

# (Un)gleiche Zugänge zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten? Ergebnisse zur Bedeutung kommunaler Steuerung aus qualitativen Fallstudien in Deutschland, Kanada und Schweden

*Britta Menzel, Antonia Scholz*

## **Zusammenfassung**

Der Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung bildet seit mehreren Jahren Ausgangspunkt unterschiedlicher (sozial)politischer Maßnahmen, um gesellschaftlichen Ungleichheitsverhältnissen entgegenzutreten. In den vergangenen Jahren rückte dabei die lokale Steuerungsebene als zentraler Akteur in der Gestaltung frühkindlicher Bildungsangebote zunehmend in den Blick der Forschung. Der vorliegende Beitrag schließt hier an und fragt in einer international vergleichend angelegten Studie danach, ob und wie lokales Steuerungsgeschehen in dezentral organisierten Betreuungssystemen (un)gleiche Zugangsbedingungen hervorbringt. Ausgehend von einer governance-analytischen Perspektive bilden die Grundlage der Studie qualitative Interviews aus Fallstudien in drei Kommunen in Deutschland, Kanada und Schweden, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Handlungsspielräume der Kommunalverwaltungen durch vorgegebene Regelungen und strukturelle Rahmenbedingungen definiert werden. In der Angebotsausgestaltung vor Ort setzen die Kommunen allerdings unterschiedliche Prioritäten, die jeweils ungleiche Zugänge fördern (können).

*Schlagwörter:* frühkindliche Bildung und Betreuung, ungleicher Zugang, kommunale Akteure, local governance, internationaler Vergleich

*(Un)equal access to early childhood education and care services? Results on the role of local governance from qualitative case studies in Germany, Canada and Sweden*

## **Abstract**

Access to early childhood education and care has become the starting point of various (social) policy measures in order to tackle social inequalities. In recent years, research has increasingly focused on the local steering level as key actor to implement access. This paper explores local steering processes by taking an international perspective. It is investigated whether and how local steering (may) contribute to (un)equal access conditions in decentralised ECEC systems. Based on the concept of governance, qualitative interviews with local stakeholders were conducted in three municipalities in Germany, Canada and Sweden. The interviews of the case studies have been assessed by content analysis. Results show that discretion of local authorities is defined by regulations and structural framework conditions. However, the municipalities pursue different priorities in organising local services, which (may) foster unequal access.

*Keywords:* early childhood education and care, unequal access, municipalities, local governance, international comparison

# 1 Einleitung

Zugang zu qualitativ hochwertigen frühkindlichen Angeboten zu schaffen, bildet heute im Rahmen des Sozialinvestitionsparadigmas eine Priorität auf der internationalen politischen Agenda zu Frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE). Ihr Potenzial als wichtiges kompensatorisches Element, herkunftsbedingten Ungleichheitsverhältnissen entgegenzuwirken, ist hinreichend etabliert (u.a. *Bennett* 2012; *Heckman* 2006; *Yoshikawa* u.a. 2013). Viele Länder, darunter auch Deutschland, haben mittlerweile ihre nationalen frühkindlichen Politiken aktiv weiterentwickelt, um Zugänge zu verbessern (*Gambaro/Stewart/Waldfoegel* 2014). Weiterbestehender Handlungsbedarf ist jedoch offensichtlich: nach wie vor sind Kinder aus weniger privilegierten Verhältnissen seltener in (qualitativ hochwertiger) Kindertagesbetreuung anzutreffen (*Blossfeld/Kulic/Skopek* 2017; *European Commission/EACEA/Eurydice* 2019; *van Lancker* 2018). In den europäischen KiTa-Systemen ist Ungleichheit damit die „Norm“ (*Pavolini/van Lancker* 2018, S. 879). Auch in Deutschland, wo mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz 2013 ein institutioneller Rahmen für gleichen Zugang geschaffen wurde, sind weiterhin Unterschiede in den Nutzungsmustern zu beobachten (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2020; *Jessen* u.a. 2020).

Zu möglichen strukturellen Ursachen dieser Unterschiede wird zunehmend die Auswirkung nationaler FBBE-Politiken diskutiert (*Naumann* 2014; *van Lancker/Ghysels* 2016). Neben den Vorgaben als solchen (soweit vorhanden) ist jedoch auch entscheidend, wie die tatsächliche Zugänglichkeit frühkindlicher Angebote umgesetzt wird und wie die Familien dies vor Ort erleben. Besonders in dezentral organisierten Bildungs- und Betreuungssystemen können Betreuungspolitik und Angebotssituation auf lokaler Ebene durchaus variieren (*Kutsar/Kuronen* 2015). Wie die verantwortlichen Akteure auf der kommunalen Ebene bestehende übergeordnete Regelungen in der Praxis umsetzen, wirkt sich direkt auf die Teilhabemöglichkeiten von Kindern aus (*Campbell-Barr/Bogatić* 2017).

Hier setzt der vorliegende Beitrag an und richtet den Blick auf lokale Zugangsbedingungen und die Steuerungsmöglichkeiten von Kommunen in der Gestaltung des lokalen Betreuungsangebots. In vielen Ländern sind Kommunen mit ähnlichen ungleichheitsrelevanten Herausforderungen aufgrund von wachsender gesellschaftlicher Heterogenität und Diversifizierung familialer Bedarfe konfrontiert. Auf diese gilt es in der Zugangsgestaltung zu passenden Angeboten zu reagieren. Empirische Ergebnisse aus der *Equal Access* Studie (2017-2020)<sup>1</sup> zeigen diesbezüglich, wie Kommunen in drei Ländern, Deutschland, Kanada und Schweden, mit jeweiligen Steuerungsvoraussetzungen in der Organisation gleicher Zugangsbedingungen umgehen<sup>2</sup>. Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle lokaler KiTa-Administrationen und wie diese im Rahmen ihrer Handlungsspielräume in der Angebotsgestaltung Zugänge für Kinder im Alter von einem Jahr bis Schuleintritt (un)gleich gestalten.

Nachfolgend wird zunächst auf den internationalen Forschungsstand zu Zugang zu FBBE eingegangen, um die Bedeutung des Lokalen zu verdeutlichen (Kapitel 2). In Kapitel 3 wird der theoretische Rahmen einer governance-analytischen Perspektive auf Zugangssteuerung dargelegt. Das methodische Vorgehen wird in Kapitel 4 erläutert. Im Anschluss daran werden die empirischen Ergebnisse der Fallstudien (Kapitel 5) vorgestellt und abschließend vergleichend diskutiert (Kapitel 6).