Deutsches Jugendinstitut

icec international centre early childhood education and care

(Un)gleiche Zugänge zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung auf lokaler Ebene

Ergebnisse der *Equal Access* Studie zu Deutschland, Kanada und Schweden

Dr. Antonia Scholz, Britta Menzel,

Sabrina Mannebach

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

ICEC-Fachtagung „Zugangshürden im Kita-System abbauen“, 22.-23. Oktober 2019, Berlin

Übersicht

- Ausgangslage
- *Equal Access* Studie
- Forschungsfrage
- Heuristischer Rahmen
- Fallstudie: Kommune KA_2
- Fallstudie: Kommune DE_2
- Fallstudie: Kommune SE_1
- Vergleich
- Zwischenfazit

Ausgangslage

- FBBE als Schlüsselfaktor für gleiche Bildungs- und Sozialchancen angesehen (u.a. Bennett 2012; Lazzari/Vandenbroeck 2012)

- Kinder aus sozial benachteiligten Verhältnissen seltener in (qualitativ hochwertiger) FBBE (für Überblick: Europäische Kommission et al. 2018; Gambaro et al. 2014; Kuger/Kluczniok 2008)

Forschungsansatz *Equal Access Studie*

- Wie hängt die Steuerung von frühkindlicher Bildung und Betreuung in verschiedenen Wohlfahrtssystemen mit den Zugangsbedingungen zusammen?

- Wie tragen institutionelle Rahmenbedingungen zu ungleichen Zugangsbedingungen bei und mit welchen Ansätzen wird im lokalen Kontext versucht, diese zu verringern?

Die *Equal Access Studie* im Überblick

(Erhard/Scholz/Harring 2018)

2017

- Länderexpertisen zu (ungleichen) Zugangsbedingungen in Kanada, Deutschland, Schweden

2018

- **Empirie: Interviews** in je zwei Kommunen in **Kanada, Deutschland, Schweden** (6 Fallstudien)

2019

- Auswertung der qualitativen, leitfadengestützten Interviews (n = 62) mit Kommunal- und Trägervertreter*innen

2020

- Abschlussbericht und Dissemination der Ergebnisse

Erste Ergebnisse: Forschungsfragen

1. Welche konkreten **Herausforderungen** ergeben sich für Akteure der kommunalen Verwaltung bei der Umsetzung gleichen Zugangs?

2. Wie nutzen sie (mögliche) **Handlungsspielräume** zu deren Bewältigung?

Heuristischer Rahmen: Dimensionen von Zugang

- **Verfügbarkeit (*availability*)** bezieht sich auf die Häufigkeit und lokale Nähe von FBBE-Angeboten.

- **Bezahlbarkeit (*affordability*)** bezieht sich auf die Finanzierung von FBBE-Angeboten und wie dies die Möglichkeit von Familien beeinflusst, sich ein FBBE-Angebot leisten zu können.

- **Zugänglichkeit (*accessibility*)** bezieht sich auf die strukturellen Gegebenheiten, die vor Ort den Eintritt ins FBBE-System determinieren.

- **Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*)** bezieht sich auf die Passung von Angeboten, Bedarfen und Bedürfnissen von Familien.

(vgl. Vandenbroeck/Lazzari, 2014)

Sample: Fallstudien

Kanada	Deutschland	Schweden
KA_2	DE_2	SE_1
Akteure lokaler Steuerung (n= 9)	Akteure lokaler Steuerung (n= 11)	Akteure lokaler Steuerung (n = 11)
Kommunale Verwaltung	Kommunale Verwaltung	Kommunale Verwaltung

Fallstudie Kommune KA_2

Fallstudie Kommune KA_2

FBBE in Kanada:

- Liberaler Wohlfahrtsstaat (vgl. Esping-Andersen 1990)
- Finanzierung FBBE: Teilweise öffentlich, primär durch Elterngebühren
- FBBE-System stark von Marktorientierung geprägt
- Zugangsregelung: Kein Rechtsanspruch auf frühkindliches Bildungs- und Betreuungsangebot → regionale Regelungen (Provinz)
- ab 3,8 Jahren kostenloser Kindergarten in Ontario (Schulsystem)

KA_2:

- Großstadt in Ontario
- Trägerstruktur: ca. 5 % öffentliche, 70 % privat-gemeinnützig, 25 % privat-gewerblich (Hinweis: aus Anonymisierungsgründen werden hier nur ungefähre Zahlen ohne Quellen angegeben)

Fallstudie Kommune KA_2

Full day kindergarten (FDK)

- Einführung von Full Day Kindergarten in Ontario (seit 2010 sukzessiv)
- Seitdem nehmen ca. 95% der Kinder das Programm wahr
- Altersgruppe ab 3,8 Jahren nun Teil des Schulsystems (Ü4)

Ziele von FDK u.a.

- Universelles Angebot schaffen
- Bildung und Betreuung stärker verbinden

(vgl. Pelletier 2014; Levy 2016)

→ Folge: „Krise für Kinderbetreuung“ im U4-Bereich (Japel & Friendly 2018, 29)

Fallstudie Kommune KA_2

Full day Kindergarten

Lokale Herausforderung, Beispiel I: ausreichendes U4-Angebote bereitstellen

- Arbeitsbedingungen der Fachkräfte

→ Fachkräftemangel für U4-Bereich

*"Manchmal können wir nicht so viel [Betreuung] anbieten, wie wir wollen würden, wegen des **Fachkräftemangels**."* *(eigene Übersetzung, CA_2.8, Kommunalvertretung)*

Ansatz:

- Fachkräfte-AG vom Bildungsministerium (Provinz) unter Beteiligung lokaler Akteure initiiert

Fallstudie Kommune KA_2

Full day Kindergarten

Lokale Herausforderung, Beispiel II: Finanzierung des U4-Angebots (FBBE)

- Gestiegene Kosten für U4 durch Wegfall der Altersgruppe Ü4

"Wir können auf lokaler Ebene Sachen einführen aber es ist sehr abhängig von der Finanzierung, die wir [von der Provinz] erhalten. […] Sie setzten den gesetzlichen Rahmen und ***wir haben versucht unsere lokale Linse draufzurichten****." (eigene Übersetzung, CA_2.4, kommunale Verwaltung)*

Ansatz:

- Öffentliche Subventionierung von privat-gewerblichen Trägern deckeln
- Verteilung von Fördermitteln für benachteiligte Familien

Fallstudie Kommune KA_2

Zusammenfassung:

- FDK insgesamt von Akteur*innen positiv bewertet
- Ziel war es u.a. Zugang für Ü4 zu verbessern → verschärfte gleichzeitig Zugangshürden für U4
- Von Provinzregierung eingeführt → Herausforderungen für Kommune (Angebotsschaffung, Finanzierung)
- Vorgaben der Provinz schränken lokales Handeln ein („lokale Linse“)

Fallstudie Kommune DE_2

Fallstudie Kommune DE_2

FBBE in Deutschland:

- Konservativer Wohlfahrtsstaat (vgl. Esping-Andersen 1990)
- Finanzierung FBBE: Großteils öffentlich, Trägeranteile, regionale Varianz der Elternbeiträge
- Trägerstruktur national: 32,8% öffentlich, 64,3% privat-gemeinnützig, 2,9% privat-gewerblich (Statistisches Bundesamt 2019:T4)
- Zugangsregelung: Rechtsanspruch ab einem Jahr
- Betreuungsquote national: Ü3 (93%) & U3 (34,3%) (Statistisches Bundesamt 2019:ZR8)

DE_2:

- Großstadt in NRW
- Trägerstruktur: ca. 40% öffentliche, 60% private Einrichtungen (vorranging gemeinnützig) (Hinweis: aus Anonymisierungsgründen werden hier nur ungefähre Zahlen ohne Quellen angegeben)

Fallstudie Kommune DE_2

Zugangsregelung

- Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen für alle Kinder 3-6 Jahre seit 1996 (§24 Abs. 3 SGB VIII)
- Seit 2013 Rechtsanspruch auf Förderung in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege für alle Kinder ab 1 Jahr (§ 24 SGB VIII)
- nationale Regelung zu elterlichem Wunsch- und Wahlrecht (§ 5 SGB VIII, 1)
- Kommunen in der Pflicht, Rechtsanspruch zu erfüllen (§24 Abs.2 Satz 1 SGB VIII)

Fallstudie Kommune DE_2

Rechtsanspruch U3

Lokale Herausforderung, Beispiel I: ausreichend U3 Angebote bereit stellen

- stetig steigender Ausbaubedarf
- Fachkraftmangel

Ansatz:

- Neben Kita verstärkter Ausbau der Kindertagespflege
- Zurückhaltende Informationspolitik

„[…] jetzt gezielt Werbung zu machen, ihr habt doch hier den Rechtsanspruch U 3, das ist solange natürlich schwierig, also wie der, wenn der Bedarf nicht gedeckt werden kann, dann ***kann ich auch nicht Werbung machen****.“ (DE_2.3, Kommunalvertretung)*

Fallstudie Kommune DE_2

Rechtsanspruch U3

Lokale Herausforderung, Beispiel II: vorhandene U3-Plätze verteilen

- Vergabe von FBBE Plätzen

Ansatz:

- Rechtskonforme Platzvergabe

*„Wenn wir da [in unseren Einrichtungen] keine Plätze haben, aufgrund spätem **Anmeldedatums** […] [dann gucken wir], ob wir im **Umkreis von fünf Kilometer** um den Wohnort, das ist per Gericht entschieden worden, das ist der zumutbare Radius, ob wir dann eine sogenannte Umkreis-Einrichtung belegen können. Dann haben die Eltern einen Monat Zeit. Lehnen sie den Platz ab […], **haben wir den Rechtsanspruch erfüllt**, den die Eltern bei uns angemeldet haben.“* (DE_2.6, Kommunalvertretung)

Fallstudie Kommune DE_2

Zusammenfassung:

- U3-Rechtsanspruch als große Herausforderung für die Kommune
- Dilemma und spannungsreiche Anforderungen an kommunale Verwaltung: Platzmangel vs. Platzvergabe → zurückhaltende Informationspolitik & rechtssicheres Handeln
- Erfüllung des Rechtsanspruchs → Bedarfsgerechtigkeit von Angeboten rückt in den Hintergrund

Fallstudie Kommune SE_1

Fallstudie Kommune SE_1

FBBE in Schweden:

- Sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat (vgl. Esping-Andersen 1990)
- Finanzierung FBBE: Umfassende öffentliche Finanzierung, Elternbeiträge gedeckelt
- Trägerstruktur national: 72% öffentliche, 28% private Einrichtungen (Skolverket 2019)
- Zugangsregelung: Anspruch ab einem Jahr
- Betreuungsquote national: 85% der 1-5-Jährigen, 95% der 4-5jährigen (Skolverket 2019)

SE_1:

- Großstadt in Schweden
- Trägerstruktur: 75% öffentliche, 25% private Einrichtungen (Hinweis: aus Anonymisierungsgründen werden hier nur ungefähre Zahlen ohne Quellen angegeben)

Fallstudie Kommune SE_1

Zugangsregelung:

- Bildungsgesetz: Alle Kinder ab 3 Jahren im Umfang von 525h/Jahr, kostenfrei
- Kinder zwischen 1 und unter 3 Jahren: Berufstätige, in Ausbildung, in Elternzeit, bei besonderen Bedarfen
- Kommunen in der Pflicht, Platz innerhalb von 4 Monaten nach Anmeldung anzubieten
- Regelung der elterlichen Wahlfreiheit

Fallstudie Kommune SE_1

Lokale Herausforderung, Beispiel I: Fristgerechte Bereitstellung von Plätzen

- Trotz Verfügbarkeit: Unterjähriger Einstieg als Problem

Ansatz:

- Zentrale Platzvergabe: Einschränkung der Wohnortnähe

„Weil wir [..] keinen wohnortnahen Platz garantieren, sind wir dann in der Lage, die vier Monate einzuhalten. Vorher war die Stadt in zehn Einheiten unterteilt und damals wurde dir ein Platz in deinem Wohnviertel garantiert. ***Wir hatten große Schwierigkeiten, daher nutzten wir ein ‚Schlupfloch', so dass wir es schaffen.*** *Aber das ist ein Problem für diejenigen Familien, die kein Auto haben oder Fahrrad fahren oder so. Es ist gut und schlecht."* *(eigene Übersetzung, SE_1.6, Kommunalverwaltung)*

- Einführung von temporären Angeboten zur Bedarfsdeckung

Fallstudie Kommune SE_1

Lokale Herausforderung, Beispiel II: Zugang zu gleicher Qualität

- Bereitstellung von „gleichwertigen“ Angeboten angesichts lokaler Segregation bzgl. Plätzen und Qualifikation

*“Unser Kernziel [..], das wichtigste ist eine **gleichwertige Kita** von guter Qualität in der ganzen Stadt. Das ist wirklich die Hauptaufgabe für uns. **Es gibt Unterschiede** (…)” (eigene Übersetzung, SE_1.6, Kommunalverwaltung)*

Ansatz:

- z.B. Einrichtungsfinanzierung nach sozioökonomischen Kriterien: einstelliger Prozentsatz des Gesamtbudgets an Einrichtungen mit besonderen Bedarfen

Fallstudie Kommune SE_1

Zusammenfassung

- Priorisierung der Aufgaben: großes Bemühen um gute Qualität der Angebote in der Breite
- überlagert tw. Fragen der Kapazität
- Einhaltung der Zugangsregelung durch
  - Platzvergabe auf Kosten des elterlichen Wunsch- und Wahlrechts
  - Angebotsgestaltung unter Inkaufnahme von Einrichtungswechseln der Kinder (Übergangsformate)

→ Risiko struktureller Benachteiligung von Familien mit weniger Ressourcen

Internationaler Vergleich: Kommunale Ansätze & Handlungsspielräume – erste Einblicke

Kanadische Kommune

- Nutzt Möglichkeiten der Angebotsgestaltung (z.B. gemeinnütziges Angebot durch Finanzierung unter „lokaler Linse“ zu stärken)
- Handlungsspielräume durch Rolle der Provinz sehr begrenzt

Deutsche Kommune

- Nutzt Möglichkeit zur Zurückhaltung
- Rechtsanspruch als Begründung

Schwedische Kommune

- Nutzt Möglichkeiten der Angebotsgestaltung (Bsp. Übergangsangebote)
- Aktive Schwerpunktsetzung mit Blick auf Gesamtsituation (z.B. Qualitätsentwicklung)

Internationaler Vergleich: Zugangsdimensionen

Kanadische Kommune

- **Verfügbarkeit** und **Bezahlbarkeit** bzgl. Zugang zu U4-Angeboten neben *Full Day Kindergarten* → Verschärfung von Betreuungssituation (U4), besonders für bereits benachteiligte Familien

Deutsche Kommune

- **Verfügbarkeit** und **Zugänglichkeit** bzgl. lokaler Implementierung des Rechtsanspruchs U3 → mögliche Benachteiligung durch Intransparenz

Schwedische Kommune

- **Verfügbarkeit** und **Bedarfsgerechtigkeit** bzgl. fristgerechter Umsetzung der Angebotspflicht → *gleicher* Zugang zu *gleicher* Qualität?

Zwischenfazit

Kommunale Handlungsspielräume im Zusammenhang mit Wohlfahrtsstaatstyp - Arbeitshypothesen

	Kanada	Deutschland	Schweden
Wohlfahrtssystem	liberal	konservativ	sozialdemokratisch
Zugangsregelung	keine	universell	universell
Umsetzungs-verantwortung	Angebotsgestaltung marktorientiert	Kommune	Kommune
Kommunale Handlungs-richtungen	kommunales Handeln kontraintuitiv zum liberalen System → z.B. Stärkung non-profit Einrichtungen	zurückhaltendes kommunales Handeln bedingt durch Spannungsfeld von universellem Rechtsanspruch und subsidiären Angebotsstrukturen	entlang sozial-demokratischer Tradition Fokus auf Gleichwertigkeit der Angebote, Risiko „blinder Flecken“

Literatur

Bennett, J. (2012): Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds. Findings from a European literature review and two case studies. Luxembourg. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cd04bada-ef6c-4026-b2bb-62819dc6fcf9/language-en/format-PDF/source-109099605 (Letzter Zugriff: 19.11.19)

Esping-Andersen, G. (1990): The three worlds of welfare capitalism. Princeton.

Europäische Kommission/EACEA/Eurydice (2019): Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report. Luxembourg. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%93-2019-edition_en (letzter Zugriff 19.11.19)

Gambaro, L. / Stewart, K. & Waldfogel, J. (Hrsg.) (2014): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol.

Japel, C. & Friendly, M. (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Canada. The Equal Access Study. ICEC Working Paper Series – Volume 4. https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/27135-inequalities-in-access-to-early-childhood-education-and-care-in-canada.html (Letzter Zugriff: 18.11.2019)

Kuger, S. & Kluczniok, K. (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, S. 159 –178

Lazzari, A. &. Vandenbroeck, M. (2012): Literature Review of the Participation of Disadvantaged Children and Families in ECEC Services in Europe. In: Bennett, J. (2012): Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds. Findings from a European literature review and two case studies. Luxembourg. https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cd04bada-ef6c-4026-b2bb-62819dc6fcf9/language-en/format-PDF/source-109099605 (Letzter Zugriff: 19.11.19)

Levy, E. B. (2016): From Toronto First Duty Vision to Policy Reality:Scaling Up, Watering Down in the Provincial Implementation of Full-Day Kindergarten at the Bruce/WoodGreen Demonstration Site. Toronto. http://hdl.handle.net/1807/76446 (Letzter Zugriff: 18.11.19)

Pelletier, J. (2014): Ontario's full-day kindergarten: A bold public policy initiative. Public Sector Digest, June Issue: Education, S. 41-49

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019): Statistiken der Kinder- und Jugendhilfe: Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege am 01.03.2019. Wiesbaden.

Skolverket (2019): Barn och personal i förskolan per 15 oktober 2018, Publikationsserie Beskrivande statistik, Stockholm. https://www.skolverket.se/publikationer?id=4068 (Letzter Zugriff: 18.11.19)

Vandenbroeck, M. & Lazzari, A. (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

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: icec@dji.de