zeichnet sich durch eine Steuerungsstruktur der Mehrebenen-Governance, durch eine großteils öffentliche Finanzierung und einen streng regulierten Kinderbetreuungsmarkt aus, in dem privat-gemeinnützige Träger dominieren. Frühkindliche Bildung und Betreuung wird dem öffentlichen Wohlfahrtssektor (und nicht dem Bildungswesen) zugerechnet und ist Teil der Kinder- und Jugendhilfe.

Governance im Bereich der deutschen FBBE ist in erster Linie geprägt durch den Föderalismus und das Subsidiaritätsprinzip. Steuerung ist traditionell dezentral organisiert. Während die Bundesregierung lediglich einen allgemeinen rechtlichen Rahmen vorgibt, fallen Fragen der detaillierten Regulierung, Finanzierung und Umsetzung von Kindertagesbetreuung in die Zuständigkeit der regionalen und lokalen Verwaltungen. Auf nationaler Ebene liegt die Zuständigkeit beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). Auf regionaler Ebene überführen die Länder die allgemeinen Richtlinien in konkrete Regelungen. Die lokale Ebene trägt die Hauptverantwortung für die Umsetzung von FBBE: So sind die Kommunen für die Planung und Bereitstellung eines angemessenen Betreuungsangebots verantwortlich. Dabei fungieren sie entweder selbst als Träger von Einrichtungen oder kooperieren mit nicht-öffentlichen Trägern.

Zu den Angebotstypen der Kindertagesbetreuung zählen Kinderkrippen für Unter-Dreijährige, Kindergärten für Kinder ab drei Jahren, altersgemischte Einrichtungen sowie die Kindertagespflege (mehrheitlich für Kinder unter drei Jahren). Die pluralistische Struktur der Trägerlandschaft ist ein inhärentes Merkmal des deutschen FBBE-Systems. Träger sind entweder die Kommunen (ca. ein Drittel), privat-gemeinnützige Organisationen oder privat-gewinnorientierte Anbieter. Der

stark regulierter Markt der Kindertagesbetreuung in Deutschland zeichnet sich besonders durch eine starke Präsenz privat-gemeinnütziger Träger aus (überwiegend Wohlfahrtsverbände und konfessionelle Organisationen sowie Elterninitiativen), die weitgehend autonom agieren (können). Der Anteil an gewinnorientierten FBBE-Trägern ist in Deutschland sehr gering (3,2 Prozent).

Die Finanzierung erfolgt vornehmlich über öffentliche Mittel, wobei allein die Kommunen rund 50 Prozent der Kosten tragen. Investitionen des Bundes beschränken sich auf gezielte Investitionsprogramme oder indirekte Umverteilungsmaßnahmen, eine direkte Finanzierung ist nicht vorgesehen. Die Elternbeiträge können je nach Bundesland, Kommune und Träger stark variieren. Das Bundesgesetz sieht vor, dass eine Staffelung der Gebühren unter Berücksichtigung sozialer Indikatoren wie dem Einkommen oder der Anzahl der Geschwister, die bereits ein FBBE-Angebot nutzen, erfolgen kann. Derzeit ist ein allgemeiner Trend hin zur Beitragsfreiheit zu beobachten: So gibt es in mehreren Bundesländern und Kommunen kostenlose Betreuungsangebote, und auch auf Bundesebene wird eine vollständige Abschaffung von Elterngebühren diskutiert.

Für alle Kinder ab dem 1. Geburtstag gilt ein Rechtsanspruch auf FBBE, Zugang ist damit universell geregelt. Ein zunehmender Gestaltung- und Steuerungswille der Bundesregierung hat zu den oben skizzierten Reformen geführt und den Weg für relativ progressive Entwicklungen im frühkindlichen Bereich geebnet. Dennoch lassen sich mit Blick auf den institutionellen Kontext einige kritische Aspekte beobachten, die einer genaueren Untersuchung bedürfen, wenn das Ziel gleicher Zugangsbedingungen erreicht werden soll. Diese Aspekte rühren an die Kohärenz, Transparenz und Integrationsfähigkeit (*inclusiveness*) des Systems und finden sich auf allen Governance-Ebenen. Insgesamt zeigen sich erhebliche Disparitäten in den Regelungen der einzelnen Bundesländer, in der Administration und Bereitstellung von Angeboten vor Ort und auch in finanzieller Hinsicht (sowohl in den kommunalen Haushalten als auch den Elternbeiträgen). Diese Unterschiede führen zu de facto regional ungleichen Zugangsbedingungen. Außerdem gibt es auf Einrichtungsebene Anzeichen dafür, dass mangelnde Transparenz und (nicht intendierte) Selektivitätsmechanismen den tatsächlichen Grad von Zugänglichkeit in der Praxis beeinflussen. Noch ist unklar, wie diese beobachteten regionalen und sozialen Disparitäten in der frühkindlichen Bildung im Einzelnen miteinander zusammenhängen. Weitere Forschung auf der lokalen Steuerungs- und Angebotsebene könnte Aufschluss darüber geben, wie sich institutionell bedingte Ungleichheitsmuster in bestimmten lokalen Kontexten überwinden lassen.

Schlussfolgerungen und zentrale Erkenntnisse

Deutschland hat auf dem Weg zu mehr Zugangsgerechtigkeit wichtige Schritte unternommen und im Bereich der frühkindlichen Bildung und Betreuung bereits

einige Erfolge erzielt. Der vorliegende Bericht zeigt jedoch auf, dass die Bundesrepublik in diesem Politikfeld nach wie vor mit vielfältigen Herausforderungen konfrontiert ist. Trotz erheblicher politischer Anstrengungen, die Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit von frühkindlichen Angeboten zu verbessern, gibt es Indizien dafür, dass der auf einer Makroebene postulierte allgemeine Rechtsanspruch sich auf einer individuellen Ebene nicht immer auch in gleichen Zugangsmöglichkeiten niederschlägt. In Deutschland ist dies vor allem auf erhebliche regionale Disparitäten hinsichtlich Verfügbarkeit von und Gebühren für Kita-Plätze zurückzuführen. Geografische Unterschiede, die das deutsche FBBE-System prägen, haben Auswirkungen mit Blick auf alle vier eingangs benannten Dimensionen von Zugang. Die tatsächliche Zugangssituation für Kinder aus benachteiligten Bevölkerungsgruppen hängt sehr stark vom jeweiligen Wohnort ab. Als weitere potenzielle Zugangsbarrieren sind die Angebotsstrukturen vor Ort und die Flexibilität von FBBE-Einrichtungen im Umgang mit heterogenen Bedürfnissen von Familien zu nennen. Zu den Aspekten, die weniger offensichtliche Hürden für gleichen Zugang darstellen (können), zählen, insbesondere in Regionen mit einem knappen Platzangebot, Prozesse der Platzvergabe, Auswahlkriterien verschiedener FBBE-Träger und -einrichtungen sowie deren jeweilige Informationspolitik. Die damit verbundenen eher unterschwelligen Risiken institutioneller Diskriminierung beziehen sich vor allem auf die Dimensionen der tatsächlichen Zugänglichkeit und Bedarfsgerechtigkeit, und erfordern weitere Forschung auf lokaler Ebene. Eine solche kann zu einem besseren Verständnis davon führen, wie das politische Ziel der Zugangsgerechtigkeit auf Angebotsebene interpretiert und umgesetzt wird und ob bzw. welche Muster von Ungleichheit sich möglicherweise ergeben.

Ungleiche Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Schweden – Zusammenfassung

Susanne Garvis und Johannes Lunneblad

In Schweden ist die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) (*förskola*)¹⁰ Teil des Bildungssystems. Die Kommunen sind dazu verpflichtet, Betreuungsplätze für alle Kinder im Alter von ein bis fünf Jahren anzubieten. Im Jahr 2016 besuchten knapp 94 Prozent der vier- und fünfjährigen Kinder ein FBBE-Angebot. 98 Prozent der Sechsjährigen besuchten eine sogenannte Vorschulklasse. Seit den 1970er Jahren spielt die frühkindliche Bildung in Schweden eine wichtige sozialpolitische Rolle und das Thema ist Teil der politischen Agenda zur Erreichung einer gerechteren Gesellschaft. FBBE ist eingebettet in die weitere Sozialpolitik (wie z.B. Regelungen zu Elternzeit und zum Gesundheitswesen) mit dem Ziel, einen unterstützenden Wohlfahrtsstaat zu schaffen.

Heute stellen sich den Kindertageseinrichtungen neue Herausforderungen. Dazu zählen insbesondere die Arbeit mit Kindern unterschiedlichster Herkunft, die Gewinnung qualifizierter Fachkräfte, der Betreuungsschlüssel sowie die Arbeit nach „Public Management“-Vorgaben.

10 Im Schwedischen wird die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder im Alter von null bis sechs Jahren allgemein als „Vorschule“ (*förskola*) bezeichnet. Neben den allgemeinen Kindertagesbetreuungsangeboten gibt es die (schulvorbereitenden) Vorschulklassen für Sechsjährige, (*förskoleklass*), die i. d. R. in die Grundschule integriert sind und von fast allen Kindern dieser Altersgruppe besucht werden. Während die *förskola* im Englischen i. d. R. mit *preschool* übersetzt wird, wird hier in Übereinstimmung mit den anderen Berichten von FBBE gesprochen (Anm. d. Herausgeberinnen).

Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung

Die Anzahl der Kinder, die in Schweden die *förskola* besuchen, ist seit den 1970er-Jahren gestiegen, und aufgrund eines allgemeinen Rechts auf Zugang steht FBBE allen Kindern offen. Dies legt nahe, dass die geltenden politischen Rahmenbedingungen vielen Familien – unabhängig von ihrem sozioökonomischen Hintergrund – den Zugang zu FBBE ermöglichen. Entsprechend gering ist der Anteil jener Familien, die sich dafür entscheiden, ihre Kinder bis zum Schuleintritt zu Hause zu betreuen.

Was das Eintrittsalter der Vorschulkinder anbelangt, so sind die Unterschiede zwischen sozialen Gruppen oder Einkommensschichten relativ gering. Allerdings beginnen Kinder, deren Eltern der niedrigsten Einkommensschicht angehören und einen geringen Bildungsgrad aufweisen, später mit einem FBBE-Angebot als Kinder, deren Eltern der mittleren Einkommensschicht angehören. Dies bedeutet zugleich, dass Kinder mit Migrationshintergrund später in Betreuung kommen als Kinder, deren Eltern in Schweden geboren sind.

In Schweden werden 73 Prozent der Kindertageseinrichtungen von Kommunen (öffentlich) und 27 Prozent von privaten Trägern betrieben. Zu den privaten Einrichtungen zählen beispielsweise unabhängige Einrichtungen (in freier Trägerschaft) und Elterninitiativen. Die meisten unabhängigen FBBE-Einrichtungen befinden sich in städtischen und vorstädtischen Gebieten; in ländlichen Regionen hingegen gibt es nur wenige solcher Einrichtungen. Eltern können über die Art der Einrichtung frei entscheiden und zahlen maximal den in der Gebührenordnung aufgeführten Betrag. Eltern, die sich für eine freie Einrichtung entscheiden, haben im Vergleich zu Eltern, die sich für eine kommunale Einrichtung entscheiden, tendenziell eher einen Hochschulabschluss und ein höheres Einkommen. Forschungsergebnisse zeigen, dass private Kindertageseinrichtungen von einem Teil der Eltern für qualitativ hochwertiger befunden werden. Von der offiziellen Statistik wird dies jedoch nicht bestätigt. Hinsichtlich des elterlichen Zugangs zu Einrichtungen ist die Datelage sehr begrenzt; hier bedarf es weiterer Untersuchungen.

Von den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die in schwedischen FBBE-Einrichtungen unmittelbar mit Kindern arbeiten, haben ca. 39 Prozent einen staatlich anerkannten pädagogischen Abschluss (überwiegend im Bereich der Vorschulerziehung). In den kommunalen Einrichtungen ist der Anteil der Fachkräfte, die entsprechend qualifiziert sind, höher als in den freien Einrichtungen. Es gibt aber auch regionale Unterschiede: So findet sich der höchste Anteil qualifizierter Fachkräfte in ländlichen Gebieten, während der Anteil qualifizierter Fachkräfte in den Metropolregionen, und insbesondere in sozial benachteiligten Wohngebieten, am niedrigsten ist. Dies gibt Anlass zur Sorge, da gerade Kinder aus sozial benachteiligten Wohngebieten am stärksten auf Unterstützung angewiesen sind. Auch im Hinblick auf den Fachkraft-Kind-Schlüssel sind regionale Unterschiede zu verzeichnen: Im

Jahr 2016 kamen in ländlichen Regionen zehn Kinder auf eine Fachkraft; in städtischen Kommunen hingegen waren es 17 Kinder pro Fachkraft. Die Größe der von einer pädagogischen Fachkraft betreuten Gruppe spielt bei der Interaktion mit den Kindern sowie für deren Sicherheit und Beaufsichtigung eine wichtige Rolle.

Mehrebenen-Governance im Bereich FBBE

In Schweden legt die nationale Regierung die übergeordneten Ziele und Richtlinien der Bildungspolitik fest, während die Kommunen für die Umsetzung dieser Ziele und Richtlinien verantwortlich sind. Seit 1999 hat jedes Kind einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Für Kinder im Alter von ein bis drei Jahren werden Kitagebühren erhoben, wobei die Höhe der individuellen Gebühren anhand des Familieneinkommens errechnet wird. Die Kommunen können selbst die Höhe der Gebühren festlegen, solange diese den auf nationaler Ebene festgelegten Höchstsatz (*maxtaxa*) nicht überschreiten, sodass die Gebühren je nach Kommune variieren. Für Kinder im Alter von vier und fünf Jahren ist der Besuch einer Kita gebührenfrei.

Die FBBE-Einrichtungen unterliegen dem verpflichtenden Rahmenlehrplan für Schulen. Das Curriculum für den frühkindlichen Bereich umfasst verschiedene Lernfelder, wobei der Vermittlung von Grundwerten, der Entwicklung sozialer Fähigkeiten und dem Spiel besondere Bedeutung zukommt. Die im Curriculum definierten Ziele sollen die Einrichtungen darin unterstützen, die Lern- und Entwicklungsprozesse der Kinder bestmöglich zu fördern. Seit 2010 wurde das FBBE-Curriculum mehrfach überarbeitet und das Lernen stärker im Mittelpunkt gerückt.

Im schwedischen Bildungsgesetz sieht einer der Paragraphen zu FBBE spezielle Regelungen für all jene Kinder vor, deren Muttersprache nicht Schwedisch ist. Demnach sollen Kinder, deren Muttersprache nicht Schwedisch ist, die Möglichkeit erhalten, Sprachkompetenzen sowohl in ihrer Muttersprache als auch in der Mehrheitssprache zu entwickeln. Damit die Kinder beim Erlernen ihrer Muttersprache unterstützt werden, können Eltern während der Vorschulzeit und/oder Schulzeit ihrer Kinder muttersprachlichen Unterricht beantragen. Die Gemeinden sind verpflichtet, Unterricht in der Muttersprache des Kindes anzubieten, wenn mindestens fünf Kinder die Teilnahme am Unterricht zugesagt haben.

FBBE im Kontext von Sozialpolitik und der öffentlichen Debatte um den Wohlfahrtsstaat

Historisch betrachtet sind die politischen Ziele für den frühkindlichen Bereich und den schwedischen Wohlfahrtsstaat mit Fragen zu Arbeitsmarkt und Geschlechtergleichstellung verknüpft, mit einem besonderen Fokus auf Bildung. Schwedische

FBBE ist in ein gut ausgebautes Sozialsystem eingebettet: Eltern haben Anspruch auf 13 Monate bezahlte Elternzeit, und der schwedische Sozialstaat unterstützt Kinder sowie deren Familien unter anderem über die folgenden Leistungen: Zuschüsse für Frauen, die während der Schwangerschaft nicht arbeiten können; Kindergeld für Kinder von bis zu 16 Jahren; zusätzliche finanzielle Unterstützung für Mehrkindfamilien; Mietzuschüsse für einkommensschwache Familien sowie eine kostenlose Gesundheitsversorgung für alle Kinder bis zum Alter von 18 Jahren.

In den letzten Jahrzehnten ist das Modell des „sorgenden Wohlfahrtsstaats“ jedoch zunehmend durch neoliberale Ideologien infrage gestellt worden. Diese betonen die Idee der Wahlfreiheit und die Überzeugung, Qualität lasse sich am besten durch Wettbewerb erreichen. Um den Anforderungen dieses „New-Public-Management“-Ansatzes besser gerecht zu werden, wurde die Verwaltung dezentralisiert, d.h. Zuständigkeiten in Richtung der schwedischen Kommunen verschoben. Dies lässt sich im FBBE-Sektor mit Blick auf die Steuerungsebenen beobachten: So führen die Kommunen zwar jeweils ein Qualitätsmonitoring für FBBE durch, auf nationaler Ebene fehlt allerdings ein System zur Qualitätsmessung.

In der schwedischen Medienberichterstattung kommt Kindertagesbetreuung nur relativ selten vor. Seit einigen Jahren jedoch werden Fragen der Finanzierung von Einrichtungen, Fragen des Zugangs und der Qualität in der FBBE immer öfter von Medienberichten und -debatten thematisiert. Im öffentlichen Diskurs zu ungleichen Zugangsbedingungen standen bisher vor allem die Gruppengröße und Wartezeiten für Eltern von Kindern im Vorschulalter im Mittelpunkt. Für einige Kommunen deutet dies darauf hin, dass, angesichts der Vielzahl von Kindern, die eine Kita besuchen, es trotz des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz offenbar Zugangsschwierigkeiten gibt. Vor dem Hintergrund, dass die Kommunen den allgemeinen Anspruch auf Kita-Zugang durch eine Erhöhung von Gruppengrößen sicherstellen können, werden Zweifel angesichts zu großer Gruppen laut. In der öffentlichen Debatte wird außerdem der Betreuungsumfang, d.h. die Stunden an Betreuung, diskutiert, die jedem Kind zustehen. Auch in dieser Hinsicht gibt es innerhalb Schwedens jedoch Unterschiede und sowohl die Zugangsmöglichkeiten als auch die Anzahl der verfügbaren Stunden variieren je nach Kommune. Was die Zugangsbedingungen zu FBBE in Schweden anbelangt, so zeigt sich die Steuerung auf kommunaler Ebene somit als zunehmend wichtiger Faktor.

Durch die jüngere Aufnahme von Geflüchteten ist in Schweden eine Debatte über die multikulturelle Gesellschaft entstanden. Etwa 20 Prozent der Kinder, die eine schwedische Kindertageseinrichtung besuchen, haben einen Migrationshintergrund. Auch der Anteil der Vorschulkinder, deren Muttersprache nicht Schwedisch ist, ist in den vergangenen 20 Jahren gestiegen (22 Prozent der Kinder haben eine andere Muttersprache als Schwedisch). Im Laufe der letzten zehn Jahre ist in Schweden eine Diskussion um den Zusammenhang von Einwanderung und innenpolitischen Problemen wie Segregation und Fremdenfeindlichkeit aufgekom-

men. Im Rahmen dieser Debatte wird auch immer wieder auf das Verhältnis von schwedischer Identität zu schwedischer Sprache und normativen Konzepten wie Geschlechtergerechtigkeit und sozialer Gerechtigkeit abgestellt. Wie an anderer Stelle ausgeführt wird, ist die Idee kultureller Vielfalt heute jedoch weniger positiv besetzt als dies noch zu Beginn der 1970er Jahre und bis in die frühen 2000er Jahre der Fall war. Heute wird frühkindliche Bildung als wichtiges Instrument angesehen, das Kindern mit Migrationshintergrund ermöglicht, sich in die schwedische Gesellschaft zu integrieren und sich auf die Schullaufbahn vorzubereiten.

Schlussfolgerungen

Im schwedischen Bildungssystem ist der Begriff der Gleichstellung zentral. Er manifestiert sich in dem Bemühen, mit Bildung alle Kinder zu erreichen und dem Ideal einer sozial gerechten Gesellschaft näherzukommen. Dem schwedischen Bildungsgesetz zufolge ist das Ziel frühkindlicher Bildung erreicht, wenn alle Kinder Zugang zu einem Platz in einer qualitativ hochwertigen Kindertageseinrichtung haben. Der FBBE kommt somit eine wichtige gesellschaftliche Funktion zu – insbesondere für Eltern und für politische Entscheidungsträger, die Themen der Kindertagesbetreuung zunehmend in den Medien diskutieren. Insgesamt gelten schwedische Kindertageseinrichtungen als qualitativ hochwertig. Das schwedische FBBE-System steht allen Kindern ab einem Jahr offen. Neben dem Rechtsanspruch auf einen Kitaplatz gibt es verschiedene sozialpolitische Instrumente, die unterstützend wirken und dafür sorgen sollen, dass ungleichen Rahmenbedingungen für Kinder und ihre Familien entgegengewirkt wird. Dazu zählen beispielsweise Regelungen zu Elternzeit, Kindergeld sowie Zuschüsse für die Pflege eines kranken Kindes.

Gemessen an weltweiten Standards verfügt Schweden über ein qualitativ hochwertiges FBBE-System, das allen Kindern offensteht. Zugleich wurde aber in nationalen Berichten auch aufgezeigt, dass es in den Kommunen eine Reihe von Herausforderungen gibt, die sich auf die Qualität der Einrichtungen auswirken können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Zugangsbedingungen. In einem Fünftel der staatlich evaluierten Vorschuleinrichtungen fehlt es den Fachkräften an Möglichkeiten oder Fähigkeiten, allen Kindern gleich viel Aufmerksamkeit zu schenken. Dies liegt einerseits daran, dass die Kindergruppen (aufgrund der Zugangsbestimmungen) zu groß sind, andererseits aber auch daran, dass nicht alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hinreichend qualifiziert sind (für die Vorschulen ist es billiger, für große Gruppen nicht qualifiziertes Personal zu beschäftigen). Zwei Drittel der schwedischen Kommunen verwenden kein sozioökonomisches Modell der Mittelzuweisung. Selbst dann, wenn ein Kind zusätzliche Förderung und zusätzliche (finanzielle) Ressourcen benötigt, liegt es an der Einrichtung selbst, dies zu organisieren und dabei auf bereits bestehende Mittelzuweisungen zurückzugreifen. In mehreren Kommunen, die ihre Mittel nach betriebswirtschaftlichen Kriterien zuweisen, ist bisher keine Evaluierung zu Umsetzung und Ergebnissen erfolgt.

Auch wird deutlich, dass die Ziele, die die Kommunen durch den Einsatz spezifischer Ressourcen und durch qualitativ hochwertige Arbeit erreichen möchten, in vielen Fällen nicht der tatsächlichen Verteilung dieser Ressourcen entsprechen. Einige Kommunen haben außerdem Schwierigkeiten, allen Kindern innerhalb des vorgesehenen zeitlichen Rahmens einen Kitaplatz zur Verfügung zu stellen, sodass Eltern mitunter gezwungen sind, auf einen freien Platz zu warten. Dies wiederum beeinträchtigt die Teilhabe von Eltern auf dem Arbeitsmarkt. Was das Angebot an gut ausgebildeten Fachkräften anbelangt, so stellt die Dezentralisierung des FBBE-Systems zweifellos hohe Anforderungen. Dies erscheint problematisch, wenn man bedenkt, wie schwierig es sein kann, insbesondere in sozial schwachen Wohngebieten qualifizierte pädagogische Fachkräfte zu finden. Daraus ergibt sich eine Situation, in der (Qualitäts-)Kontrolle lediglich nach dem Zufallsprinzip erfolgt und die Ermittlung von Schwachstellen und notwendigen Folgemaßnahmen erschwert. Für die einzelnen Fachkräfte ist es entsprechend schwierig, die Qualität der eigenen Arbeit einzuschätzen und zu entscheiden, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Qualität der eigenen Arbeit zu verbessern.

Den schwedischen Kommunen kommt die wichtige Funktion zu, gleichen Zugang zu FBBE-Angeboten zu gewährleisten und dafür zu sorgen, dass allen Kindern ein Platz angeboten werden kann. Bei der Umsetzung der Bestimmungen des Bildungsgesetzes gehen die Kommunen jeweils unterschiedlich vor, sodass Eltern unterschiedliche Erfahrungen machen, je nachdem, wo in Schweden sie wohnen. Da Steuerungsentscheidungen für den frühkindlichen Bereich (Budgets für Kindertagesbetreuung, Wartelistensysteme, Gruppengrößen, Buchungszeiten, usw.) auf kommunaler Ebene getroffen und umgesetzt werden, finden sich in Schweden je nach Kommune regional unterschiedliche Bedingungen. Aber auch zwischen einzelnen Einrichtungen gibt es Unterschiede, die auf die Entscheidungen der jeweiligen Einrichtungsleitung zurückzuführen sind. Es sei jedoch erwähnt, dass aufgrund des Gleichheitsgebots alle Kinder innerhalb des schwedischen FBBE-Systems gleichbehandelt werden. Auch gibt es im schwedischen Kontext keine spezifische Fokussierung auf bestimmte „Zielgruppen“, wie dies in einigen anderen Ländern zu beobachten ist.

Von der zunehmenden Marktorientierung des schwedischen Bildungssystems (bspw. in Bezug auf die freie Kita-Wahl) scheint vor allem die Mittelschicht zu profitieren. Viele Familien aus den sozial schwächsten Wohngebieten hingegen – und dazu zählen vielfach auch Migrantenfamilien – bekommen die Nachteile zu spüren, die aus der Transformation des schwedischen Sozialstaats resultieren. Der allgemeine Rechtsanspruch auf frühkindliche Bildung dient zwar als Instrument zur Förderung sozialer Gerechtigkeit, aber dennoch hat eine marktwirtschaftlich orientierte Steuerung in Kombination mit Wohnsegregation zu unterschiedlichen Lebensbedingungen bei den Kindern geführt. Die wachsende Differenz in den Lebensbedingungen der Kinder lässt sich also nicht allein durch den allgemeinen Rechtsanspruch (als Teil des Bildungssystems) wettmachen. Im internationalen

Vergleich gilt das schwedische FBBE-System dennoch als ein qualitativ hochwertiges, am Gleichheitsprinzip ausgerichtetes System.

Viele dieser Probleme werden sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene diskutiert, und gelegentlich gelingt es einem Interessenverband, bei zentralen politischen Entscheidungsträgern eine Aufstockung der Ressourcen für den FBBE-Sektor zu erwirken. Auf lokaler Ebene ist allerdings auch dies wiederum abhängig vom Governance-Ansatz der Kommunalverwaltung und von der Frage, ob in der kommunalen Kasse genügend Geld für die Unterstützung von Kitas ist. Da es für die Qualität von FBBE-Einrichtungen kein nationales Akkreditierungssystem gibt, das allgemeine Standards vorgeben könnte, liegt auch hier die Verantwortung bei den Kommunen. Schweden würde von der Einführung eines nationalen Qualitätsmonitoringsystems sicherlich profitieren, wobei das mittelfristige Ziel die Entwicklung einer nationalen Benchmark für Zugangsbedingungen und Vorschulqualität wäre. Für Schulen gibt es bereits ein nationales Monitoringsystem zur Beurteilung der Gleichwertigkeit; ein ähnliches Modell wäre auch für den frühkindlichen Bereich wünschenswert. Zu den Monitoringmaßnahmen an Schulen zählen beispielsweise standardisierte Tests zur Bewertung der kindlichen Lernfortschritte. Für den frühkindlichen Bereich ist dieser Ansatz zwar nicht geeignet, aber bestimmte Aspekte wie Gruppengröße, Qualifikation der Fachkräfte und Zugangsbedingungen ließen sich anhand von Monitoringmaßnahmen auch in Kitas evaluieren. Fest steht, dass sich diese Art von Monitoring keinesfalls einfach gestalten lässt, da die Gemeinden für individuelle, bedarfsgerechte Unterstützung sorgen und dabei genügend Spielraum für unterschiedliche Bedingungen bieten müssen.

4.

Ungleiche Zugangsbedingungen in der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in Kanada – Zusammenfassung

Christa Japel und Martha Friendly

Die vorliegende Expertise befasst sich mit Fragen des Zugangs zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung am Beispiel Kanadas – einem Land, das im Bereich der Familienpolitik oftmals als Nachzügler bezeichnet wird. Das Besondere an Kanada ist, dass es ein wohlhabendes Land ist, in dem nur eine Minderheit der Kleinkinder bis zum Jahr vor ihrem Eintritt in das formale Schulsystem im Alter von sechs Jahren Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) hat. In einem Bericht der OECD von 2011, in dem 28 Länder hinsichtlich ihrer Familienpolitik untersucht wurden, wurde Kanada in dem Cluster der angelsächsischen Länder als „Nachzügler“ eingestuft. Diese Gruppe zeichnet sich durch einen marktorientierten Politikansatz aus, der für Familien mit Kindern im Vorschulalter nur geringe Bildungs- und Betreuungsmöglichkeiten vorsieht und öffentliche Mittel für Kinderbetreuung nur in begrenztem Umfang bereitstellt.

Generell haben alle Familien in Kanada nur eingeschränkten Zugang zu FBBE, unabhängig von ihrem Einkommen, Lebensumstände oder Wohngebiet. Dies lässt sich auf eine Kombination der folgenden Faktoren zurückführen: ein unzureichendes Angebot an Betreuungsplätzen (Versorgungsrate von lediglich 24 Prozent bei den Null- bis Fünfjährigen sowie ungleiche Verteilung); Betreuungskosten, die für viele bzw. die meisten Familien unerschwinglich sind; ein Vorschulangebot

(*kindergarten*), das meist nur Kindern ab fünf Jahren zur Verfügung steht¹¹; sowie eine Betreuungsqualität, die sich bestenfalls als durchschnittlich bezeichnen lässt. Zusätzlich zur allgemeinen Angebotsknappheit sind allerdings auch viele Formen von Ungleichheit dokumentiert: Dies gilt je nach Region/Provinz und Art des Einzugsgebiets (städtisch/ländlich) sowie für Kinder indigener Herkunft, Kinder von Eltern mit atypischen Arbeitszeiten, Kinder, die neu nach Kanada zuwandern (MigrantInnen und Geflüchtete), Kinder mit Behinderungen sowie Kinder aus einkommensschwachen Familien.

Dass das Thema FBBE in Kanada insgesamt nur wenig Beachtung findet, zeigt sich unter anderem auch darin, dass es selbst zu den grundlegendsten Fragestellungen zu diesem Bereich keine verlässlichen Daten gibt. Zwar liegen einige wenige Untersuchungen und Daten vor, diese gehen aber mehrheitlich auf die private Initiative von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern bzw. zivilgesellschaftlicher Organisationen zurück; eine nationale Datenerhebungsstrategie oder Forschungsagenda gibt es nicht. Es liegen aus diesen Initiativen einige Verwaltungsdaten zu einzelnen Provinzen/Territorien vor, aber aktuelle Daten zu Kanada insgesamt (oder selbst umfassend zu allen Provinzen/Territorien) gibt es nur wenige, sodass einige der zentralen Fragen, die in der vergleichenden „Equal Access Studie“ untersucht werden, unbeantwortet bleiben, so beispielsweise „Welche Familien nutzen formale Kinderbetreuung?“, „Welche Angebotstypen werden von welchen Familien genutzt?“ oder gar „Welche Qualität haben formale Kinderbetreuungsangebote?“ Quebec ist die einzige Provinz, die in Bezug auf Datenerhebung, Forschung und Analyse mehr als nur ein Minimum unternimmt; die nationale Regierung nimmt im Bereich der Datenerhebung und Wissensvermittlung keine wesentliche Rolle ein.

Kanada ist ein Bundesstaat, der formal in zwei Regierungsebenen gegliedert ist: die nationale Ebene der Landesregierung und die subnationale Ebene, die aus zehn Provinzen und drei Territorien besteht. Das Land liegt im Norden des amerikanischen Kontinents und zwei Drittel der kanadischen Bevölkerung lebt innerhalb eines Korridors, der maximal 100 Kilometer von der US-Grenze entfernt ist; im restlichen Bundesgebiet ist die Bevölkerungsdichte dieses großen Landes gering. In ethnischer Hinsicht ist Kanada ein sehr vielfältiges Land, das auch weiterhin Einwanderung aktiv unterstützt und in großer Zahl MigrantInnen und Geflüchtete aufnimmt. Einer nationalen Erhebung aus dem Jahr 2016 zufolge leben insgesamt 36 Millionen Menschen in Kanada. Am bevölkerungsreichsten sind die Provinzen Ontario und Quebec; mit 13,5 Millionen Einwohnern in Ontario und gut 8 Millionen Einwohnern in Quebec leben über 60 Prozent der Gesamtbevölkerung in die-

11 In Kanada wird zwischen Kinderbetreuung (*childcare*) und frühkindlicher Bildung (*kindergarten*) unterschieden. Kinderbetreuungsangebote richten sich an Kinder zwischen null und sechs Jahren, es gibt keinen universellen Anspruch darauf. Diese Angebote unterliegen einer eigenen Gesetzgebung, sind meist in privater Trägerschaft und Eltern müssen (hohe) Gebühren dafür zahlen. Kindergartenangebote richten sich an Vorschulkinder (ab fünf Jahren). Sie werden dem Bildungssektor zugeordnet und unterliegen der Bildungsgesetzgebung. Kindergärten sind in öffentlicher Trägerschaft, stehen allen Kindern zur Verfügung und sind kostenfrei (Anm. d. Herausgeberinnen).

sen beiden Provinzen. Die indigene Bevölkerung Kanadas – die wohl am stärksten systematisch benachteiligte Gruppe – macht ca. 4 Prozent der Gesamtbevölkerung aus.

Die Sozialpolitik Kanadas lässt sich am besten anhand von zwei wesentlichen politischen bzw. steuerungspolitischen Merkmalen erklären. Das erste Merkmal hat erhebliche Auswirkungen auf den Kinderbetreuungssektor: Kanada ist (im Sinne der Definition des dänischen Soziologen Gøsta Esping-Andersen) ein „liberaler Wohlfahrtsstaat“, der den Begriff der staatlichen Intervention generell sehr eng definiert und die Rolle des freien Marktes und der Familie besonders betont. Das zweite wesentliche Merkmal, das den kanadischen FBBE-Sektor maßgeblich prägt, ist das föderale Prinzip. Kanada wurde als föderaler Staat gegründet und ist dies bis heute geblieben. Der Zustand der kanadischen FBBE erklärt sich zu großen Teilen über diese beiden zentralen Merkmale.

Der Bundesstaat Kanada wurde im 19. Jahrhundert gegründet und gilt als stark dezentralisiert. Diese Tatsache hat großen Einfluss darauf, wie die Zuständigkeiten im Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung verteilt sind. Zwar gibt es verschiedene von der nationalen Regierung eingeführte und finanzierte Sozialleistungen – so beispielsweise die Arbeitslosenversicherung, die Alterssicherung und das Kindergeld. Die Hauptverantwortung für den FBBE-Sektor liegt jedoch bei den einzelnen Provinzen und Territorien.

In den vergangenen 40 Jahren wurden mehrere Versuche unternommen, die nationale FBBE-Politik systematisch weiterzuentwickeln, bis heute mangelt es jedoch an einer umfassenden politischen Strategie, und die Rolle der nationalen Regierung beschränkt sich bestenfalls auf begrenzte Finanzierung von Maßnahmen. Angesichts dieses Mangels haben die einzelnen Provinzen und Territorien je eigene FBBE-Ansätze entwickelt, die sich – im Wesentlichen zumindest – kaum voneinander unterscheiden. Mittlerweile haben alle Provinzregierungen Kanadas erkannt, dass es größerer Anstrengungen bedarf, um die Entwicklung von Kindern zu fördern und die Betreuungsbedarfe von Familien zu unterstützen. Dennoch hat bislang keine der Provinzen einen umfassenden Plan zur Schaffung eines allgemein zugänglichen, kostengünstigen und qualitativ hochwertigen FBBE-Systems vorgelegt. Die nationale Regierung Kanadas arbeitet im Bereich FBBE seit Kurzem wieder enger mit den Provinzen und Territorien zusammen und stellt hierfür erstmals seit über zehn Jahren Mittel bereit; zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich die Wirkung dieser Maßnahmen allerdings noch nicht beurteilen.

Jede Gebietskörperschaft hat seine eigenen FBBE-Gesetzgebung und Regulierungen, und auch im Hinblick auf strukturelle Merkmale wie Betreuungsschlüssel, Qualifikation der Fachkräfte und Gehälter gibt es zwischen den Provinzen und Territorien durchaus Unterschiede. Dennoch sind auch viele überregionale Gemeinsamkeiten zu verzeichnen. Das wohl zentrale übergreifende Merkmal kana-

discher FBBE ist die Tatsache, dass sich alle Gebietskörperschaften sehr stark an einem marktwirtschaftlichen Modell orientieren, d.h. die öffentliche Hand plant oder initiiert FBBE-Angebote nur in sehr begrenztem Umfang und die meisten FBBE-Angebote sind stark von Elterngebühren abhängig. Einen Anspruch auf Kinderbetreuung gibt es nirgendwo in Kanada. FBBE-Angebote werden fast ausschließlich von gewinnorientierten und gemeinnützigen, kaum jedoch von staatlichen Trägern bereitgestellt.

Neben den (kostenpflichtigen) Betreuungsangeboten (*childcare*) bieten alle kanadischen Provinzen und Territorien außerdem gebührenfreie Kindergärten, die allen Kindern ab fünf Jahren offenstehen (Ontario ist die einzige Provinz mit Kindergärten für alle Vierjährigen). In den meisten Provinzen und Territorien liegt die Zuständigkeit für FBBE mittlerweile beim Bildungsministerium. Die Systeme von Kindergarten und Kinderbetreuung sind in ganz Kanada nur unzureichend miteinander verzahnt.

Der Zugang zu FBBE-Angeboten ist in den meisten Regionen Kanadas weiterhin ein Problem, denn das Angebot an formalen Betreuungsplätzen ist begrenzt und regional ungleich verteilt. Lediglich einem Viertel der Kinder im Alter von null bis fünf Jahren steht ein Platz in einer Kindertageseinrichtung zur Verfügung, und in ganz Kanada gibt es für Kleinkinder (null bis etwa zwei Jahre) deutlich weniger Plätze in Kindertageseinrichtungen als für Kinder im Vorschulalter.

Mit Ausnahme von Quebec und, in gewissem Umfang, Manitoba und Prince Edward Island, zwei kleineren Provinzen, werden Kinderbetreuungsangebote nicht per se vom Staat finanziert. In allen Gebietskörperschaften werden hingegen Betriebskosten bereitgestellt, mit denen FBBE-Einrichtungen je nach Provinz/Territorium unterschiedlich stark unterstützt werden. Dies geschieht beispielsweise in Form von Lohnbeihilfen für pädagogische Fachkräfte oder durch allgemeine Betriebskostenzuschüsse. In den meisten Fällen reichen die Mittel jedoch nicht aus, um die Höhe der Elterngebühren so weit zu senken, dass die Angebote „erschwinglich“ werden. Im Kern bedeutet dies, dass Kinderbetreuung im Wesentlichen ein gebührenpflichtiges Angebot ist, bei dem die von Eltern entrichteten (bzw. gegebenenfalls staatlich subventionierten) Gebühren den größten Teil des Budgets einer Tageseinrichtung ausmachen, wobei von den meisten Eltern erwartet wird, dass sie die gesamten – oder den Großteil der – tatsächlich entstehenden Kosten tragen.

In allen Provinzen außer Quebec können anspruchsberechtigte Eltern, die einer niedrigen Einkommensgruppe angehören, aufgrund von Beihilferegelungen einen Kinderbetreuungszuschuss beantragen. Diese Beihilfen machen einen ganz wesentlichen Teil der von der öffentlichen Hand aufgewendeten Mittel für FBBE aus. Allerdings sind die Elterngebühren enorm hoch und die Beihilferegelungen, die Kinderbetreuung für geringverdienende Familien eigentlich erschwinglich machen sollen, erzielen ihre Wirkung nicht. Die mangelnde Erschwinglichkeit ist somit eine

maßgebliche Zugangsbarriere für schutzbedürftige Familien, also beispielsweise für geringverdienende, neu zugewanderte oder indigene Familien.

Ontario ist die einzige Provinz, in der die Kommunal- und Stadtverwaltungen damit betraut sind, FBBE zur Verfügung zu stellen bzw. eine wichtige Rolle als FBBE-Träger spielen. Dennoch ähneln die dortigen FBBE-Strukturen weitgehend denen anderer kanadischer Territorien und Provinzen. Eine Sonderrolle nimmt Quebec ein: Was die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung sowie die Sozialleistungen speziell für Familien anbelangt, so unterscheidet sich diese Provinz deutlich von den anderen Regionen.

In den vergangenen 20 Jahren hat Quebec erhebliche Summen (deutlich mehr als andere Provinzen/Territorien) in die Entwicklung des FBBE-Systems investiert. Primär ging es darum, Eltern die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu erleichtern, allen Kindern unabhängig vom sozioökonomischen Hintergrund oder Beschäftigungsstatus der Eltern einen Betreuungsplatz bereitzustellen und für ein qualitativ hochwertiges Bildungsumfeld zu sorgen, das Kinder gut auf die Herausforderungen des Schulsystems vorbereitet. Heute hat Quebec die niedrigsten Betreuungsgebühren in ganz Kanada und deutlich großzügigere und flexiblere Elternzeitregelungen als andere Regionen. Studien haben gezeigt, dass sich die Kombination der genannten Faktoren signifikant auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern auswirkt. Im Vergleich zum restlichen Kanada hat Quebec außerdem den höchsten Anteil an Kindern, die in formalen FBBE-Settings betreut werden.

Trotz dieser Erfolge gibt es in Quebec aber auch eine Reihe von Herausforderungen und kritischen Entwicklungen. So ist der Kinderbetreuungssektor in raschem Tempo immer stärker privatisiert worden und der Anteil gewinnorientierter Einrichtungen von niedrigerer Qualität ist seit 2009 deutlich angestiegen – dem Jahr, in dem die Regierung für diese eine erstattungsfähige Steuergutschrift für Kinderbetreuung eingeführt hat. Dies stellt eine erhebliche Kursänderung dar: Während zu Beginn der Initiative die Subventionierung von FBBE-Angeboten im Vordergrund stand, fließen nun erhebliche Beträge in die nachfrageseitige Subvention, d.h. in die Kostenerstattung für Eltern. Insofern kann Quebecs FBBE-System nicht als öffentliches oder allgemein zugängliches Modell gelten, das allen Kindern einen Platz (oder Anspruch auf einen Platz) bietet. Ebenso wie bei den anderen Systemen handelt es sich auch hier um ein marktorientiertes System, dessen Weiterentwicklung im Wesentlichen von der Nachfrage der Eltern abhängt und das mit Qualitätsproblemen behaftet ist.

Mit Ausnahme von Quebec ist die Datenlage zur Qualität kanadischer FBBE-Einrichtungen und den Merkmalen der dort betreuten Kinder sehr dürftig. In den wenigen qualitativen Studien, die über die Provinz Quebec hinausgehen, wurde die Qualität insgesamt als „mittelmäßig“ bezeichnet. In verschiedenen Untersuchungen zur FBBE-Qualität in Quebec wurde aufgezeigt, dass die pädagogische

Qualität insgesamt ebenfalls als mittelmäßig einzustufen ist, wobei gemeinnützige Kindertageseinrichtungen grundsätzlich hochwertigere Angebote bieten als jene des wachsenden gewinnorientierten Sektors.

In Quebec erhobene Daten zeigen außerdem, dass ungleiche Zugangsmöglichkeiten zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung in Quebec zur Realität gehören – wie wohl auch im übrigen Kanada. So sind besonders schutzbedürftige soziale Gruppen wie Kinder aus einkommensschwachen Familien oder Einwandererfamilien, Kinder kürzlich Geflüchteter oder Kinder indigener Bevölkerungsgruppen in Kindertageseinrichtungen unterrepräsentiert. All jene, die Einrichtungen besuchen, befinden sich tendenziell eher in Settings geringer Qualität, also beispielsweise in Kindertagespflege oder in gewinnorientierten Tageseinrichtungen. In Quebec konnte außerdem gezeigt werden, dass die schulischen Ganztagskindergärten für Vierjährige – eine spezifische Maßnahme zur Verbesserung der Schulfähigkeit von Kindern aus schutzbedürftigen Familien – Qualitätsmängel aufweisen und somit die kognitive und soziale Entwicklung der Kinder nur unzureichend fördern. Zur Qualität von Ganztagskindergärten in anderen Regionen Kanadas und zu Ganztagskindergärten für Vierjährige in der Provinz Ontario liegen bislang keine Studien vor.

Der Mangel an hinreichend aktuellen Daten zu weiten Teilen Kanadas erlaubt keine fundierte Analyse der Probleme im Zusammenhang mit Zugangsungleichheit. Was die FBBE-Nutzung nach Einkommensstatus, ethnischer Zugehörigkeit oder Migrationsstatus anbelangt, so lassen sich bestenfalls Tendenzen aufzeigen oder Vermutungen anstellen. Somit lässt sich auch weiterhin nicht zuverlässig klären, ob als schutzbedürftig geltende Familien in Kanada mit höherer oder geringerer Wahrscheinlichkeit FBBE-Angebote in Anspruch nehmen als privilegiere Familien. Auch wissen wir zu wenig über die Qualität des kanadischen FBBE-Systems, das angesichts der in den Provinzen und Territorien geltenden Rahmenbedingungen wohl insgesamt nicht dem erforderlichen Standard entspricht, um alle Kinder gleichermaßen in ihrer Entwicklung zu unterstützen.

Gleicher Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung lässt sich nur durch die Schaffung eines qualitativ hochwertigen FBBE-Systems erreichen, das ausreichend subventioniert wird und allen Eltern und Kindern zur Verfügung steht. In einem solchen System müssen sich die Politikgestaltung und Ressourcenverteilung auf die besten verfügbaren Daten stützen – mit dem Ziel, die Bedürfnisse besonders schutzbedürftiger sozialer Gruppen angemessen zu berücksichtigen und eine gleichbleibend hohe Qualität der FBBE zu gewährleisten. Sowohl auf nationaler als auch auf Provinz- und Territorialebene bedarf es hierfür einer systematischen politischen Steuerung und einer gemeinsamen Vision zur Relevanz von FBBE als Instrument zur Förderung von Chancengleichheit. Die kanadische Gesellschaft wird dadurch in ihrem Weg bestärkt, Armut und Ungleichheit sukzessive zu beseitigen – anstatt diese von Generation zu Generation weiterzugeben.

Gefördert vom:



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Deutsches Jugendinstitut e. V.

Nockherstraße 2
D-81541 München

Postfach 90 03 52
D-81503 München

Telefon +49 89 62306-0

Fax +49 89 62306-162

www.dji.de