



Leseprobe aus Menzel un Scholz, Frühkindliche Bildung
und soziale Ungleichheit, ISBN 978-3-7799-6946-4
© 2022 Beltz Juventa in der Verlagsgruppe Beltz, Weinheim Basel
[http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/
gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6946-4](http://www.beltz.de/de/nc/verlagsgruppe-beltz/gesamtprogramm.html?isbn=978-3-7799-6946-4)

Inhalt

Vorwort	9
1. Einleitung	11
2. Forschungsstand: Zugang zu früher Bildung	16
2.1 Die Rolle nationaler FBBE-Politiken	16
2.2 Lokale Zugangssteuerung als Gegenstand ungleichheitsinteressierter Policyforschung	19
3. Theoretische Perspektiven	24
3.1 <i>Local governance</i> als theoretischer Rahmen für die Analyse lokaler Steuerung von Zugang in der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung	24
3.2 Wohlfahrtsstaatliche Ansätze im Kontext frühkindlicher Bildungspolicy- und Ungleichheitsforschung	32
3.3 Heuristischer Rahmen für den Vergleich von Zugangsbedingungen: Dimensionen von Zugang	37
4. Methodologisch-methodischer Ansatz: fallorientierte und ländervergleichende Forschung zu lokaler Steuerung	40
4.1 Die <i>Equal Access</i> -Studie als fallorientierte und ländervergleichende Untersuchung	40
4.2 Leitfadenorientierte Expertinnen- und Experteninterviews als Datengrundlage der <i>Equal Access</i> -Studie	43
4.3 Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews: Qualitative Inhaltsanalyse	47
4.4 Methodologische Reflexion zum internationalen Vergleich	48
5. Lokale Zugangssteuerung in Deutschland	50
5.1 Länderprofil	50
5.2 Erste Fallstudie Deutschland (DE1)	56
5.2.1 Kommunalprofil	56
5.2.2 Platzmangel bei Planungs- und Ausbaufiziten	59
5.2.3 Aufnahmeverfahren: dezentrale Organisation als Herausforderung	69
5.2.4 Unterschiedliche Informationsangebote und -bedarfe: Werbung vs. Aufklärung	77

5.3	Zweite Fallstudie Deutschland (DE2)	82
5.3.1	Kommunalprofil	82
5.3.2	Kommunale Angebotsgestaltung in DE2: Ausbaudruck und mangelnde Ressourcen	85
5.3.3	Balanceakt Aufnahmeverfahren: die Verteilung eines knappen Guts	96
5.3.4	Informationspolitik: zwischen Zurückhaltung und vielseitigen Strategien	106
5.4	Zugangssteuerung in DE1 und DE2: ein governance-analytischer Vergleich	112
6.	Lokale Zugangssteuerung in Kanada	116
6.1	Länderprofil	116
6.2	Erste Fallstudie Kanada (KA1)	123
6.2.1	Kommunalprofil	123
6.2.2	Verfügbare Plätze und zentrales Vormerkverfahren in KA1	125
6.2.3	Finanzielle Unterstützungsleistungen für alle? Finanzierung in KA1	132
6.2.4	Breite Informationswege: Werbekampagnen und multilinguale Angebote	138
6.3	Zweite Fallstudie Kanada (KA2)	145
6.3.1	Kommunalprofil	145
6.3.2	Aufnahmeverfahren: elterliche Wahlfreiheit oder begrenzttes Angebot?	146
6.3.3	Zwischen Elternbeiträgen und finanziellen Unterstützungsleistungen	151
6.3.4	Digitale und multilinguale Informationszugänge	157
6.4	Zugangssteuerung in KA1 und KA2: ein governance-analytischer Vergleich	159
7.	Lokale Zugangssteuerung in Schweden	163
7.1	Länderprofil	163
7.2	Erste Fallstudie Schweden (SE1)	169
7.2.1	Kommunalprofil	169
7.2.2	Platzsituation und Aufnahmeverfahren: lokale Engpässe trotz Steuerungsreform	172
7.2.3	Zugang zu (un)gleicher Qualität: mit mehr <i>equal quality</i> zu <i>equality</i> ?	182
7.2.4	Kommunale Informationspolitik: intensive Elternarbeit in Kooperation mit vielfältigen Akteuren	193

7.3	Zweite Fallstudie Schweden (SE2)	198
7.3.1	Kommunalprofil	198
7.3.2	Platzsituation und Aufnahmeverfahren: flächen- und ressourcenbedingter Platzmangel und Ausbau im ländlichen Raum	200
7.3.3	Zugang zu gleicher Qualität: strukturelle Herausforderungen	211
7.3.4	Kommunale Informationspolitik im Kontext von Einsparungen in der Verwaltung	216
7.4	Zugangssteuerung in SE1 und SE2: ein governance-analytischer Vergleich	218
8.	Lokale Zugangsbedingungen in Deutschland, Kanada und Schweden im Vergleich	223
8.1	Kommunale Governance-Logiken in den Fallstudien	223
8.2	Zugangsbedingungen im Vergleich	224
8.2.1	Verfügbarkeit	224
8.2.2	Bezahlbarkeit	229
8.2.3	Zugänglichkeit	235
8.2.4	Bedarfsgerechtigkeit	244
8.3	Zugangsbedingungen zu Kindertagesbetreuung im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Traditionen	252
8.3.1	Deutschland: konservativ-korporatistische Wohlfahrtstradition mit sozialdemokratischen Elementen	252
8.3.2	Kanada: liberale Wohlfahrtstradition mit entgegengesetzten Prioritäten auf lokaler Ebene	253
8.3.3	Schweden: sozialdemokratische Wohlfahrtstradition mit Angebotsengpässen und wettbewerblichen Tendenzen im Lokalen	254
9.	Schlussbemerkungen	257
9.1	Steuerungshandeln auf lokaler Ebene als Stellschraube für die Gestaltung von Zugangsbedingungen	257
9.2	Wohlfahrtsstaatliche Einbettung der FBBE-Systeme: Implikationen für Zugangsbedingungen	259
9.3	Gleicher Zugang? Komplexe Gemengelage und schwieriger Balanceakt	261
	Anhang	264
	Literaturverzeichnis	267

Vorwort

Ungleichheitsverhältnisse in der frühen Kindheit sind auf vielfältige Weise zum Forschungsgegenstand unterschiedlicher Fachrichtungen und Disziplinen geworden (z. B. Erziehungswissenschaft, Soziologie, Politikwissenschaft). Ein zentrales Erkenntnisinteresse liegt dabei darauf, ungleiche Nutzungsmuster frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote und die Dynamiken ihrer Entstehung zu verstehen.

Auch die vorliegende Publikation widmet sich dieser Frage. Sie beruht auf den Ergebnissen der international vergleichenden *Equal Access*-Studie, die von 2017 bis 2021 im *Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung* (ICEC) am Deutschen Jugendinstitut durchgeführt wurde. Anknüpfend an jüngere ungleichheitsbezogene Ansätze geht die Studie davon aus, dass die Gründe für die ungleiche Inanspruchnahme frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote im Zusammenspiel von elterlichen Ressourcen und Präferenzen sowie strukturellen Rahmen- und Zugangsbedingungen zu suchen sind. Dabei rücken die Autorinnen die noch wenig beachtete kommunale Steuerungsebene und ihre Bedeutung für (un)gleiche Zugänge zu frühkindlicher Bildung und Betreuung in den Fokus. In dezentral organisierten Wohlfahrtssystemen kommt dieser Ebene eine entscheidende Rolle in der Angebots- und Zugangsgestaltung zu: Wie die Zugangsbedingungen zur frühkindlichen Bildung und Betreuung vor Ort, in verschiedenen nationalen und lokalen Kontexten, konkret ausgestaltet werden, wie lokale Steuerungsmöglichkeiten eingesetzt werden, welche Abwägungen zum Tragen kommen und welche Zugangsbarrieren daraus für Familien in unterschiedlichen Lebenslagen entstehen, wurde bisher jedoch noch kaum empirisch untersucht. Eben hier setzt die vorliegende Publikation an. Sie reiht sich damit ein in einen Forschungsstrang, der von einer institutionell (mit)bedingten Reproduktion von Bildungsungleichheiten ausgeht.

Im Mittelpunkt der Dreiländerstudie, die Kommunen in Schweden, Kanada und Deutschland einbezieht, steht dementsprechend das Steuerungshandeln lokaler Akteure und wie dadurch Ungleichheiten im Zugang zu Angeboten der frühkindlichen Bildung und Betreuung hervorgebracht, verringert oder verfestigt werden. In insgesamt sechs detailreichen Fallanalysen kommen dazu Verantwortliche auf der administrativen Ebene sowie Kita-Träger zu Wort. Es wird gezeigt, wie sie in zum Teil spannungsreicher Auseinandersetzung mit den nationalen und regionalen Vorgaben und Politiken ihre Handlungsspielräume ausschöpfen, um das lokale System der frühkindlichen Bildung und Betreuung entlang eigener Prioritäten und Möglichkeiten auszurichten, wie sie dabei Fragen sozialer Ungleichheit bearbeiten (oder nicht bearbeiten) – und wo sie an Grenzen stoßen. Zentrale Stellschrauben der Zugangsgestaltung werden dabei ebenso identifiziert wie die selektive Wirkung von Zugangsbarrieren, die

entlang der vier Dimensionen Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit, Zugänglichkeit und Bedarfsgerechtigkeit beschrieben werden. Die Auswahl der Länder orientiert sich an deren unterschiedlichen Wohlfahrtsstaatstraditionen; es wird davon ausgegangen, dass sich je nach wohlfahrtsstaatlichem Kontext für die Kommunen unterschiedliche Herausforderungen ergeben und ihnen für deren Bearbeitung jeweils spezifische Handlungsalternativen zur Verfügung stehen.

Mit dem governance-analytischen Fokus auf der lokalen Steuerungsebene schließt die Studie an frühere Arbeiten in der Abteilung „Kinder und Kinderbetreuung“ des Deutschen Jugendinstituts an. Der internationale Vergleich ermöglicht es jedoch, das lokale Handeln darüber hinaus im Kontext der jeweiligen Wohlfahrtssysteme zu positionieren. Damit nähern sich die Autorinnen der Frage ungleicher Zugänge zu frühkindlicher Bildung und Betreuung aus einer neuen und komplexen Perspektive, die für die wissenschaftliche Debatte äußerst befruchtend und weiterführend erscheint: Sie unterstreichen die Bedeutung lokaler Governance-Prozesse, die bisher wenig im Blick sind, für die Frage ungleicher Bildungszugänge – ohne gleichzeitig den Einfluss von bzw. auch die Widersprüche zu nationalen Vorgaben und Wohlfahrtstraditionen zu negieren, die den Rahmen für lokales Handeln setzen ohne dieses zu determinieren.

Eine Studie wie die vorliegende lebt und profitiert von der Unterstützung vieler Beteiligten, denen mein und insbesondere auch der Dank der beiden Autorinnen Britta Menzel und Dr. Antonia Scholz gilt. Zu nennen sind hier insbesondere Dr. Katharina Erhard, Dr. Sophie Hahn, Dana Harring und Sabrina Mannebach, die in verschiedenen Phasen an der Studie mitgearbeitet haben, sowie Sylvie Ganzevoort als unverzichtbare organisatorische Unterstützung und Simon Zentgraf, der die Studie als wissenschaftliche Hilfskraft begleitet hat. Dr. Ludovica Gambaro, Daniela Kobelt-Neuhaus und Dr. Ingela Naumann standen dem Projekt als inspirierender und wohlwollender Beirat mit ihrer fachlichen und wissenschaftlichen Expertise zur Seite. Für die adäquate Berücksichtigung länderspezifischer Kontexte und Interpretation der Daten sowie für den Feldzugang leisteten Ursula Armbruster, Martha Friendly und Prof. Dr. Sven Persson wertvolle Unterstützung. Besonders ist den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern aus den Kommunalverwaltungen und Trägervertreterinnen und -vertretern zu danken. Ohne deren Bereitschaft und Offenheit, über eigene Vorgehens- und Handlungsweisen Auskunft zu geben, wäre diese Studie nicht möglich gewesen. Nicht zuletzt gilt unser Dank Prof. Johanna Mierendorff, die als Gutachterin dazu beigetragen hat, den Text zu schärfen und der Publikation den letzten Schliff zu geben.

München, im März 2022

Birgit Riedel

Projektleiterin des Internationalen Zentrums Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC)

1. Einleitung

Mittlerweile ist die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE¹) in vielen Ländern wie auch in internationalen Gremien und Arbeitsgruppen im Rahmen des Sozialinvestitionsparadigmas zum zentralen politischen Handlungsfeld geworden (vgl. Adema/Clarke/Thévenon 2020; West/Blome/Lewis 2020; Van Lancker 2018). So schreibt die Europäische Kommission beispielsweise: „(...) childcare has a protection role, but it also has a significant investment dimension if well designed, i.e. enhancing the skills and inclusion of the individual“ (European Commission 2013, S. 3). Dabei wird frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten das kompensatorische Potenzial zugeschrieben, herkunftsbedingten Ungleichheitsverhältnissen entgegenzuwirken, indem sie die gesellschaftlichen Teilhabechancen von Kindern in sozioökonomisch und/oder herkunftsbedingt benachteiligten Lebenslagen verbessern (vgl. u. a. OECD 2020a; McCoy et al. 2017; Lazzari/Vandenbroeck 2013; Ruhm/Waldfoegel 2012) und sich potenziell auch positiv auf die Lebensumstände von Familien auswirken (vgl. Gambaro/Neidhöfer/Spieß 2019). Die Nutzung von FBBE-Angeboten allein reicht jedoch nicht aus, um positive Effekte zu erzielen (vgl. Strietholt/Hogrebe/Zachrisson 2020). Verschiedene Studien verweisen darauf, dass sich frühkindliche Bildung nicht auf alle Kinder gleichermaßen auswirkt (z. B. Domond et al. 2020) und zudem weitere Einflussfaktoren, wie nationale und kulturelle Spezifika, zu berücksichtigen sind (vgl. Anders 2013). Darüber hinaus zeigen sich positive Effekte vornehmlich für Bildungs- und Betreuungsangebote von hoher Qualität (vgl. van Huizen/Plantenga 2018; Keys et al. 2013; Bennett 2012), d. h. solche, die sich durch besonders gute Struktur- und Prozessmerkmale auszeichnen. Dazu zählen beispielsweise ein niedriger Fachkraft-Kind-Schlüssel, kleine Gruppengrößen oder eine geeignete Fachkraft-Kind-Interaktion (für einen Überblick zum Qualitätsbegriff in der FBBE siehe Klinkhammer/Schäfer 2017).

Davon ausgehend haben viele Länder, darunter auch Deutschland, in den vergangenen Jahren die FBBE kontinuierlich quantitativ sowie qualitativ ausgebaut und entsprechend die frühkindlichen Politiken fortlaufend weiterentwickelt (vgl. OECD 2020a; Gambaro/Stewart/Waldfoegel 2014a; Morgan 2012). Hierzu zählen u. a. die Einführung von auf nationaler Ebene festgelegten Zugangsregelungen sowie die Erweiterung von Finanzierungsmaßnahmen (für einen Überblick siehe European Commission/EACEA/Eurydice 2019; Akgündüz et al. 2015). Trotz dieser Investitionen besteht weiterhin Handlungsbedarf, denn Kinder in benachteiligten Lebenslagen besuchen seltener (qualitativ hochwertige) Bildungs- und Betreuungsangebote. Dies zeigt sich sowohl für Deutschland (vgl.

1 Hierzu zählen sowohl Kindertageseinrichtungen als auch Kindertagespflege.

Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020; Jessen/Schmitz/Waights 2020; Becker/Biedinger 2016) als auch für weitere westliche Wohlfahrtsstaaten (vgl. Blossfeld/Kulic/Skopek 2017; Petittclerc et al. 2017; Wirth 2013). Während die unterschiedlichen Nutzungsmuster lange Zeit vornehmlich als Ergebnis elterlicher Entscheidungsprozesse gerahmt wurden (kritisch hierzu Vandenbroeck/Lazzari 2014), rücken zunehmend auch institutionelle Rahmenbedingungen und Steuerungsprozesse als Erklärungsmöglichkeiten in den Blick wissenschaftlicher Studien. Dabei wird deutlich, dass die implementierten Sozialinvestitionsstrategien Ungleichheitsverhältnisse (bislang) nicht vermindern. Vielmehr wird indiziert, dass ungleiche Teilhabe für Kinder in benachteiligten Lebenslagen durch bestehende nationale FBBE-Politiken verstärkt werden kann (vgl. Pavolini/Van Lancker 2018; Naumann 2014).

FBBE-Angebote werden jedoch nicht nur durch national verankerte Rahmenbedingungen und Vorgaben strukturiert, sondern vor allen Dingen auf lokaler Ebene organisiert und ausgestaltet (vgl. Campbell-Barr/Bogatić 2017). Dies gilt insbesondere für dezentral organisierte FBBE-Systeme, bei denen die jeweilige Implementierung vorgegebener Betreuungspolitiken lokal erfolgt und diese dabei gegebenenfalls unterschiedlich umgesetzt werden (können). Beteiligt daran sind verschiedene Akteure² (u. a. kommunale Verwaltung, Träger), mit jeweils eigenen Interessen und Aufgaben. Das frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot vor Ort ergibt sich schließlich daraus, wie das Handeln all dieser verschiedenen Beteiligten koordiniert ist bzw. (möglicherweise) ineinandergreift. Eine besondere Rolle wird hier der kommunalen Steuerungsebene zuteil, deren Aufgabengebiete zwischen der Erfüllung gesetzlicher Vorgaben, der Bereitstellung eines öffentlichen Angebots als Träger und der Koordination unterschiedlicher Akteure changieren. Die Aufgabengebiete der kommunalen Steuerungsebene berühren damit an vielen Stellen Fragen danach, wie Eltern Zugang zur FBBE finden. Demnach sind auch die zuvor beschriebenen Unterschiede in den Nutzungsmustern von FBBE-Angeboten nicht nur entlang elterlicher Entscheidungsprozesse zu verstehen, sondern vielmehr eine Frage der lokalen Zugangssteuerung.

Vor Ort lassen sich mitunter sehr unterschiedliche Ausgangslagen und Voraussetzungen finden, sodass das kommunale Steuerungshandeln deutlich variieren kann und sich die Zugangsbedingungen lokal entsprechend ausdifferenzieren (vgl. Kuronen et al. 2015). So liegt es vor allen Dingen an den kommunalen Akteurinnen und Akteuren, gleiche Zugänge sicherzustellen und die Teilhabemöglichkeiten von Kindern in benachteiligten Lebenslagen zu

2 Da es sich bei den Akteuren in der Mehrzahl der Fälle nicht um einzelne weibliche und männliche Personen, sondern um Institutionen und Organisationen handelt, wird der besseren Lesbarkeit wegen an den entsprechenden Stellen auf die weibliche Form verzichtet.

verbessern. Ungeachtet dessen wird lokales Steuerungshandeln in empirischen Untersuchungen zu Ungleichheitsverhältnissen in der frühen Kindheit bislang jedoch nur selten zum Analysegegenstand (ausführlich hierzu Kapitel 2.2).

Hier setzt die vorliegende Publikation an, indem die Steuerungsmöglichkeiten und -grenzen von Kommunen in der Gestaltung des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebots sowie die damit verbundenen lokalen Zugangsbedingungen den Untersuchungsgegenstand bilden. Ausgehend von den in vielen Ländern beobachtbaren Entwicklungen einer wachsenden gesellschaftlichen Heterogenität und der Diversifizierung familialer Betreuungsbedarfe sowie nachweisbaren Bildungsungleichheiten auch in der frühen Kindheit wird hierbei eine international vergleichende Perspektive eingenommen.

Die folgenden Ergebnisse wurden im Rahmen der *Equal Access*-Studie erhoben, die von 2017 bis 2020 am Deutschen Jugendinstitut im Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC) durchgeführt wurde (vgl. Menzel/Scholz 2021; Scholz/Harring 2019; Erhard/Scholz/Harring 2018). Die Studie nimmt die Zugangsbedingungen sowohl zu Kindertageseinrichtungen als auch Tagespflegeangeboten in Deutschland, Kanada und Schweden in den Blick. Sie beinhaltet zwei wesentliche Bausteine. In einem ersten Schritt wurden Expertisen zu den FBBE-Systemen der untersuchten Länder verfasst (vgl. Garvis/Lunneblad 2018; Japel/Friendly 2018; Scholz et al. 2018). Die zentralen Fragestellungen der Expertisen lauteten:

- Wie adressieren die jeweiligen Länder (ungleiche) Zugangsbedingungen?
- Was sind die spezifischen Rahmenbedingungen der FBBE-Systeme in Deutschland, Kanada und Schweden, und inwiefern werden dadurch gleiche Zugangschancen gefördert bzw. erschwert?
- Wie können in diesem Zusammenhang lokal zu beobachtende Ansätze der Zugangssteuerung anhand der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen interpretiert bzw. eingeordnet werden?

Ausgehend davon beinhalten die Expertisen eine detaillierte Darstellung der landeseigenen FBBE-Systeme auf der Makroebene. Im Vordergrund steht zum einen die Darstellung der Governance-Strukturen, d. h. welche Akteurinnen und Akteure in Deutschland, Kanada und Schweden für die Gestaltung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote wie verantwortlich sind. Zum anderen wird nachgezeichnet, inwiefern die jeweiligen FBBE-Systeme in die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen der Länder eingebettet sind.

Im zweiten Schritt wurden in Deutschland, Kanada und Schweden lokale Zugangsbedingungen empirisch untersucht. Dazu wurden in je zwei ausgewählten Kommunen qualitative Interviews (n = 62) mit lokalen Akteurinnen und Akteuren des Betreuungssystems geführt (v. a. Vertreterinnen und

Vertreter der kommunalen Verwaltung, Träger³) und als Fallstudien ausgewertet. Diese bilden die Grundlage der vorliegenden Publikation. Ziel war es zu untersuchen, welche Rückschlüsse sich aus dem Steuerungshandeln der lokalen Akteurinnen und Akteure auf Selektivitätsphänomene beim Zugang ziehen lassen. Außerdem wurde die jeweilige Zugangsgestaltung vor dem Hintergrund unterschiedlich strukturierter FBBE-Systeme und – damit verbunden – spezifischer Handlungskordinationsformen zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren im Mehrebenensystem international vergleichend analysiert. Damit wird nachvollziehbar, inwiefern Steuerungsprozesse und Governance-Logiken (un)gleiche Zugangsbedingungen hervorbringen respektive verfestigen.

Davon ausgehend wird zunächst ein Überblick zu vorliegenden Forschungen gegeben, die sich mit den Zusammenhängen von institutionellen Rahmenbedingungen sowie Steuerungsprozessen und Zugang zur FBBE beschäftigen (Kapitel 2). Im Anschluss daran wird die theoretische Verortung der hier zugrundeliegenden Studie und ihrer Ergebnisse vorgestellt. Mit der Rückbindung an sowohl governance-theoretische Ansätze als auch wohlfahrtsstaatliche Perspektiven soll der Komplexität des Gegenstands Rechnung getragen werden. Darüber hinaus wird auf den heuristischen Analyserahmen zum Zugang nach Vandenbroeck und Lazzari (2014) Bezug genommen (Kapitel 3). Das methodologische Vorgehen sowie die Sampleauswahl werden im vierten Kapitel dargestellt. Die governance-analytischen Auswertungen der empirischen Fallstudien werden in den darauffolgenden Länderkapiteln (5, 6 und 7) ausführlich wiedergegeben. Für jedes Kapitel wird dabei zunächst eine Übersicht zum landeseigenen FBBE-System gegeben. Darauf folgen jeweils die beiden Fallstudien, die mit grundlegenden Informationen zu der jeweiligen Kommune eingeführt werden. Die anschließende Ergebnisdarstellung ist in den einzelnen Fallstudien entlang dreier je eigener analytischer Schwerpunktthemen gegliedert, die sich teilweise jedoch auch in den jeweils anderen Fallstudien finden ließen. Abschließend wird in jedem Länderkapitel das Steuerungshandeln mit Blick auf die Zugangsgestaltung in den beiden untersuchten Kommunen intranational verglichen. Das achte Kapitel bündelt schließlich die Ergebnisse der Fallstudien. Entlang des heuristischen Rahmens werden hier die Ergebnisse international vergleichend

3 Während man in Deutschland und Schweden üblicherweise bezüglich der nicht kommunalen Träger von freien Trägern bzw. *independent providers* (*enskild huvudman*) spricht, ist im internationalen Kontext der Begriff der „privaten“ Träger gebräuchlich. Im Sinne der Vergleichbarkeit wird in der gesamten Publikation von privaten Trägern gesprochen und, wo notwendig, zusätzlich zwischen privat-gemeinnütziger und privat-gewerblicher Trägerschaft unterschieden. Ausgenommen hiervon sind Zitate aus den für die vorliegende Studie geführten Interviews, in denen die Terminologien, wie von den Interviewten verwendet, unverändert übernommen wurden.

in den Kontext von (möglichen) Zugangshürden für Familien gestellt und an die jeweilige wohlfahrtsstaatliche Tradition rückgebunden. Im letzten Kapitel widmen sich die Schlussbemerkungen den jeweiligen Schwerpunkten der vorliegenden Studie und damit verbundenen Implikationen für die lokale Zugangssteuerung.

2. Forschungsstand: Zugang zu früher Bildung

Wissenschaftliche Studien zur Bildungsteilhabe im FBBE-Bereich setzen an unterschiedlichen Stellen an. Während eine Vielzahl an empirischen Untersuchungen die Teilhabe in Kindertageseinrichtungen in den Blick nimmt und dabei auf die Mikroebene fokussiert, um beispielsweise nachzuvollziehen, wie Ungleichheitsverhältnisse in der pädagogischen Praxis (re)produziert werden (vgl. z. B. Betz et al. 2019; Cloos/Gerstenberg/Krähnert 2018; Machold/Carnin 2018; Mader/Mierendorff 2017; Thon/Mai 2017; Diehm et al. 2016), legen andere Forschungen ihren Schwerpunkt darauf, welche Voraussetzungen gegeben sein müssen, damit Teilhabe an frühkindlichen Angeboten ermöglicht werden kann. Es geht also darum, wie bereits beim Eintritt(sversuch) in das FBBE-System Ungleichheiten auf der Makro- und Mesoebene entstehen oder auch verfestigt werden. Unter dieser Prämisse sind für eine gelungene frühkindliche Teilhabe geeignete Rahmenbedingungen bereits beim Zugang die zentrale Voraussetzung.

2.1 Die Rolle nationaler FBBE-Politiken

Eine wesentliche Perspektive auf Zugänge richtet sich zunehmend auf strukturelle Rahmenbedingungen der Angebotsseite als zentralem Faktor für Ungleichheitsverhältnisse. Gegenstand vieler Untersuchungen sind demnach vornehmlich nationale Politiken sowie Finanzierungs- und Angebotsstruktur des jeweiligen FBBE-Systems, die immer auch in die historisch-institutionellen Kontexte (vgl. Scheiwe/Willekens 2009) sowie die wohlfahrtsstaatlichen Traditionen eines Landes (vgl. u. a. Naumann 2014) eingebettet sind. Diese Policyanalysen widmen sich im Kern der Frage, inwieweit entsprechend national verankerte Regulierungen den Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten begünstigen oder verschlechtern (können). Zu nennen sind hier sowohl Analysen, die sich auf ein Land konzentrieren (vgl. z. B. Lundkvist et al. 2017; Sibley et al. 2015 sowie einzelne Beiträge in Repo et al. 2020; Gambaro/Stewart/Waldfoegel 2014b), als auch Untersuchungen, die eine international vergleichende Perspektive einnehmen. Im Folgenden soll auf einige Studien exemplarisch eingegangen werden.

Mittels quantitativem Forschungsdesign untersuchen mehrere Studien die Wirkung von (nationalen) Politiken auf Zugangsbedingungen (vgl. z. B. Saraceno 2011; Bonoli/Reber 2010; Plantenga/Remery 2009; Bettio/Plantenga 2004). Auch die Analyse von Van Lancker (2018) lässt sich hierzu zählen. Van Lancker

untersucht mittels EU-SILC- und OECD-Daten⁴, wie Finanzierungsstrukturen verschiedener Länder mit ungleichen Zugangsbedingungen zusammenhängen. Im internationalen Vergleich wird sichtbar, dass hohe Ausgaben für frühkindliche Bildung die Betreuungsquoten zwar verbessern, ungleiche Nutzungsmuster aber nicht verringern können. In einer weiteren Studie verweisen Pavolini und Van Lancker (2018) darauf, dass sich dies weniger durch familiäre Präferenzen als vielmehr durch nationale Politiken und Strukturen erklären lässt.

Die Studie von Ünver, Bircan und Nicaise (2021) schließt hieran an. Mit EU-SILC-Daten werden die Zusammenhänge zwischen Betreuungsquoten von Kindern zwischen null und zwei Jahren und Zugangsregelungen sowie Angebots- und Finanzierungsstrukturen in den Blick genommen. Die Ergebnisse zeigen, dass gesetzlich verankerte Zugangsregelungen die Beteiligungsquote von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen zwar verbessern; es konnte jedoch kein Zusammenhang zwischen großzügigen Finanzierungsmaßnahmen für Zugangsverbesserungen und den Betreuungsquoten von Kindern aus benachteiligten Verhältnissen festgestellt werden. Der Studie zufolge kann darin ein Hinweis auf den sogenannten „Matthäuseffekt“ als Ergebnis von Finanzierungsmaßnahmen in den untersuchten FBBE-Systemen gesehen werden: Somit kommen Ünver, Bircan und Nicaise (2021) zu den gleichen Ergebnissen wie Van Lancker (2017): Von einem hohen öffentlichen Finanzierungsanteil und geringen Elternbeiträgen profitieren vornehmlich Familien aus der Mittel- und Oberschicht. Ausgehend davon werden zusätzliche zielgruppenorientierte Finanzierungsmaßnahmen vorgeschlagen.

Mit den Zusammenhängen zwischen Politiken und Zugangsbedingungen beschäftigen sich im Rahmen unterschiedlicher Schwerpunkte auch qualitative Studien. Den Ausgangspunkt bildet oftmals die jeweilige wohlfahrtsstaatliche Tradition der zu vergleichenden Länder. Gegenübergestellt werden FBBE-Politiken von Ländern sowohl mit ähnlichen (vgl. z.B. Knijn/Saraceno 2010; Adamson/Brennan 2013) als auch unterschiedlichen Wohlfahrtstypen (vgl. z.B. Mahon/Bergqvist/Brennan 2016; Naumann 2014; Rüling 2010).

Im Vergleich der Wohlfahrtstypen wird deutlich, wie insbesondere normative Werte und Familienbilder die FBBE-Steuerung prägen und entsprechend auf die Zugangsbedingungen wirken. Oliver und Mätzke (2014) zeigen dies am Beispiel Deutschland und Italien. Dieser Zusammenhang lässt sich insbesondere in der lokalen Umsetzung von FBBE-Politiken beobachten. Für Deutschland wird der Kontrast zwischen Ost- und Westdeutschland hervorgehoben, wohingegen die

4 Die Untersuchung beruht auf Daten aus einer europäischen Erhebung zu Einkommen und Lebensbedingungen (European Union Statistics on Income and Living Conditions, EU-SILC) sowie Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD).

Autorinnen für Italien ein Nord-Süd-Gefälle im frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebot identifizieren. Deutlich wird die lokale Varianz von Zugangsbedingungen trotz vergleichbarer wohlfahrtsstaatlicher Ausrichtung auf nationaler Ebene.

Stärker auf der Makroebene bleiben Studien, die die FBBE-Politiken unterschiedlicher Wohlfahrtstypen in den Blick nehmen. Als Beispiel sei hier die Policyanalyse von West, Blome und Lewis (2020) genannt, die die jeweiligen Zugangsregulierungen sowie die Angebots- und Finanzierungsstruktur in Deutschland, England und Frankreich zum Ausgangspunkt nehmen, um die Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit und Qualität von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten gegenüberzustellen. Ihre Ergebnisse illustrieren u. a., dass das marktbasierete FBBE-System in England sowohl die Bezahlbarkeit als auch die Qualität negativ beeinflusst und damit Ungleichheitsverhältnisse begünstigt werden. Entsprechend konstatieren die Autorinnen, ähnlich wie die quantitativen Studien von Van Lancker (2017) und Ünver, Bircan und Nicaise (2021), dass es insbesondere auf die Finanzierungsmechanismen und die Verteilung von Geldern ankommt, wenn ungleiche Zugänge abgebaut werden sollen. Vergleichbar hiermit ist auch die Untersuchung von Yerkes und Javornik (2019), die unterschiedliche Angebotsstrukturen zum Ausgangspunkt hat, nämlich zum einen öffentliche und zum anderen marktbasierete Betreuungssysteme in Australien, Großbritannien, Island, den Niederlanden, Schweden und Slowenien. Yerkes und Javornik untersuchen die jeweiligen FBBE-Politiken, ebenso wie West, Blome und Lewis (2020), entlang der Dimensionen Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit und Qualität sowie außerdem Zugänglichkeit und Flexibilität. Während dem Thema Flexibilität bislang in allen Ländern nicht ausreichend Rechnung getragen wird, stellen Verfügbarkeit, Bezahlbarkeit, Qualität und Zugänglichkeit insbesondere in den marktbasiereten Betreuungssystemen eine Herausforderung dar, gleiche Zugangsbedingungen zu realisieren.

Insgesamt zeigen die zahlreichen Untersuchungen, dass die einzelnen Länder im Rahmen der unterschiedlich ausgerichteten FBBE-Politiken eigene Schwerpunkte dabei setzen, wie sie mittels gesetzlicher Vorgaben, Finanzierungsstrukturen und der jeweiligen Angebotsgestaltung Zugänge schaffen. Besonders die Ansätze in marktbasiereten FBBE-Systemen werden so interpretiert, dass sie potenziell Ungleichheitsverhältnisse reproduzieren. Gleichzeitig geben die Ergebnisse Aufschluss darüber, dass auch in Ländern mit universell, d. h. für alle Kinder gleichermaßen zugänglich, ausgerichteten FBBE-Systemen und sozialdemokratisch orientierten familienpolitischen Maßnahmen (z. B. Elternzeitregelung) mehrheitlich Kinder aus privilegierten Verhältnissen an frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten teilhaben (Matthäuseffekt). Dies verdeutlicht, dass es über reine Finanzierungs- und Ausbaumaßnahmen hinaus gezielter politischer Steuerung bedarf, um Ungleichheitsverhältnissen entgegenzuwirken. Dabei wird die Schwerpunktsetzung im Steuerungshandeln durch

eine gegenläufige Abhängigkeit (*trade-offs*, Stewart et al. 2014, S. 232) zwischen dem quantitativen Ausbau von Betreuungsplätzen einerseits sowie der Qualitätsentwicklung und -sicherung von FBBE-Angeboten andererseits bestimmt (für Deutschland siehe z. B. Klinkhammer/Scholz 2021).

2.2 Lokale Zugangssteuerung als Gegenstand ungleichheitsinteressierter Policyforschung

Die (vergleichende) Forschung zu nationalen FBBE-Politiken kann nur in einem gewissen Rahmen Aufschluss über die Zusammenhänge institutioneller Rahmenbedingungen und ungleicher Zugänge geben: „Comparisons between countries have provided important findings but they fail to show the variation within countries in local policies“ (Kuronen et al. 2015, S. 120). Die lokale Steuerungsebene ist in der Regel für die Umsetzung übergeordneter FBBE-Politiken zuständig, wobei sowohl die Bereitstellung von Angeboten als auch die (Ko-)Finanzierung den Kommunen obliegt. Gleichzeitig lassen sich je nach Kommune unterschiedliche geografische, politische und soziokulturelle Ausgangslagen und Akteurskonstellationen feststellen, die in der Umsetzung eine entsprechende lokale Varianz auch *innerhalb* von FBBE-Systemen erzeugen können (vgl. z. B. Schober 2020; Abrassart/Bonoli 2015; Kutsar/Kuronen 2015; Oliver/Mätzke 2014). Die Akteurinnen und Akteure der lokalen Steuerungsebene müssen demnach die jeweiligen Bedingungen vor Ort berücksichtigen und setzen so auch eigene Schwerpunkte in der Zugangsgestaltung. Dabei verfügen Kommunen durchaus über einen gewissen Handlungsspielraum, das lokale Angebot zu gestalten (vgl. Niedlich 2020; Kuronen/Caillaud 2015; Eyßell 2012). Wenngleich dadurch die Möglichkeit besteht, spezifische Bedarfe vor Ort gezielt zu berücksichtigen (vgl. Urban et al. 2020), können an dieser Stelle ebenso soziale Ungleichheitsverhältnisse verfestigt werden (vgl. Andreotti/Mingione 2016; Andreotti/Mingione/Polizzi 2012). So wird insbesondere für die Untersuchung von (un)gleichen Zugangsbedingungen deutlich: „Local childcare policies matter“ (Fraisie/Escobedo 2014, S. 128).

Studien, die sich mit lokalen Zugangsbedingungen beschäftigen und dabei die Steuerungsebene in den Blick rücken, können vornehmlich zwei unterschiedlichen Bereichen zugeordnet werden: So wird erstens zur Angebotsgestaltung und Beteiligungsstruktur unter governance-analytischer Perspektive geforscht und zweitens zu Einstellungen von Akteurinnen und Akteuren der lokalen Steuerungsebene.

Erstens: Der Angebotsgestaltung vor dem Hintergrund ungleichheitsrelevanter Fragestellungen widmen sich beispielsweise Barillà, Martinelli und Sarlo (2020). Die Autorinnen beschäftigen sich mit dem Platzmangel öffentlicher FBBE-Einrichtungen für unter Dreijährige in einer italienischen Stadt. Sie versuchen, in

ihren Analysen herauszuarbeiten, welche Faktoren das überschaubare öffentliche Angebot bedingen. Dabei kommen sie zu dem Schluss, dass neben einer insgesamt traditionell zurückhaltenden Finanzierung von FBBE-Einrichtungen seitens der nationalen Regierung (vgl. Knijn/Saraceno 2010) insbesondere das regionale und lokale Steuerungshandeln den Ausbau bestimmen (vgl. Oliver/Mätzke 2014). Der Bedarf wird vornehmlich von privat-gewerblichen Einrichtungen gedeckt, die sich ausschließlich Familien mit hohem sozioökonomischen Status (SES) leisten können. Barillà, Martinelli und Sarlo (2020) stellen schließlich – wie Bonoli und Reber (2010) – einen Zusammenhang zwischen dem Frauenanteil in der (lokalen) Regierung und der Angebotsstruktur her.

Für Deutschland blicken insbesondere die Studien von Riedel (2009), Prigge und Böhme (2014) sowie Eyßell (2012) aus einer governance-analytischen Perspektive auf die Angebotsgestaltung. Sowohl Riedel (2009) für den U3-Bereich als auch Prigge und Böhme (2014) vergleichen die Handlungskoordination der lokalen Akteure in der Angebotsgestaltung. In beiden Studien wird deutlich, dass von den jeweiligen Governance-Strukturen ausgehend erhebliche Diskrepanzen in den Ausbaustrategien vor Ort bestehen. So konstatieren Prigge und Böhme, dass innerhalb Deutschlands ein „erhebliches regionales Gefälle“ (Prigge/Böhme 2014, S. 228) besteht und infolgedessen Zugänge zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten entsprechend ungleich geegnet sind. Dies zeigt sich sowohl hinsichtlich der Verfügbarkeit von Angeboten als auch mit Blick auf die Bedarfsgerechtigkeit. Nach Riedel (2009) werden für einen gelingenden Ausbau insbesondere lokale Aushandlungs- und Kooperationskulturen benötigt sowie dialogische Strukturen zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren des FBBE-Bereichs.

Auch die Ergebnisse der Studie von Eyßell (2012), in der die Trägervergabeverfahren in 18 deutschen Kommunen verglichen werden, machen sichtbar, dass die jeweiligen lokalen Akteurskonstellationen und Handlungskoordinationen zwischen den verschiedenen Beteiligten erheblichen Einfluss auf das frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot vor Ort nehmen. So werden je nach Trägervergabeverfahren unterschiedliche Strukturen geschaffen, die bestimmte Trägerverteilungen begünstigen. Durch eine einseitige Trägerinfrastruktur werden jedoch grundsätzliche Wahlmöglichkeiten von Eltern beschränkt. Die verschiedenen Trägervergabeverfahren können demnach eine regionale, soziale oder altersbezogene Fragmentierung der Angebotsstruktur zur Folge haben. Dadurch können sich örtliche Segregationstendenzen verstärken und strukturelle Ungleichheiten verfestigen.

Neben eingeschränkten Wahlmöglichkeiten seitens der Eltern kann sich die Trägerverteilung zudem auf die Chancen auswirken, einen Betreuungsplatz zu erhalten. Dies wird beispielsweise in der Studie von Hogrebe (2018) sichtbar, die lokale Beteiligungsstrukturen in den Blick nimmt (für Gesamtdeutschland siehe Hogrebe/Pomykaj/Schulder 2021). In ihrer Untersuchung stellt

Hogrebe (2018) fest, dass sich in einer deutschen Kommune in Nordrhein-Westfalen (NRW) hohe Segregationstendenzen für Elterninitiativen und katholische Träger feststellen lassen, d.h. Kinder aus sozial benachteiligten Lebenslagen und Kinder mit Migrationshintergrund sind seltener in entsprechenden Einrichtungen zu finden (zu Platzvergabeverfahren siehe Hogrebe et al. 2021). Ausgehend von weiteren Forschungsbefunden, die einen Zusammenhang zwischen kindlichen Bildungsprozessen und der Gruppenzusammensetzung in Betreuungseinrichtungen indizieren, benennt sie Kindertageseinrichtungen als potenzielle Erfahrungsräume sozialer Ungleichheiten. Auch Dohmen, Karmann und Bayreuther (2021) stellen in ihrer Studie zum Berliner Betreuungssystem unterschiedliche Nutzungsmuster insbesondere von Kindern mit und ohne Migrationshintergrund fest. Wenngleich mitunter der Platzmangel als primäre Ursache für ungleiche Zugänge konstatiert wird, kommen insbesondere im Platzvergabeverfahren selektierende Mechanismen zum Tragen. Vergleichbar hiermit sind auch die Ergebnisse einer norwegischen Studie von Drange und Telle (2020), die aufzeigen, dass trotz universellem FBBE-System Kinder aus benachteiligten Verhältnissen in Oslo schlechteren Zugang zu Einrichtungen mit hochwertigen Angeboten haben.

Im internationalen Vergleich beschäftigen sich u. a. Fraise, Andreotti und Sabatinelli (2004), Evers, Lewis und Riedel (2005), Fraise und Escobedo (2014) sowie Kuronen et al. (2015) mit der lokalen Steuerung von FBBE-Angeboten. In der Studie von Fraise, Andreotti und Sabatinelli (2004) werden drei Dimensionen eines Wohlfahrtsmixes vorgeschlagen: Trägerdiversität und Einrichtungstypen, Mischwirtschaft und Governance-Strukturen. Die Ergebnisse zeigen beispielsweise, dass die Mehrzahl der 17 untersuchten Städte die Bedarfe nicht decken kann und damit zunehmend auf Drittanbieter angewiesen ist, was der Studie zufolge zu Segregation und Vermarktlichung führen kann. Der privat-gewerbliche Sektor nimmt insbesondere in den spanischen und italienischen Städten sowie der englischen Stadt Raum ein. Die starke marktorientierte Ausrichtung des Betreuungssystems in England wird auch von Evers, Lewis und Riedel (2005) im Vergleich mit zwei kommunalen Fallstudien aus Deutschland konstatiert, womit auch Ergebnisse neuerer Studien unterstrichen werden, die auf nationaler Ebene die FBBE-Systeme unterschiedlicher Wohlfahrtsstaaten verglichen haben (vgl. u. a. West/Blome/Lewis 2020). Dabei spielt zudem die Ausrichtung der Politik auf nationaler Ebene, u. a. die Entscheidung über Finanzierungen, eine entscheidende Rolle dabei, welche Möglichkeiten den Kommunen zur Verfügung stehen, lokal eigene Schwerpunkte zu setzen und das Verhältnis zum privaten Sektor zu gestalten (vgl. Kispéter/Yeandle 2015).

Fraise und Escobedo (2014) sowie Kuronen et al. (2015) verweisen in ihren Ergebnissen jedoch auch darauf, dass trotz gleicher nationaler Rahmenbedingungen die lokale Ausgestaltung des Betreuungsangebots unterschiedlich ausfallen kann. So zeigen Fraise und Escobedo (2014) beispielsweise, dass

Kommunen auch konträr zu der Ausrichtung auf nationaler Ebene agieren können wie etwa in Stockholm. Hier hat der Ausbau unter privater Trägerschaft in der Vergangenheit deutlich zugenommen. Demnach handeln sie entgegen der in Schweden traditionellen Priorisierung des öffentlichen Bildungs- und Betreuungsangebots. Auch Kuronen et al. (2015) kommen in ihrer Analyse der Angebotsstruktur in vier europäischen Städten zu dem Schluss, dass die nordischen Städte (Aalborg und Jyväskylä) trotz ähnlicher FBBE-Politiken auf nationaler Ebene Unterschiede in der lokalen Ausgestaltung aufweisen. Die Ergebnisse betonen die Relevanz lokaler Kontexte, um (un)gleiche Zugangsbedingungen zu erklären.

Zweitens: Motivation und soziale Orientierung von Akteurinnen und Akteuren der lokalen Steuerungsebene sind in den zuvor genannten Studien eher implizit Teil des Erkenntnisinteresses. So weisen z. B. Barillà, Martinelli und Sarlo (2020) darauf hin, dass die Orientierung an traditionellen Familienmodellen seitens der Steuerungsebene zu einer Zurückhaltung bei der Finanzierung des FBBE-Systems führt. Die folgenden Studien richten jedoch gezielt ihren Blick auf die Einstellungen der Steuerungsakteurinnen und -akteure, die deren Handeln (mit) determinieren und entsprechende Relevanz für die Zugangsgestaltung haben. Vidot (2017) untersucht beispielsweise in zwei Kommunen, inwieweit sich die lokale Varianz im Bildungs- und Betreuungsangebot für unter Dreijährige durch die Einstellung zur Kinderbetreuung von Akteuren der lokalen Steuerungsebene begründen lässt. Dabei kann sie zeigen, dass die jeweiligen Steuerungsakteure eigene Prioritäten in der Zugangsgestaltung nicht nur entlang lokaler Rahmenbedingungen, sondern auch ausgehend von eigenen Überzeugungen setzen. Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen zwei finnische Studien. Eerola et al. (2020) zeigen, wie die Zuschreibung von Kommunen als heterogene, multikulturelle Städte seitens lokaler Steuerungsakteurinnen und -akteure dazu führte, dass das Steuerungshandeln insbesondere auf die Inklusion diverser sozialer Gruppen abzielte. Fjällström, Karila und Paananen (2020) beziehen sich in ihrer Untersuchung insbesondere auf eine neuerliche Reform, die es der kommunalen Steuerungsebene zugesteht, den bestehenden Rechtsanspruch in Finnland auf 20 Stunden pro Woche für Kinder nicht erwerbstätiger Eltern zu begrenzen. Die teilnehmenden Kommunen in dieser Studie machten davon unterschiedlich Gebrauch, ausgehend von den divergierenden Vorstellungen dazu, inwiefern außerfamiliäre Betreuung vornehmlich erwerbstätigen Eltern vorbehalten sein sollte.

International vergleichend beschäftigen sich Kampichler, Kispéter und Kutsar (2015) mit den Einstellungen von lokalen Steuerungsakteurinnen und -akteuren zur außerfamiliären Betreuung von Kindern unter drei Jahren in Brno (Tschechien), Szekesfehervar (Ungarn) und Tartu (Estland) und der Frage, welche Auswirkungen diese auf die Zugangsbedingungen haben können. Im Vergleich zeigt sich, dass unterschiedliche Legitimationsmuster für die außerfamiliäre Betreuung herangezogen werden: Während in Brno die lokale

Steuerungsebene Betreuungseinrichtungen insbesondere für Kinder von berufstätigen Akademikerinnen vorsieht und sich entsprechend ein privat-gewerbliches Angebot mit hohen Elternbeiträgen etabliert hat, wird die frühkindliche Bildung und Betreuung in Tartu als wichtiger Grundstein für lebenslanges Lernen gesehen und ausgehend davon ein universellerer Ansatz verfolgt.

Die vorliegenden Auszüge aus (inter)nationalen Studien verdeutlichen, dass die lokale Ebene für Fragen nach Zugangsbedingungen – insbesondere für Kinder in benachteiligten Lebenslagen – ein unerlässlicher Faktor ist, den es in empirischen Forschungen näher zu beleuchten gilt. Dabei variieren die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Steuerungshandeln mitunter für die Altersgruppen der unter und über Dreijährigen (vgl. u. a. West/Blome/Lewis 2020; Kuronen et al. 2015; Evers/Lewis/Riedel 2005; Fraisse/Andreotti/Sabatinelli 2004). Wenngleich die lokale Ebene in den vergangenen Jahren zunehmend zum Gegenstand ungleichheitsinteressierter Policyforschung geworden ist, gilt nach wie vor: „Very little is known about local childcare policies and the role of local authorities as political actors“ (Kuronen et al. 2015, S. 120). Demnach muss sich zukünftig das Augenmerk auf die Kommune als steuernde Instanz richten, um Zugangsbedingungen zu verbessern und gleichzeitig zu fragen, inwiefern an dieser Stelle Ungleichheiten (re)produziert werden.

3. Theoretische Perspektiven

Für die theoretische Einbettung der empirischen Fallstudien der *Equal Access*-Studie werden mehrere theoretische Bezüge hergestellt. Im Ländervergleich wird auf das Wohlfahrtsstaatenkonzept nach Esping-Andersen (1990) Bezug genommen. Für die Analyse der lokalen Fallstudien ist die Studie an einer Governance-Analyse interessiert. Zudem wird für die vergleichende Auswertung der Zugangsbedingungen auf den heuristischen Rahmen unterschiedlicher Dimensionen von Zugang rekurriert. Nachfolgend werden diese Bezüge vorgestellt.

3.1 *Local governance* als theoretischer Rahmen für die Analyse lokaler Steuerung von Zugang in der frühen Bildung, Betreuung und Erziehung

Das Konzept der Governance

Das Konzept der Governance stammt aus der Politikwissenschaft und gilt als etabliertes Konzept zur Analyse von Steuerungsfragen in unterschiedlichen Politikfeldern (vgl. Grande 2012). Mit dem Konzept wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich politische Steuerung zunehmend nicht mehr nur im Rahmen der staatlich-institutionellen Hierarchien abspielt, sondern mehr denn je vielfältige gesellschaftliche Akteure an den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen beteiligt sind, die es analytisch zu berücksichtigen gilt. Hintergrund ist die generell zunehmende Komplexität politischer Prozesse, die nicht nur auf staatliches Handeln beschränkt sind. Vielmehr sind weitere nicht-staatliche Akteure wie privatwirtschaftliche Anbieter oder Vereine und Verbände aus dem Dritten Sektor direkt in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse involviert, sodass eine analytische (Mit-)Erfassung von Marktelementen, aber auch anderer Netzwerkstrukturen in der Bearbeitung von Steuerungsfragen notwendig geworden ist. Damit bilden übergreifend der Staat, der Markt und Netzwerke die zentralen „institutionellen Strukturen“ (Benz 2004, S. 20).

In Erweiterung der klassischen Institutionenanalyse stehen im Governance-Konzept die Interaktionen zwischen den an der Steuerung Beteiligten im Rahmen dieser Strukturen im Mittelpunkt, um die detaillierte Beschreibung von „Formen politischer Steuerung und Koordinierung“ (Benz 2004, S. 17; vgl. auch Benz et al. 2007b) zu ermöglichen. Das analytische Interesse liegt hierbei auf spezifischen Konstellationen der Verantwortlichen und ihrem Zusammenspiel, das in Form von Aushandlungsprozessen stattfindet. Die Ergebnisse solcher Aushandlungsprozesse hängen davon ab, welche Mechanismen in der Handlungskoordination

zwischen den beteiligten Personen und Institutionen jeweils zum Tragen kommen.

Für die Analyse der Handlungskoordinationen lassen sich in governance-theoretischen Fachtexten je nach Erkenntnisinteresse sowohl unterschiedliche Governance-Perspektiven (globale Governance, Mehrebenen-Governance, lokale Governance, vgl. Benz 2004) und inhaltliche Fokussierungen (z.B. *educational governance*) als auch divergierende Vorschläge finden, wie verschiedene Governance-Formen zu operationalisieren sind (für einen Überblick siehe Winter/Möltgen-Sicking 2019). Grundsätzlich wird in der Governance-Perspektive von einer gewissen Dynamik der untersuchten Steuerungsphänomene ausgegangen. Neben den institutionellen Gegebenheiten, die politische Prozesse vorstrukturieren, wird eine weniger statisch auf Kompetenzen festgelegte, sondern stärker prozessorientierte Perspektive angestrebt. Damit bietet das Governance-Konzept Raum für die im Hintergrund ablaufenden administrativen Prozesse als gleichwertigem Teil einer Policy-Analyse neben dem offensichtlichen Geschehen in den relevanten politischen Arenen. Empirisch dient es damit nicht zuletzt der „Rekonstruktion ‚real existierender‘ Steuerungsprozesse“ (Bode 2007, S. 402).

Gleichzeitig ermöglicht die Governance-Perspektive eine Untersuchung von Steuerungsprozessen nicht nur auf einer Steuerungsebene, sondern auch über mehrere Steuerungsebenen hinweg. So kann die Handlungskoordination auf einer horizontalen, aber auch komplexeren vertikalen Ebene betrachtet und dabei die Verteilung von Kompetenzen auf verschiedenen Ebenen innerhalb eines politischen Systems berücksichtigt werden (vgl. Kuronen/Caillaud 2015). Eine Multi-Level-Governance-Perspektive kann hier Aufschluss über komplexere Steuerungsgeschehnisse geben.

Das Konzept der Governance birgt allerdings auch Limitationen. Solche lassen sich aufgrund der stark deskriptiven Ausrichtung des Konzeptes besonders mit Blick auf die Wirkung bestimmter Steuerungskonstellationen festhalten: Es wurde festgestellt, dass das Governance-Konzept zwar für die Beschreibung und Bewertung von Strukturen herangezogen werden kann, darüber hinaus allerdings explizite Kriterien notwendig sind, um Aussagen über die Effektivität der erarbeiteten Problemlösungen treffen zu können (vgl. Benz 2004).

Zwar lässt sich mittlerweile eine insgesamt gute steuerungstheoretische Einbettung festhalten (vgl. Grande 2012). Allerdings ergibt die intensive Befassung mit dem Konzept, dass es der Governance-Forschung trotz der konzeptionellen Vielfalt an einem „theoretischen Kern“ (Grande 2012, S. 579) fehlt, der eine weitergehende und umfassende Erklärung von identifizierten Steuerungskonstellationen und deren Auswirkungen ermöglicht. Zudem wird zwar das Handeln der Beteiligten beschreibbar, aber nicht unbedingt, weshalb sie auf eine bestimmte Art und Weise handeln. Theoretische Defizite ergeben sich u. a. aus der mangelnden Berücksichtigung von bestehenden Machtverhältnissen, aber auch von relevanten Deutungsmustern beteiligter Akteure (vgl. Gromala 2019). Für eine erste explorative

Annäherung an und Beschreibung von lokalen Steuerungskonstellationen in verschiedenen FBBE-Systemen scheint es als Analyserahmen jedoch geeignet (vgl. Erhard/Scholz/Harring 2018), wie nachfolgend ausgeführt wird.

Handlungskoordination im lokalen Kontext: *local governance*

Eine für die vorliegende Studie relevante Fokussierung des Governance-Konzeptes stellt die *local governance* dar. In Mehrebenensystemen müssen Gesetzgebungen und Regelungen der nationalen Ebene auf der lokalen Ebene interpretiert und umgesetzt werden. Damit rücken lokale Steuerungsprozesse verstärkt in den Blick. Die *local governance* betrachtet daher speziell die horizontalen Interaktionen auf der lokalen Ebene, wobei auch hier die Koordination vor Ort als das „Zusammenspiel von [staatlicher, Anm. d. Verf.] Hierarchie, Markt und Politiknetzwerken“ (Holtkamp 2007, S. 366) interpretiert wird.

Ziel ist ein besseres Verständnis der spezifischen Aushandlungsprozesse in lokalen Kontexten, meist in kommunalen Gestaltungsräumen. Dabei gilt es, neben der jeweiligen Rolle staatlicher Steuerungsorgane (der lokalen Administrationen) die relevanten Akteure des Marktes sowie des Dritten Sektors bzw. der Zivilgesellschaft vor Ort zu berücksichtigen (vgl. Oosterlynck et al. 2013). In vielen Bereichen sind – neben den Kommunen als lokaler staatlicher Instanz – weitere Personen und Institutionen in die Implementierung vor Ort eingebunden. Von der Planung bis zur tatsächlichen Umsetzung eines Angebots finden dabei je nach Konstellation vielfältige Handlungsabstimmungen mit dem Ziel einer lokal ausgerichteten Steuerung statt.

Lokale Akteure verfügen über spezifische Handlungsspielräume, die für das lokale Steuerungsgeschehen zentral sind. Diese Handlungsspielräume der einzelnen Mitwirkenden hängen in erster Linie von ihrer Ressourcenausstattung sowie ihren Handlungsorientierungen ab (vgl. Heinelt 2004). Je nachdem, welche (Macht-)Ressourcen ihnen zur Verfügung stehen, welchen Restriktionen sie dabei unterliegen und welche Handlungsorientierungen sie verfolgen, versuchen sie, Einfluss zu nehmen und ihre Positionen und Ziele durchzusetzen. Allerdings ist auch die lokale Governance-Perspektive nicht frei von Uneindeutigkeiten: In der lokalen Praxis ist oft nicht klar, was lokale Governance genau miteinschließt und welche Interaktionen ihr zuzuordnen sind (vgl. Möltgen-Sicking 2019).

Local governance of welfare und Zugangssteuerung in der *Equal Access*-Studie

Im Feld der FBBE ist die systematische Auseinandersetzung mit Fragen der Steuerung ein noch junges Phänomen. Im Rahmen des Sozialinvestitionsdiskurses, der die frühkindliche Bildung ganz oben auf die internationale politische Agenda setzte (vgl. Naumann 2014) und in vielen Ländern zur Weiterentwicklung nationaler

policies führte (vgl. Yerkes/Javornik 2019; Rostgaard 2018), traten genuine Fragen nach der Steuerung des Feldes mehr und mehr in den Fokus. So wurde beispielsweise auch für Deutschland trotz oder auch gerade wegen damals umfassender politischer Entwicklungen ein Steuerungsdefizit festgestellt (vgl. Stöbe-Blossey 2012). Der Ruf nach empirischen Untersuchungen zu Governance wurde angesichts wachsender politischer Dynamiken in der Kindertagesbetreuung international schon früh laut (vgl. Neuman 2005). Bis heute hält sich die Zahl solcher Forschungsarbeiten in Grenzen, wobei zumindest für Deutschland erste Untersuchungen vorliegen (vgl. Kapitel 2.2). Insgesamt geht es um die Frage, wie die Entwicklung der Kindertagesbetreuung unter Berücksichtigung der involvierten Akteure zu steuern ist. Tatsächlich lassen sich nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern komplexe Strukturen und vielfältige Mitwirkende im Feld identifizieren, die in *policy-making* und Implementierung involviert sind. Dabei variieren nicht nur das jeweilige Verhältnis von Staat, Markt und Drittem Sektor (vgl. Evers/Lewis/Riedel 2005), sondern auch die „Formen der Abstimmung zwischen verschiedenen Subsystemen mit je eigenen Steuerungslogiken“ (vgl. Evers 2008). Konzepte der (lokalen) Governance finden bisher vor allem Anwendung in der vergleichenden Analyse von Wohlfahrtsstrukturen in nationalen Kontexten, gerade mit Blick auf Angebotsstrukturen wohlfahrtsstaatlicher Versorgung sowohl generell (vgl. z. B. Vabo/Burau 2011; vgl. auch Bode 2004) als auch speziell in der Kindertagesbetreuung (vgl. Kuronen et al. 2015; Riedel 2009; Evers/Lewis/Riedel 2005). Ebenso findet das Konzept in der spezifischen Form der *educational governance* mittlerweile in der Bildungsforschung vielfach Anwendung (vgl. z. B. Langer/Brüsemeyer 2019).

Für den Vergleich lokaler Zugangssteuerung lohnt eine Analyseperspektive, die einerseits die lokal spezifischen Koordinationsmuster in den Mittelpunkt stellt (*local governance*) und andererseits der Vielzahl an unterschiedlichen Elementen und Interessen im „Wohlfahrtspluralismus“ (vgl. Evers/Olk 1996) Raum bietet (*governance of welfare*), um die Gestaltungsansätze und Umsetzungsprozesse in verschiedenen lokalen Kontexten nachzuvollziehen.

Um lokale Handlungskoordinationen zu systematisieren, wird daher zunächst die Unterscheidung von Hierarchie, Markt und Netzwerk als den zentralen Formen von Governance zugrunde gelegt. Diese Formen lassen sich drei Governance-Mechanismen zuordnen (vgl. Winter/Möltgen-Sicking 2019), anhand derer die lokalen Arrangements charakterisiert werden können:

Governance-Form: Hierarchie/Governance-Mechanismus: Weisung

Die Governance-Form der Hierarchie beschreibt ein „System der Über- und Unterordnung“ (vgl. Winter/Möltgen-Sicking 2019, S. 14) zwischen verschiedenen Beteiligten. Ein Akteur kann die Handlungen anderer beeinflussen, was in der Regel über den Mechanismus der Weisung geschieht. Die Hierarchie ist als Governance-Form die klassische staatszentrierte Steuerungsvariante. Im lokalen Kontext tritt oft die Kommunalverwaltung als hierarchisch beeinflussender Akteur auf (vgl. ebd.).

Governance-Form: Markt/Governance-Mechanismus: Preis

Die Form des Marktes zeichnet sich durch gleichberechtigten Zugang und Teilnahmemöglichkeiten der Beteiligten aus, die im Wettbewerb interagieren, was auch als ein „geregeltes Verfahren der Konkurrenz“ (Möltgen-Sicking 2019, S. 40) charakterisiert werden kann. Der Mechanismus, der die Handlungskoordinationen regelt, ist der Preis. Ziel der Handelnden ist in der Regel die Reduzierung von Kosten. Oft sind hier Akteure mit wirtschaftlichen Interessen beteiligt.

Governanceform: Netzwerk/Governance-Mechanismus: Vertrauen

Die Form des Netzwerks beschreibt Interaktionen zwischen unterschiedlichen Mitwirkenden, die auf Dauer angelegt und nicht unbedingt formalisiert sind. Mit Blick auf das politisch-administrative Geschehen (neben dem Wirtschaftsbereich) sind dabei in der Regel Interaktionen zwischen korporativen und staatlichen Akteuren gemeint. In Abgrenzung zu den ersten beiden Formen basieren Netzwerke „auf vertrauensvoller Zusammenarbeit bei relativer Autonomie der Beteiligten“ (Möltgen-Sicking/Winter 2019, S. 16). Der grundlegende Mechanismus ist also das Vertrauen zwischen den Akteuren.

In der Realität können durchaus unterschiedliche Governance-Formen in bestimmten Kombinationen auftreten, meistens dominiert jedoch eine Form (vgl. Benz et al. 2007a), welche die Interaktionen zwischen den (lokalen) Beteiligten prägt.

Den genannten Governance-Formen lässt sich durch eine politikfeldspezifische Fokussierung nähern. Im Kontext der sozialen Daseinsvorsorge im Wohlfahrtsstaat wird beobachtet, dass deren Organisation „auf mehreren Ebenen ausgehandelt, arbeitsteilig bewerkstelligt sowie unter Einfluss unterschiedlicher Steuerungslogiken“ (Bode 2007, S. 402) umgesetzt wird. Im Rahmen einer *governance of welfare* wird damit die Arbeitsteilung zwischen kommunalen Institutionen und privaten Trägern als zivilgesellschaftlichen Akteuren gezielt in den Blick genommen⁵. Je nachdem, ob in den Handlungskoordinationen zwischen den Beteiligten stärker Elemente einseitiger Steuerung oder Verhandlungselemente betont werden, ob also beispielsweise eher staatszentrierte oder netzwerkzentrierte Machtverhältnisse vorherrschen, ergibt sich ein entsprechendes Gesamtbild, eine Steuerungslogik.

Empirische Erkenntnisse im Kontext frühkindlicher Bildung dazu, wie nationale Maßnahmen auf der lokalen Ebene aufgegriffen werden und ihre Umsetzung konkret ausgehandelt und vollzogen wird (vgl. Campbell-Barr/Bogatić 2017), sind bisher begrenzt. Erste Arbeiten zu kommunaler Steuerung im Rahmen des FBBE-Ausbaus in Deutschland haben gezeigt, dass Kommunen politische

5 Bode (2007) unterscheidet hier ähnlich den Governance-Formen bei Winter und Möltgen-Sicking (2019) drei verschiedene Steuerungslogiken: bürokratisch-administrativ, marktnah sowie netzwerkförmig.

Vorgaben durchaus unterschiedlich angehen und kontextabhängig umsetzen (vgl. Riedel 2009). Entsprechend wurde mit Blick auf die Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte für den deutschen FBBE-Kontext eine „Neujustierung“ (Riedel 2011, S. 117) der öffentlichen Verantwortung und damit einhergehend eine Aufwertung der Kommunen als (Steuerungs-)Akteure (vgl. Ratermann/Stöbe-Blossey 2012) beobachtet. Auch international wird die Bedeutung der lokalen Ebene in der Kindertagesbetreuung als zentral für die Entwicklung des Feldes anerkannt (vgl. Kuronen et al. 2015). Daher stellt sich die Frage, wie die Handelnden vor Ort gemeinschaftlich das öffentliche Gut eines gleichwertigen Zugangs zu Angeboten der Kindertagesbetreuung herstellen und welche Koordinationsprozesse in der Umsetzung stattfinden. Diesbezüglich (nicht) erfolgende Steuerungsbemühungen im FBBE-Bereich werden im Sinne einer „systembezogene[n] Betrachtung von Governance-Prozessen im Wohlfahrtsstaat“ (Bode 2007, S. 401) anhand der Perspektiven der Beteiligten sichtbar gemacht; neben der kommunalen Verwaltung sind dies hauptsächlich nicht-kommunale Träger (für die Sample-Übersicht siehe Kapitel 4). Hierbei ist die Rolle der Kommunalverwaltung als staatliche Steuerungsinstanz zentral: Generell hat sie die „Rolle des Initiators, des Gestalters, Verwalters oder Organisators der lokalen Governanceprozesse“ (Möltgen-Sicking 2019, S. 34). Dies gilt auch für den Bereich der Kindertagesbetreuung und den Zugang dazu, für dessen Umsetzung sie verantwortlich zeichnet. Dabei kann die Rolle der Kommunen als durchaus „problematisch“ (Evers/Rauch/Stitz 2002, S. 53) bezeichnet werden, wenn diese als „konkurrierende Anbieter und Planungsverantwortliche“ (ebd.) gleichermaßen auftreten, wie es in Deutschland, aber auch in anderen Ländern der Fall ist. Die Rolle der nicht-kommunalen Träger ist wiederum eng verknüpft mit der jeweiligen kontextbildenden Wohlfahrtstradition (siehe Kapitel 3.2). Welche Steuerungslogiken sich in den spezifischen lokalen Kontexten identifizieren lassen und wie die Beteiligten im Rahmen ihrer Handlungsspielräume dazu beitragen, Kindertagesbetreuung zugänglicher zu machen oder nicht, steht im Mittelpunkt der empirischen Untersuchung. Angelehnt an Heinelt (2004) ergeben sich die Handlungsspielräume aus den Ressourcen und Orientierungen der Mitwirkenden. Hinzu kommen weitere kontextuelle Faktoren, die im internationalen Vergleich besondere Aufmerksamkeit verdienen (vgl. Gómez/Kuronen 2011). Mit der entsprechenden Berücksichtigung des jeweiligen (nationalen und lokalen) Wohlfahrtskontextes, in den lokale Steuerungslogiken in verschiedenen nationalen FBBE-Systemen eingebettet sind, wird nicht zuletzt der Forderung nach einer stärker politikfeldspezifischen Betrachtung gegenüber einer lokalen Politikgestaltung Rechnung getragen (vgl. Sack/Heinelt/Egner 2020).

Zuletzt sei auf die Eignung des Konzeptes eingegangen, gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse in den Blick zu rücken. Für die Analyse von Bildungsungleichheiten, hier im Kontext des Zugangs zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten, ist der Governance-Ansatz insofern dienlich, da auch in der Bildungsforschung auf die zunehmende Vielzahl an Akteuren in Bildungsprozessen

verwiesen wird. So seien Bildungsentscheidungen immer weniger rein individuelle Entscheidungen, sondern fänden im Rahmen institutionalisierter Prozesse statt, die eine genauere Betrachtung der Einbettung von Bildungsentscheidungen nahelegten (vgl. Kelle/Schmidt/Schweda 2017; Diehm/Kuhn/Machold 2017). Gerade mit zunehmender Institutionalisierung der FBBE lohnt sich daher eine Governance-Perspektive, um die institutionellen Gegebenheiten und strukturellen Kontexte, in denen Bildungsentscheidungen, auch frühkindliche, getroffen werden, stärker zu berücksichtigen und um ihre Rolle in der (Re-)Produktion von Ungleichheit zu erfassen (vgl. ebd.).

Einordnung der Fallbeispiele

Mit Blick auf die Einordnung der hier zu vergleichenden Länder scheint eine Sortierung ihrer Governance-Systeme nach der jeweiligen Stellung der lokalen Ebene im Gesamtsystem angebracht, um die lokale Perspektive, die hier eingenommen wird, zu untermauern⁶. Ziel der vergleichenden Politikfeldforschung ist in der Regel u. a. die Identifikation von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, so auch hier. Zunächst lassen sich die untersuchten Länder nach ihren Systemen der Wohlfahrtsversorgung als verschiedene Governance-Typen charakterisieren. Hier bietet sich eine Systematisierung nach Kuronen und Caillaud an, die eine Sortierung nach vertikalen Governance-Strukturen vornehmen, also dem Verhältnis von nationaler, regionaler und lokaler Steuerungsebene (vgl. Kuronen/Caillaud 2015). Dabei wurden einerseits die Kontrolle der lokalen Politiken und Angebotsgestaltung durch die nationale Ebene und andererseits die Finanzierungsmechanismen betrachtet. Im Ergebnis identifizieren Kuronen und Caillaud drei Gruppen von Systemen, nämlich zentralisierte Governance-Systeme (z. B. England, Irland), Mehrebenensysteme (z. B. Deutschland, Italien) und dezentralisierte Systeme (z. B. Dänemark, Finnland) (vgl. Kuronen/Caillaud 2015). Unter Anwendung dieser Logik auf die Länderbeispiele dieser Studie und ihre Steuerung des FBBE-Feldes wäre Schweden wie andere nordische Staaten ein dezentralisiertes Governance-System, in dem die Kommunen auf lokaler Ebene über umfassende Verantwortung in der Daseinsvorsorge, inklusive der Kindertagesbetreuung, verfügen, ebenso wie über zentrale Besteuerungskompetenzen. Eine regionale Ebene spielt hier keine wesentliche Rolle. Die föderalen Staaten Deutschland und Kanada sind in dieser Logik als Mehrebenensysteme der FBBE-Steuerung zu sehen, in denen Kompetenzen und Finanzierungsverantwortung auf verschiedene Steuerungsebenen verteilt sind. Nachfolgend werden in einer Übersicht

6 Die Erfassung der spezifischen Governance-Systeme war bereits Teil der dieser Publikation vorangegangenen Länderexpertisen zu den FBBE-Systemen der untersuchten Länder (siehe Kapitel 1).

die wichtigsten Kompetenzen der verschiedenen Steuerungsebenen (national, regional und lokal) im Feld der FBBE schematisch dargestellt (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Governance der FBBE in den untersuchten Ländern nach Steuerungsebenen

Land	Deutschland	Kanada	Schweden
Systemtyp	Mehrebenensystem (föderal)	Mehrebenensystem (föderal)	Mehrebenensystem (dezentralisiert)
Kompetenzen nationale Ebene	Rahmengesetzgebung (SGB VIII; Kinder- und Jugendhilfegesetz), Rahmenbildungsplan (<i>Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen</i>); Anschubfinanzierung, Initiierungsfunktion	Finanzierungsvereinbarung mit Provinzen/Territorien (<i>Multilateral Early Learning and Child Care Framework</i>) Finanzierungsbeteiligung Regulierungen für die Kinderbetreuung bestimmter Gruppen (u. a. indigene Bevölkerung)	Rahmengesetzgebung (<i>Schulgesetz/Skollagen</i>), Nationaler Bildungsplan (<i>Läroplanen</i>) Qualitätsmonitoring kommunaler Einrichtungen
Kompetenzen regionale Ebene	Regulierungskompetenzen: 16 Umsetzungsgesetze der Bundesländer, Bildungspläne, (Ko-)Finanzierung Betriebslaubnis private Träger	Beispiel Ontario: Bildungsplan (<i>Ontario Early Years Policy Framework</i>) Umsetzungsgesetz (<i>Child Care and Early Years Act, 2014</i>) Lizensierung von Angeboten Finanzierung	keine
Kompetenzen lokale Ebene: Kommune	Planung, Organisation und Gewährleistung von Angeboten (Ko-)Finanzierung, Doppelrolle der Kommune als Steuerungsinstanz und Träger	Beispiel Ontario: Finanzierung Verwaltung und Verteilung der finanziellen Mittel Angebotsplanung (teilweise) Doppelrolle der Kommune als Steuerungsinstanz und Träger	Planung, Organisation und Gewährleistung von Angeboten, Finanzierung Doppelrolle der Kommune als Steuerungsinstanz und Träger, Zulassung und Qualitätsmonitoring private Träger
Kompetenzen lokale Ebene: Träger	Angebotsgestaltung Repräsentation Jugendhilfeausschüsse (Ko-)Finanzierung	Angebotsgestaltung (Ko-)Finanzierung	Angebotsgestaltung (Ko-)Finanzierung

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Länderexpertisen (Garvis/Lunneblad 2018; Japel/Friendly 2018; Scholz et al. 2018)

Insgesamt zeigt sich eine hohe Verantwortlichkeit der lokalen Ebenen und der dort Agierenden. Mit Blick auf die Zugangsgestaltung sind darüber hinaus die

Zuständigkeiten in der Rahmensetzung und Implementierung dieser Rahmenregelung konkret zuordenbar (vgl. Abb. 2).

Abb. 2: Zugangsregelung und Umsetzungsverantwortung in der FBBE der untersuchten Länder

	Deutschland	Kanada	Schweden
national	Gesetzliche Regelung des universellen Rechtsanspruchs jedes Kindes ab dem ersten Geburtstag (24 SGB VIII § 24)	keine	Gesetzliche Regelung zur Allgemeinen Vorschule für alle Kinder ab drei Jahren und für Kinder ab einem Jahr unter bestimmten Voraussetzungen (Skollagen, 2010: 800, Kapitel 8 ⁷)
regional	Ausgestaltung des Anspruchs (Umfang)	keine	keine
lokal	Kommunen müssen Zugang für jedes Kind gewährleisten	keine	Gesetzliche Pflicht der Kommunen, jedem Kind einen Platz innerhalb von vier Monaten anzubieten

Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Wohlfahrtsstaatliche Ansätze im Kontext frühkindlicher Bildungspolicy- und Ungleichheitsforschung

Der Wohlfahrtsstaat als Gegenstand sozialwissenschaftlicher Forschung

Mit governance-theoretischen Analysen oftmals eng verknüpft ist, wie zuvor beschrieben (Kapitel 3.1), die Einbettung der Ergebnisse in wohlfahrtsstaatliche Kontexte. Auch im Rahmen der *Equal Access*-Studie wird die *governance of welfare* zum analytischen Ausgangspunkt lokalen Steuerungshandelns. Aus diesem Grund bedarf es neben der Darstellung governance-theoretischer Konzepte auch einer Einordnung wohlfahrtsstaatlicher Ansätze.

Vergleichbar mit governance-theoretischen Konzepten zeigt sich auch für die Wohlfahrtsstaatenforschung, dass ihr Gegenstand – der Wohlfahrtsstaat – begrifflich bislang nicht eindeutig bestimmt ist (vgl. Obinger/Petersen 2019). Als kleinster gemeinsamer Nenner gilt, dass sich Wohlfahrtsstaaten im 19. Jahrhundert im Zuge einer zunehmenden Auseinandersetzung mit sozialen Fragen entwickelten, die u. a. durch Industrialisierungsprozesse stärker in den Vordergrund politischer Diskurse gerieten (vgl. Obinger/Petersen 2019). Damit werden heute „all advanced states“

7 Das schwedische Bildungsgesetz ist einsehbar unter https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800.