

# (Un)gleiche Zugänge zu Kindertagesbetreuung in Deutschland, Schweden und Kanada: Eine institutionenbezogene Perspektive

*Antonia Scholz, Dana Harring*

## 1 Einleitung

Gleiche Zugangsbedingungen zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) sind zunehmend in den Blick nationaler und internationaler fachpolitischer Debatten gerückt. Hintergrund ist das intensiv diskutierte Potential frühkindlicher Förderung, herkunftsbedingte Ungleichheiten von Kindern zu verringern sowie die vielerorts gestiegenen Bemühungen in Politik und Praxis, dieses Potential besser auszuschöpfen. Hierbei stellen gleiche Zugangsbedingungen von qualitativ hochwertigen und bedarfsgerechten Angeboten institutioneller Kindertagesbetreuung einen zentralen Schritt zu mehr Bildungs- und Chancengerechtigkeit dar.

## 2 Perspektivwechsel auf Zugang zu Kindertageseinrichtungen: Die Bedeutung institutioneller Kontexte

Internationale Forschungsergebnisse zeigen, dass trotz vielerorts steigender Betreuungsquoten Kinder, die in sozial benachteiligten Verhältnissen aufwachsen, mit geringerer Wahrscheinlichkeit frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote besuchen, und zudem zum Eintrittszeitpunkt älter sind als ihre Altersgenossen aus besser gestellten Familien (*European Commission* u.a. 2014). Dies lässt sich auch in Deutschland beobachten: Bei den unter Dreijährigen besuchen sowohl Kinder mit Migrationshintergrund als auch Kinder aus bildungsfernen Familien seltener eine Kita als ihre gleichaltrigen Peers (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2016, 2018). Gleichzeitig weisen Studienergebnisse darauf hin, dass gerade Kinder mit schlechteren Ausgangsbedingungen besonders von qualitativ hochwertiger FBBE profitieren (*Melhuish/Ereky-Stevens/Petrogiannis* 2015), aber ein gleicher Zugang dazu, gerade zu guter Qualität, ist dabei noch nicht selbstverständlich (*Gambaro/Stewart/Waldfoegel* 2014)

Bisher wurden ungleiche Nutzungsmuster überwiegend als das Resultat elterlicher Entscheidungen für oder gegen außerfamiliäre Betreuung diskutiert (zusammenfassend *Scholz* u.a. 2018). Solche Entscheidungen sind allerdings in gewisse Rahmenbedingungen eingebettet und sollten dementsprechend kontextualisiert werden. Die Bedeutung struktureller Faktoren einschließlich der Rolle der Steuerungsebenen im Kita-Sektor, die

zuständig für die Sicherstellung gleichen Zugangs zu frühkindlichen Angeboten für alle Kinder sind, wurden jedoch bislang nur wenig systematisch untersucht (*Vandenbroeck/Lazzari* 2014). Gleiches gilt für die tatsächliche Reichweite ihrer Möglichkeiten, auf die zunehmend heterogenen Bedarfe von Familien einzugehen, und wie diese ausgeschöpft werden.

Gleichzeitig stellt sich vor dem Hintergrund der anhaltenden Platzknappheit sowie des international zu beobachtenden Fachkräftemangels die Frage nach den tatsächlichen Zugangsmöglichkeiten, die Familien in ihrer Umgebung vorfinden. Gerade in dezentral angelegten Systemen besteht durchaus Raum für Organisation und Ausgestaltung von frühpädagogischen Angeboten (*Vidot* 2017) und entsprechend auch der Zugänge dazu. Es scheint daher angebracht, einen genaueren Blick auf mögliche strukturell bedingte Zugangsbarrieren in institutionellen Kontexten auf einer lokalen Ebene zu werfen, auf der Kindertagesbetreuung umgesetzt und koordiniert wird (*Campell-Barr/Bogatic* 2016). An diesem Punkt setzt die *Equal Access Studie* an, die im Folgenden vorgestellt wird.

### 3 Die Equal Access Studie: Potentielle Zugangsbarrieren und Strategien zur Bekämpfung von Zugangungleichheiten

Angesichts der aufgeführten Beobachtungen hat sich das Internationale Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC) am Deutschen Jugendinstitut zum Ziel gesetzt, die institutionenorientierte Forschungsperspektive auf Kita-Zugang im internationalen Vergleich empirisch weiterzuführen. Im Zeitraum 2017-2020 wird mit der *Equal Access Studie* ein qualitativ angelegtes Forschungsprojekt durchgeführt, das die Rolle institutioneller Rahmenbedingungen und Steuerungsprozesse bei der Erklärung von Zugangungleichheiten in verschiedenen Kinderbetreuungssystemen untersucht (*Erhard/Scholz/Harring* 2018). Um tatsächliche Zugangsbedingungen vor Ort besser zu verstehen, wird das Phänomen ‚Zugang‘ entlang von vier Dimensionen betrachtet: Verfügbarkeit (*availability*), Erschwinglichkeit (*affordability*), Zugänglichkeit (*accessibility*) und Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) (*Vandenbroeck/Lazzari* 2014).

Da viele FBBE-Systeme über komplexe Mehrebenenstrukturen gesteuert werden, bei denen Zuständigkeiten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen angesiedelt sind, bilden das Zusammenspiel unterschiedlicher Steuerungsebenen im Kita-Sektor und mögliche dabei entstehende Spannungsfelder eine zentrale Blickrichtung.

Darüber hinaus wird die Einbettung von Systemen frühkindlicher Bildung in unterschiedliche Wohlfahrtskontexte berücksichtigt: Sie sind in ihrer Anlegung maßgeblich von den Wohlfahrtstraditionen der Länder sowie deren *ideals of care* geprägt (*Kremer* 2006). Diese analytische Perspektive wird herangezogen, um Entwicklungsdynamiken in bestehenden Systemen nachzuvollziehen und Zugangsbedingungen zu kontextualisieren.

Der Studie liegt ein zweistufiges Design zugrunde:

Im ersten Schritt gilt es die jeweiligen nationalen FBBE-Systeme in den ausgewählten Ländern – Deutschland, Schweden und Kanada – und die ihnen immanenten Steuerungslogiken zu erfassen. Die dazu in Auftrag gegebenen Expertisen bieten einen Überblick über (soziale) Ungleichheiten im Zugang zu FBBE anhand von Parametern wie Betreuungsquoten und Selektionsmustern sowie deren Entwicklung im Zeitverlauf. Zusätzlich werden die wohlfahrtstaatliche Rahmung anhand relevanter sozial- und insbesondere fa-

milienpolitischer Regelungen ebenso wie zentrale Governance-Merkmale analysiert (Garvis/Lunneblad 2018; Japel/Friendly 2018; Scholz u.a. 2018).

Im zweiten Schritt werden in jedem Land lokale Fallstudien in zwei Kommunen durchgeführt. Dabei werden in einem explorativen Design örtliche Strukturen, insbesondere Akteurskonstellationen und Steuerungsprozesse, der Kindertagesbetreuung untersucht, um (potentielle) Zugangsbarrieren zu identifizieren. Es wird international vergleichend der Frage nachgegangen, wie übergeordnete Politiken zur Förderung von Zugang auf lokaler Ebene umgesetzt werden und mit welchen Chancen und Herausforderungen dies verbunden ist.

## 4 Nationale Rahmenbedingungen und ihre Relevanz für Zugang

Die in den Länderberichten herausgearbeiteten Spezifika der jeweiligen FBBE-Systeme werden dazu genutzt, um mögliche (systemübergreifende) strukturelle Zugangsbarrieren zu identifizieren. Die Zugänglichkeit der drei Systeme wird anhand von drei Merkmalen verglichen, die als zentrale Voraussetzungen identifiziert wurden, um soziale Ungleichheit im Zugang zu Kindertagesbetreuung abzubauen: ein universeller Rechtsanspruch, ein öffentliches Finanzierungswesen sowie ein integriertes Bildungssystem (Lazzari/Vandenbroeck 2012).

### *Universelles Recht auf Zugang*

In Deutschland, Kanada und Schweden unterscheiden sich die Zugangsregelungen auf nationaler Ebene. Während in Deutschland und in Schweden (unter bestimmten Voraussetzungen) Kinder bereits ab einem Jahr einen Anspruch auf einen Betreuungsplatz haben, muss in Kanada zwischen frühkindlicher Bildung (*kindergarten*) und Betreuung unterschieden werden. Während alle Kinder spätestens ab fünf Jahren Anspruch auf einen kostenfreien Kindergartenplatz haben, gilt dies nicht für die Betreuung von jüngeren Kindern, sowie vor und nach den Kindergartenzeiten (Japel/Friendly 2018). Der Bedarf an qualitativ hochwertiger FBBE übersteigt in allen Ländern das Angebot, jedoch auf unterschiedlichen Niveaus.

### *Öffentliches Finanzierungswesen*

Die öffentliche Finanzierung der Einrichtungen liegt in allen drei Ländern größtenteils in der Verantwortung der Kommunen. Der Anteil öffentlicher Mittel an der Gesamtfinanzierung variiert jedoch stark. Zugangsrelevant sind hier besonders die Elternbeiträge: Diesbezüglich hat sich in Schweden mit der *Maxtaxa* eine einkommensbasierte Höchstsatzregelung durchgesetzt (Garvis/Lunneblad 2018). In Deutschland und Kanada gestalten sich die Elternbeiträge, die den Bundesländern/Provinzen überlassen sind, regional höchst unterschiedlich. Verabschieden diese keine Vorgaben, liegt die Ausgestaltung bei den Kommunen, Trägern und Einrichtungen selbst (Japel/Friendly 2018; Scholz u.a. 2018).

### *Integrierte Steuerung*

Die frühkindlichen Bildungssysteme in Deutschland und Schweden gelten als integrierte Systeme, da die Verantwortung für die gesamte Altersspanne (ISECD 0.1 und 0.2) für

vorschulische Bildung und Betreuung bei dem jeweils gleichen Ministerium liegt (*European Commission* u.a. 2014). In Kanada wiederum wird traditionell eine Trennung von Betreuung und Bildung vorgenommen, wobei auf regionaler Ebene Reformbemühungen sichtbar werden: So unterstehen etwa in Ontario sowohl die Betreuungsangebote für Jüngere als auch der zum Schulsystem gehörende Kindergarten dem Bildungsministerium (*Japel/Friendly* 2018).

Zusammenfassend erfüllen damit Deutschland und Schweden zunächst in weiten Teilen wichtige Voraussetzungen für universellen Zugang zum System insgesamt. Die Länderberichte zeigen jedoch ebenso auf, dass solche Regelungen auf nationaler Ebene nicht zwangsläufig auch lokal zu gleichen Zugangsbedingungen führen.

## 5 Lokale Vielfalt als Herausforderung für gleichen Zugang

Die Steuerungsautonomie der Kommunen in den dezentralisierten Kita-Systemen der ausgewählten Länder befördert lokale Vielfalt – in den Steuerungsmodi ebenso wie in der Ausgestaltung von Angeboten. Die Länderberichte liefern erste Anknüpfungspunkte für die vertiefenden Fallstudien.

### *Deutschland*

Der 2013 in Deutschland in Kraft getretene Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung resultiert trotz erheblicher Ausbaubemühungen vielfach nicht in gleichen Zugangsmöglichkeiten. Dies ist auf regionale Disparitäten hinsichtlich Verfügbarkeit von und Gebühren für Kita-Plätze zurückzuführen. Auch die Auslegung des Rechtsanspruchs in Bezug auf die Betreuungsstunden variiert regional (*Bock-Famulla/Strunz/Löhle* 2017). Als weitere potenzielle Einschränkungen für Zugang sind die Angebotsstrukturen vor Ort und die Flexibilität von FBBE-Einrichtungen im Umgang mit heterogenen Bedürfnissen von Familien zu nennen. Zu den weniger offensichtlichen Aspekten zählen, insbesondere bei knappem Platzangebot, Prozesse der Platzvergabe, Auswahlkriterien von Trägern und Einrichtungen sowie deren Informationspolitik.

### *Schweden*

Auch in Schweden obliegt die Umsetzung des allgemeinen Rechts auf einen Platz in Kindertagesbetreuung den Kommunen. In der Ausgestaltung der Ziele des nationalen Bildungsgesetzes und damit verbundenen Steuerungsentscheidungen (Finanzierung, Anmeldeverfahren, Gruppengrößen, usw.) lassen sich entsprechend regionale Unterschiede bezüglich der Rahmenbedingungen von Kita feststellen. Trotz vergleichsweise hoher Betreuungsquoten haben manche Kommunen aufgrund zu geringer Platzkapazitäten Schwierigkeiten, ihrer Pflicht zur Bereitstellung eines Platzes fristgemäß nachzukommen. Sozialkriterien in der Finanzierung von Plätzen finden nur in einem Teil der Kommunen Berücksichtigung. Zudem können beobachtete regionale Unterschiede in der Qualifikation von Fachkräften zu unterschiedlicher pädagogischer Qualität führen.

### *Kanada*

Der wohlfahrtstaatlichen Tradition folgend ist Kindertagesbetreuung kaum von öffentlicher Hand reguliert, sondern stark marktbasierend ausgestaltet. Die nationale Ebene ist ver-

antwortlich für zielgruppenorientierte Angebote unter anderem für *First Nations* und Neuzugewanderte. Die Regulierung der allgemeinen Angebote für alle Kinder liegt wiederum in der Verantwortung der Provinzen und wird hauptsächlich durch den Markt bestimmt. Durch diese unterschiedlichen Zuständigkeiten entsteht eine Vielzahl an Angeboten mit variierenden Zugangsbedingungen für verschiedene Bevölkerungsgruppen. Durch die unterschiedlich starke Steuerung durch die Provinzregierungen werden zusätzlich lokale Disparitäten im Zugang sichtbar, beispielsweise in den variierenden öffentlichen Zuschüssen zu Elternbeiträgen für bedürftige Familien. Die Kriterien für Bedürftigkeit sowie die Verfügbarkeit von öffentlichen Geldern bleibt den Provinzen bzw. in Ontario den Kommunen überlassen (*Japel/Friendly* 2018).

## 6 Ausblick

Die hier dargestellten Unterschiede in der Steuerung von FBBE und die daraus resultierenden Disparitäten bieten wichtige Anknüpfungspunkte für eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Zugangssituation vor Ort. Es gilt ihre Relevanz unter Einbezug lokaler Kontexte zu untersuchen. Grundsätzlich ist dabei anzumerken, dass eine dezentrale Steuerung in der Kindertagesbetreuung nicht per se ungleiche Zugangsbedingungen befördert. Vielmehr bietet sie Möglichkeiten, passgenau auf lokale Gegebenheiten und Bedarfe zu reagieren. Dieser Prozess des Austarierens im Rahmen kommunaler Handlungsspielräume und damit verknüpfte Chancen und Grenzen sind Gegenstand der lokalen Fallstudien der *Equal Access Studie*.

## Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung* (2016): Bildung in Deutschland 2016. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. – Bielefeld.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung* (2018): Bildung in Deutschland 2018. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Wirkungen und Erträgen von Bildung. – Bielefeld.
- Bock-Famulla, K./Strunz, A./Löhle, A.* (2017): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2017: Transparenz schaffen – Governance stärken. – Gütersloh.
- Campell-Barr, V./Bogatic, K.* (2016): Global to local perspectives of early childhood education and care. *Early child development and care*, 187, 10, S. 1461-1470.
- Erhard, K./Scholz, A./Harring, D.* (2018): Die Equal Access Study. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign. – München.
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat* (2014): Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. Eurydice and Eurostat Report. – Luxemburg.
- Gambaro, L./Stewart, K./Waldfoegel, J.* (Hrsg.) (2014): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. – Bristol.
- Garvis, S./Lunneblad, J.* (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden. The Equal Access Study. – München.
- Japel, C./Friendly, M.* (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Canada. The Equal Access Study. – München.
- Kremer, M.* (2006): The Politics of Ideals of Care. Danish and Flemish Child Care Policy Compared. In: *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, 13, 2, S. 261-285. <https://doi.org/10.1093/sp/jxj009>
- Lazzari, A./Vandenbroeck, M.* (2012): Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and Families in ECEC Services in Europe. – Bologna/Ghent.

- Melhuish, E./Ereky-Stevens, K./Petrogiannis, K.* (2015): A Review of Research on the Effects of Early Childhood Education and Care on Child Development. CARE Project-Report. – Utrecht.
- Scholz, A./Erhard, K./Hahn, S./Harring, D.* (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care. The Equal Access Study. – München.
- Vandenbroeck, M./Lazzari, A.* (2014): Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22, 3, S. 327-335.  
<https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912895>
- Vidot, V.* (2017): Lokale Vielfalt bei einheitlichen Vorgaben: Zum Zusammenhang zwischen impliziten Theorien lokaler AkteurInnen und der Implementation des Kita-Ausbaus im städtischen Fallvergleich. In: *Barbehön, M./Münch, S.* (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik.* – Wiesbaden, S. 327-349.