Bundesarbeitsgemeinschaft Bildung und Erziehung in der Kindheit e.V.

Politische Einmischung und Interessenvertretung: die Rolle der Verbände im Bereich der Frühen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)

Prof'in Dr. Petra Strehmel

petra.strehmel@hamburg.de

Überblick

- Das POLCAP-Projekt: Fragestellung und theoretischer Rahmen
- Empirische Methoden
- Ergebnisse
- Die Rolle der Verbände in Deutschland

Fragestellung und theoretischer Rahmen

- Das POLCAP Projekt: Fragestellungen
- Theoretischer Ansatz: Politische Kapazitäten von Interessengruppen (Verbänden) für Träger von Kindertageseinrichtungen
- Theoretische Dimensionen und Modell

„Political Capacities of Interest Groups“ (POLCAP) : Fragestellungen

(Børhaug et al., 2024, Vukasovic et al., 2022)

- Wie sind die Interessengruppen im Bildungsbereich organisiert?
- In welchem Ausmaß verfügen diese Organisationen über politische Kapazitäten zur Interessenvertretung?
- Welche Unterschiede lassen sich im Vergleich der drei Länder Norwegen, Finnland und Deutschland feststellen?

Team für den Bereich der Frühen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE):

Kjetil Børhaug, Hanne Kvilhaugsvik, Universität Bergen, Norwegen
Marjo Mäntyjärvi, Universität Oulo, Finnland
Petra Strehmel, HAW Hamburg, Deutschland

.

Interessengruppen im Bildungsbereich

Verbände für

- **Ideelle Träger:** z.B. Interessengruppen für die Rechte der Kinder u. ä.
- **Nutzer:innen** von Bildungseinrichtungen (z. B. Elternverbände)
- **Professionelle** im Bildungsbereich (z.B. Fachverbände, Gewerkschaften, Fachkräfteverbände)
- **Anbieter (Träger, Betreiber)** von Bildungseinrichtungen (z.B. Trägerverbände) (Vukasovic et al., 2022)

Forschungsschwerpunkt für die Frühe Bildung (Børhaug et al., 2024):
Verbände zur **Interessenvertretung nichtstaatlicher Anbieter von FBBE**

Aufgaben, Organisationen und Akteur:innen im FBBE-System

(vgl. EU 2011, Friederich & Strehmel, 2024, Strehmel, 2024b)

SYSTEM-EBENEN	Primäre Aufgabe	Organisationale Einheiten	Akteur:innen
individuell	Pädagogische Arbeit	Pädagogische Einheiten	Kinder, Eltern, pädagogisches Personal
institutionell	Leitung und Management	Kitas, Trägerorganisationen	pädagogische Teams, Leitungen, Trägerverantwortliche
inter-Institutionell	Führung, Management, Unterstützung und Lobbying	Trägerorganisationen, Verbände und Fachberatung	Leitungen, Träger, Fachexpert:innen, Lobbyist:innen
Governance	Steuerung des Systems, Entscheidungsfindung über Strukturen und Ressourcen in FBBE	Interessengruppen (Verbände), politische Administration, Parteien, Parlamente	Lobbyist:innen, Expert:innen, politische Entscheidungsträger

Träger und Verbände im FBBE-Bereich

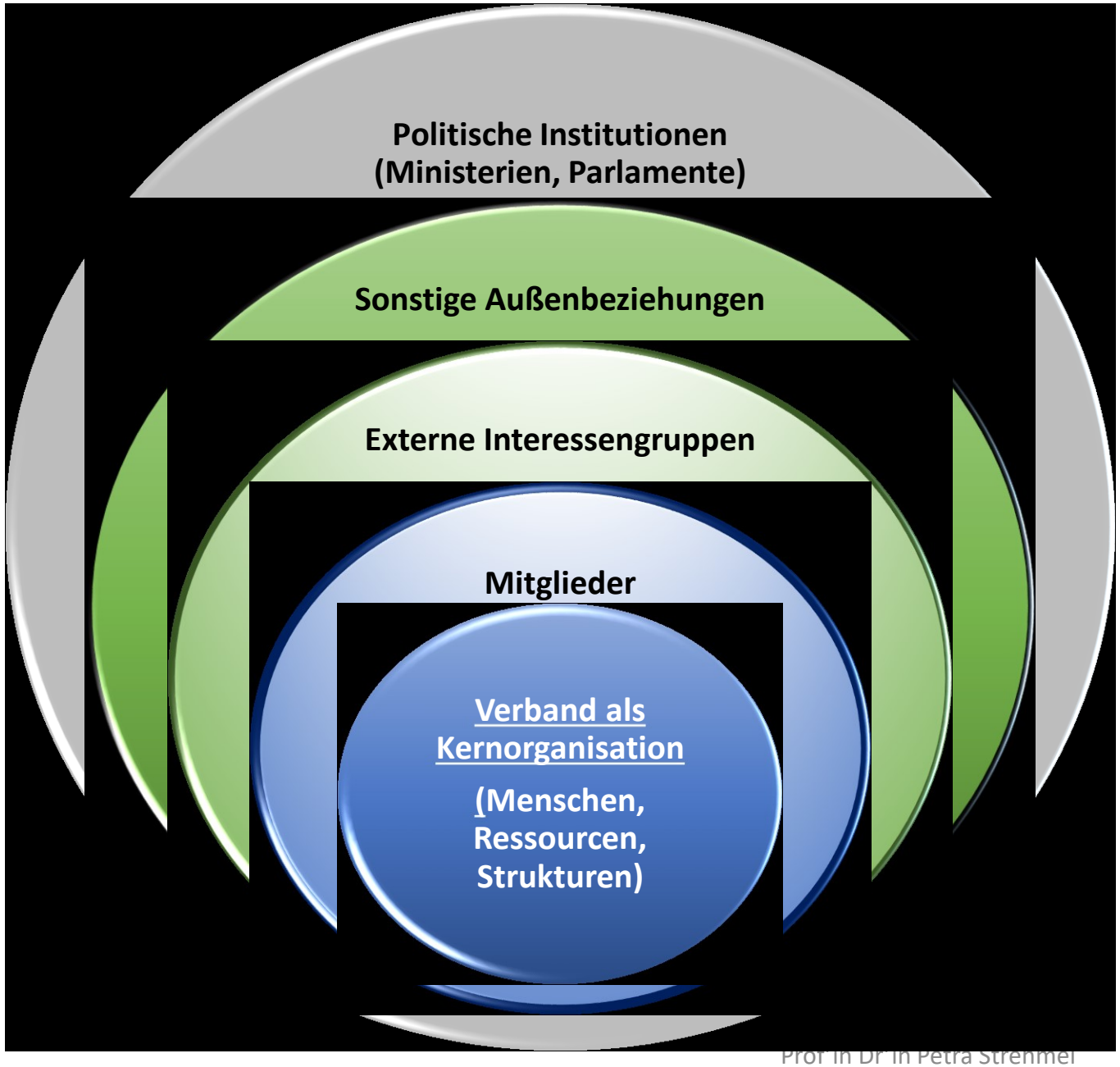
Trägerstrukturen:

- Öffentliche (meist kommunale) Träger
- **Freie (private, nicht-öffentliche) Träger**
  - **frei-gemeinnützige Träger**
  - **privat-gewerbliche Träger** (z.T. in Verbänden organisiert)

Aufgaben der Trägerverbände:

- Dienstleistungen (Beratung und Unterstützung) für Träger/Betreiber von Kitas
- politische Interessenvertretung der Verbandsmitglieder

Verbände als Interessengruppen im fachpolitischen System



- **Verbände als Organisationen**: z.B. Wohlfahrtsverbände
- **Mitglieder:** Träger von Kindertageseinrichtungen
- **Externe Interessengruppen**: z.B. andere Verbände, formale und informelle Kooperationen oder Konkurrenzen
- **Sonstige Außenbeziehungen:** Organisationen und Einzelpersonen (z.B. aus Wissenschaft und Praxis)
- **Politische Institutionen:** Parteien, Ministerien, Parlamenten

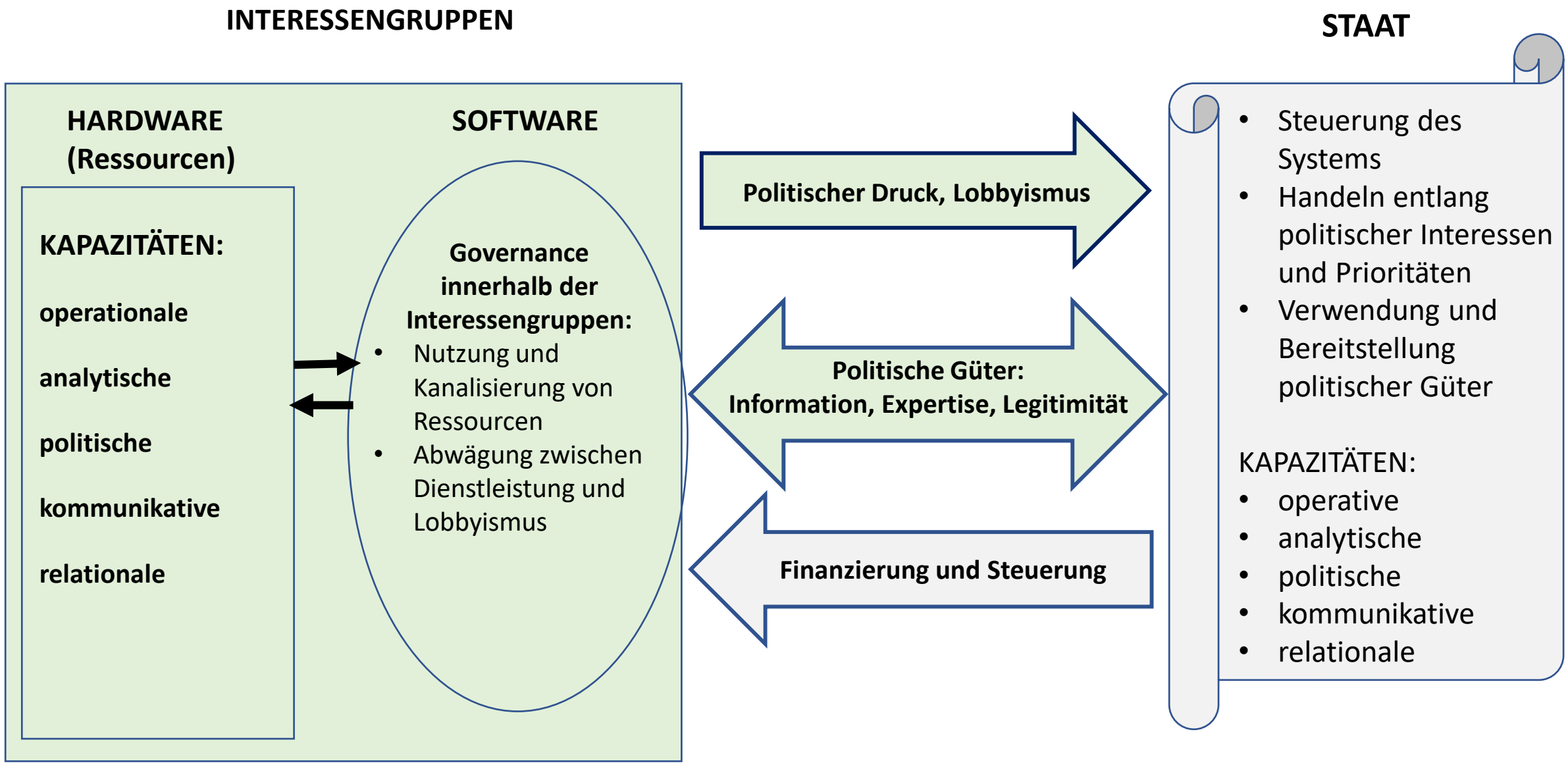
Theoretische Konzepte: Politische Kapazitäten

(Vukasovic et al., 2022, Wu et al., 2018)

- **Operative Dimension:** Ressourcen und Mitarbeiter:innen
- **Analytische Dimension**: Ressourcen für die Analyse des Politikbereichs, Vorhandensein eines eigenen FBBE-Datenpools und/oder Zugang zu einschlägigen Daten oder Forschungsergebnissen;
- **Politische Dimension**: Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, Ressourcen für die Lobbyarbeit;
- **Kommunikative Dimension**: Ressourcen, Kanäle und Aktivitäten zur Information der Mitglieder, der politischen Akteur:inen und der Öffentlichkeit
- **Relationale Dimension** : Netzwerke und Beziehungen z.B. zu Mitgliedern, Expert:innen, anderen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern

Beziehungen zwischen den Kapazitätsdimensionen

- **Operative Kapazität** als Basis
- **Analytische und relationale Kapazität**: Vorbereitung und Produktion *„politischer Güter“* (Studien und Datenanalysen, Strategieentwicklung Entscheidung über politische Forderungen, Positionspapiere)
  → Schwerpunkt auf *Vorbereitung der Lobbyarbeit*
- **Kommunikative und politische Kapazitäten:** Einflussnahme auf die Politik bzw. auf die öffentliche Meinung (z.B. durch politische Argumentation, Überzeugungsarbeit, Pressemeldungen usw.)
  → *Lobbyarbeit*



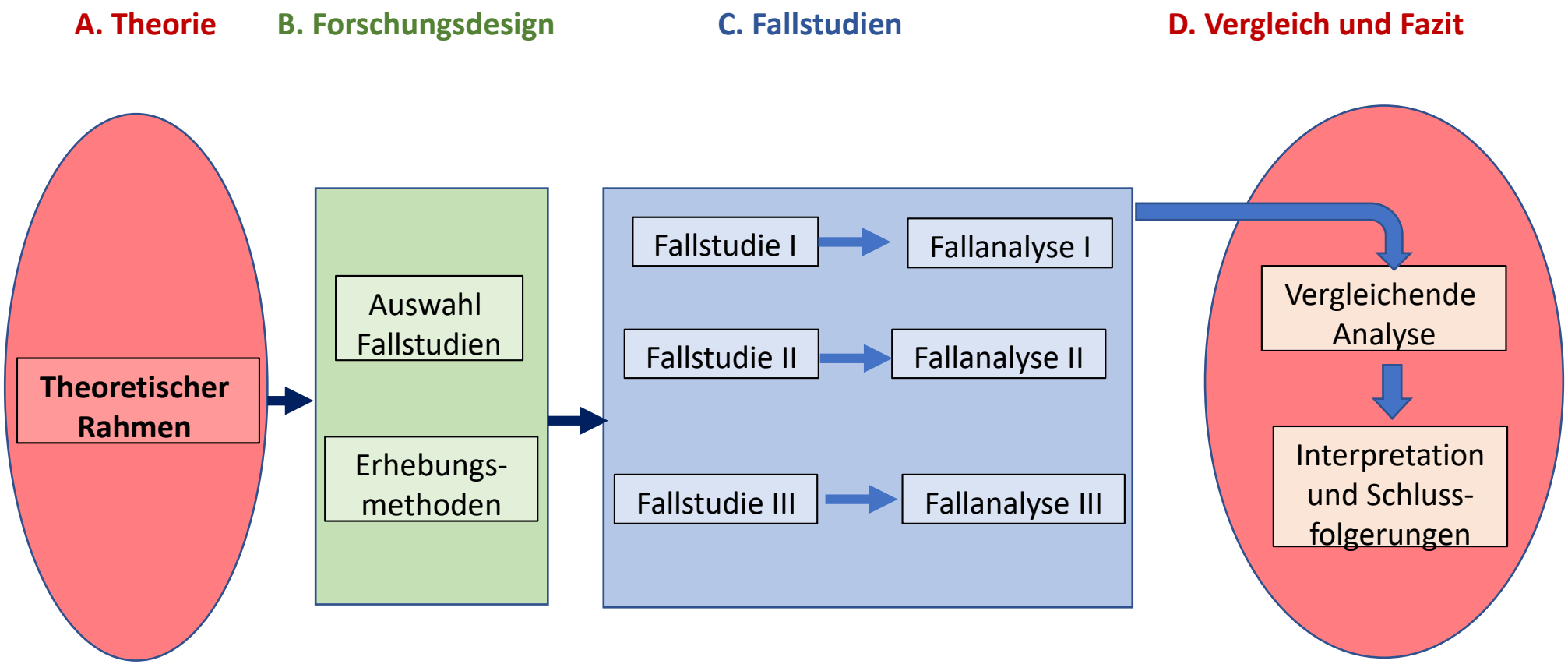
(Vukasovic, M. et al. 2022, Winter, 2024)

Empirische Studie

Methoden und Design

Prof’in Dr’in Petra Strehmel

Multiples Fallstudien- Design



Nach Yin (2009, S. 57)

Auswahl der Untersuchungsgruppen auf der Governance-Ebene

- Zentrale Aufgabe:
  - Entscheidungsfindung über Strukturen und Ressourcen für FBBE
  - Umsetzung politische Entscheidungen
- Organisationen:
  - **Interessengruppen (z.B. Verbände)**
  - politische Administration (z.B. Ministerien, Kommunalverwaltungen)
  - Parlamente
  - Regierungen
- Akteur:innen:
  - Verantwortliche für den FBBE-Bereich aus Trägerverbänden
  - Expert:innen
  - Politische Akteur:innen (z. B. aus der politischen Administration: Ministerien)

Methodik

- **Datenerhebung:** Leitfäden für qualitative Interviews mit
  - FBBE-Verantwortlichen in Verbänden/Interessenvertretungen für nicht-staatliche private Anbieter
  - gewählten Führungspersonen dieser Verbände/Interessengruppen
  - Vertreter:innen der politischen Administration (z.B. aus Ministerien)
- **Multiple Case Design:** Fallstudien mit einem gemeinsamen theoretischen Rahmen und vergleichbaren Erhebungsinstrumenten

Ergebnisse

- Merkmale (Kennzahlen) der FBBE in den 3 beteiligten Ländern
- Strukturen und Ziele der Verbände in den 3 beteiligten Ländern
- Politische Kapazitäten der Verbände in den 3 Ländern
- Vergleiche

Ergebnisse: übergreifende Strukturen

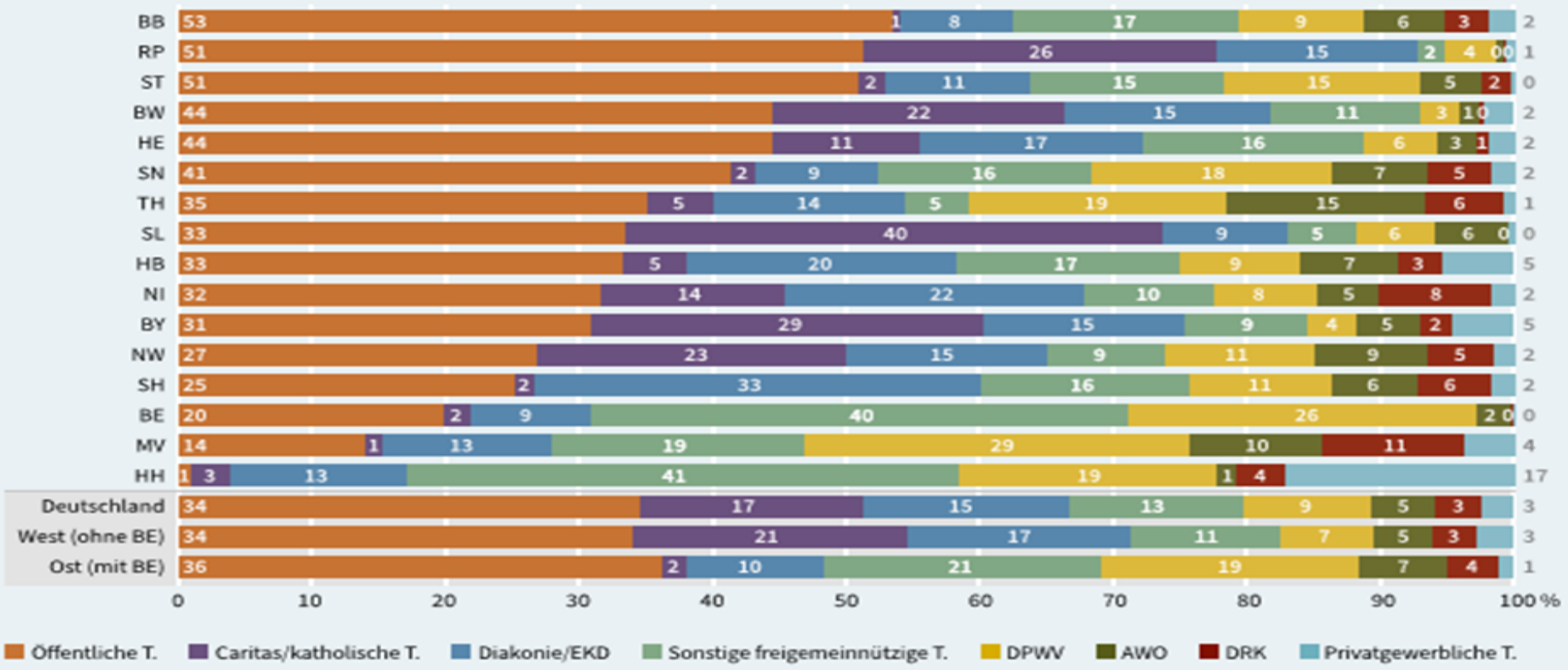
	Norwegen	**Finnland**	**Deutschland**
Steuerung	Zentrale nationale Steuerung	Zentrale nationale Steuerung	Föderaler Staat: Länderaufgabe
Anteil von Kitas privater Anbieter	ca. 52 %	ca. 15%	ca. 67 %
Haupttypen von privaten FBBE-Anbietern	Aufteilung zwischen gemeinnützigen Trägern und Wirtschaftsunternehmen	Kommerzielle und gemeinnützige Anbieter (religiöse oder andere Profile)	überwiegend gemeinnützige Träger
Interessengruppen (Verbände)	**PBL** (FBBE-Fachverband) **Virke** (Arbeitgeberverband, gemeinnützige FBBE-Träger) **NHO** Geneo (Arbeitgeberverband für Bildung, Gesundheit und Pflege, hauptsächlich kommerziell)	**FEE** (Arbeitgeberverband für Bildung) **HALI** (Arbeitgeberverband für Pflege und soziale Dienstleistungen)	– **Arbeiterwohlfahrt – AWO** – **Der Paritätische** – **Deutsches Rotes Kreuz (DRK)** – **Katholische Kirche (Caritas)** – **Evangelische Kirche(Diakonie)** – **Zentralwohlfahrtsstelle der Juden** – (kommerzielle Anbieter: lokale Verbände)

Besonderheiten des deutschen FBBE-Systems

- **Föderalismus:**
  - Bund und teilsouveräne Bundesstaaten
  - Bewahrung der gesellschaftlichen und politischen Vielfalt der Länder im Rahmen des gemeinsamen Rechts- und Sozialstaates
  - Schutz vor einer Gefährdung der Demokratie durch einseitige Machtausübung (Sturm, 2013) → Lehren aus der deutschen Geschichte, *gewollte Vielfalt*
- **Subsidiarität:**
  - *Freie Träger* von Kindertageseinrichtungen (z.B. Vereine, Stiftungen, gGmbHs) haben *Vorrang vor öffentlichen Trägern* (z.B. Kommunen) (§4, SGB VIII)
  - *FBBE als öffentliche Aufgabe* soll *prioritär von freien, nicht-staatlichen Trägern* organisiert werden und ist dabei *staatlich kontrolliert* (BAGLJÄ, 2024)
  - dadurch Sicherung und Förderung der *Beteiligung* zivilgesellschaftlicher Akteur:innen mit einer *Pluralität von Werten* und pädagogischen Ideen → *Wunsch- und Wahlrecht der Eltern* (§ 5 SGB VIII)

Deutschland: Verteilung der Trägergruppen in den Bundesländern

Abb. 2.4 Pädagogisches und leitendes Personal in Kindertageseinrichtungen nach Trägern und Ländern 2022 (in %)[1, 2]



1 Inklusive Horte; pädagogisches und leitendes Personal (ohne Verwaltung im ersten Arbeitsbereich).

2 AWO: Arbeiterwohlfahrt; DPWV: Der Paritätische Wohlfahrtsverband; DRK: Deutsches Rotes Kreuz; Diakonie/EKD: Diakonie Deutschland, sonstige der Evangelischen Kirche in Deutschland angeschlossene Träger; Caritas/katholische Träger: Deutscher Caritasverband, sonstige katholische Träger; Sonstige freigemeinnützige Träger: Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland, sonstige Religionsgemeinschaften öffentlichen Rechts, Jugendgruppen, -verbände, -ringe, sonstige juristische Personen oder Vereinigungen; Privatgewerbliche Träger: Wirtschaftsunternehmen.

Quelle: FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder, Kinder und tätige Personen in Tageseinrichtungen und in öffentlich geförderter Kindertagespflege, 2022; eigene Berechnungen

(Quelle: FKB, 2023, S. 22)

Ergebnisse: Dimensionen der politischen Kapazität

	Finnland	Norwegen	Deutschland
Operative Kapazität	**HALI:** Geringerer Grad an spezialisierter FBBE-Kapazität, **FEE:** FBBE-Expertise (dadurch Zuwachs an Mitgliedern)	Starke, spezialisierte FBBE-Kapazität (**PBL**) Zugang zu allgemeinen Ressourcen (**Virke, NHO**)	Wenig Personal bei Wohlfahrtsverbänden; Mitglieder als Ressource;
Analytische Kapazität	Interne Analysen Externe Analysen	Fachpersonal für Analysen in FBBE (PBL), ökonomisch orientierte Analysen in Arbeitgeberverbänden	Einige interne Analysen und Studien, Zugang zu öffentlich finanzierter Forschung (z.B. Monitoring des Systems)
Politische Kapazität	Eine Handvoll FBBE-Spezialisten bei FEE, Interne Gremien und Kontakte mit dem Ministerium	verbunden mit der Allgemeinen Wohlfahrtspolitik (Virke, Geneo), regelmäßige formalisierte Treffen mit dem Ministerium, Mitarbeit in Ausschüssen, Einzelkontakte	Regelmäßige, z.T. formalisierte Gremien in Ministerien; Kooperation mit anderen Wohlfahrtsverbänden (LAGFW, BAGFW), Einzelkontakte mit Expert:innen und Entscheidungsträger:innen

Vergleich

- Unterschiede in den **Verbandsstrukturen und -kulturen:**
  - **Norwegen:** Arbeitgeberverbände (> Bildung, auch Dienstleistung und Handel), starke Abgrenzung gegeneinander (Profit – Nonprofit)
  - **Finnland:** Verbände für Soziale Einrichtungen (Bildung, soziale Dienstleistungen, Gesundheit) mit unterschiedlicher FBBE-Expertise → Wechselbewegungen
  - **Deutschland:** Gemeinnützige Wohlfahrtsverbände für Soziale Einrichtungen, ältere Verbände, viele Ehrenamtliche/Laien in der Trägerverantwortung (z.B. Vereinsvorstände, Pfarrer:innen) → Beratung und Unterstützung

- Unterschiede in den **Zielrichtungen/Agendas der Verbände**:
  - **Norwegen:** Qualität und Profitabilität (zum Wohle von Kindern, Eltern, Fachkräften und Trägern); Wachstum und Wettbewerb, Wirtschaftsthemen
  - **Finnland:** Beitrag zu einem wohlhabenden, offenen und attraktiven Land mit den am besten gebildeten Menschen → Unterstützung der Träger
  - **Deutschland:** pädagogische Qualität, Gemeinwohl, Werteorientierung (z. B. Sozialindex)

Vergleich

- **Skandinavisches Modell:**
  - hoher Stellenwert von (frühkindlicher) Bildung, Zugang und Erschwinglichkeit gewährleistet, hohe Standards für FBBE (EU, 2025)
  - Zentrale staatliche Steuerung, Umsetzung auf regionaler/kommunaler Ebene
  - In Norwegen hoher Anteil privat-gewerblicher Träger, Diskussion um „Wohlfahrtsprofiteure“ (vgl. ARTE, 2025), in Finnland weit überwiegend öffentliche (kommunale) Träger.
- **Deutsches Modell:**
  - Föderalismus und Subsidiarität
  - regelmäßiger Austausch bzw. Verhandlungen zwischen Trägerverbänden und Ministerien → „Deutscher Korporatismus" (vgl. Pothmann & Schmidt, 2022, S. 71ff.)
  - vergleichsweise geringe Ausstattung der Verbände für FBBE, Mitglieder als Ressource, Vernetzung der Verbände untereinander (BAGFW, LAGnFW)
  - intensive Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteur:innen am Fachdiskurs (z.B. Fachverbände, Gewerkschaften, Stiftungen)

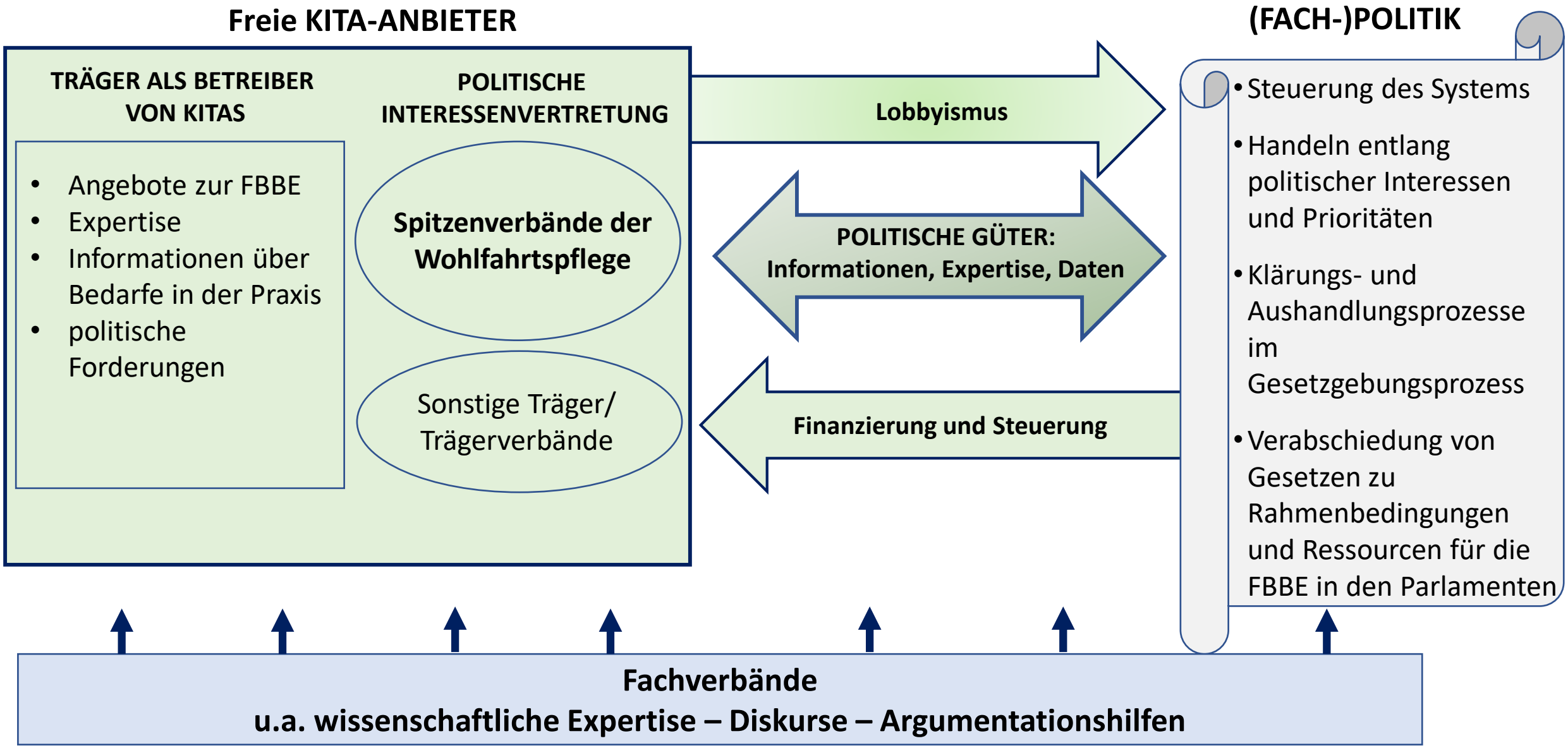
Vergleich

- **Gemeinsamkeiten:**
  - Frühe Bildung, Betreuung und Erziehung als öffentliches Gut: Bildungsprogramme
  - staatlich kontrollierte Qualifikationen des pädagogischen Personals
  - staatlich kontrollierte Qualitätsstandards für die pädagogische Arbeit (D: BAGLJÄ, 2024)
  - Orientierung an EU-Rahmen (Kinderrechte, Zugang und Erschwinglichkeit usw., vgl. Rat der EU, 2019)
- **Unterschiede:**
  - **Norwegen:** Konflikthafte Kontroversen zwischen den Zielen von Verbänden für gemeinnützige vs. privatgewerbliche Träger
  - **Finnland:** starke Orientierung an den Rechten der Kinder und staatlichen Bildungsprogrammen, Einbrüche in den Rechtsansprüchen zwischen 2015 und 2020 bei Beteiligung einer rechtsextremen Partei in der Regierung (dazu Berg et al., 2024)
  - **Deutschland:** Wohlfahrtsverbände mit Akzentuierungen der Ziele aus den Bildungsprogrammen der Länder (z.B. soziale Gerechtigkeit, Werteerziehung, Partizipation), Orientierung an fachlichen Standards

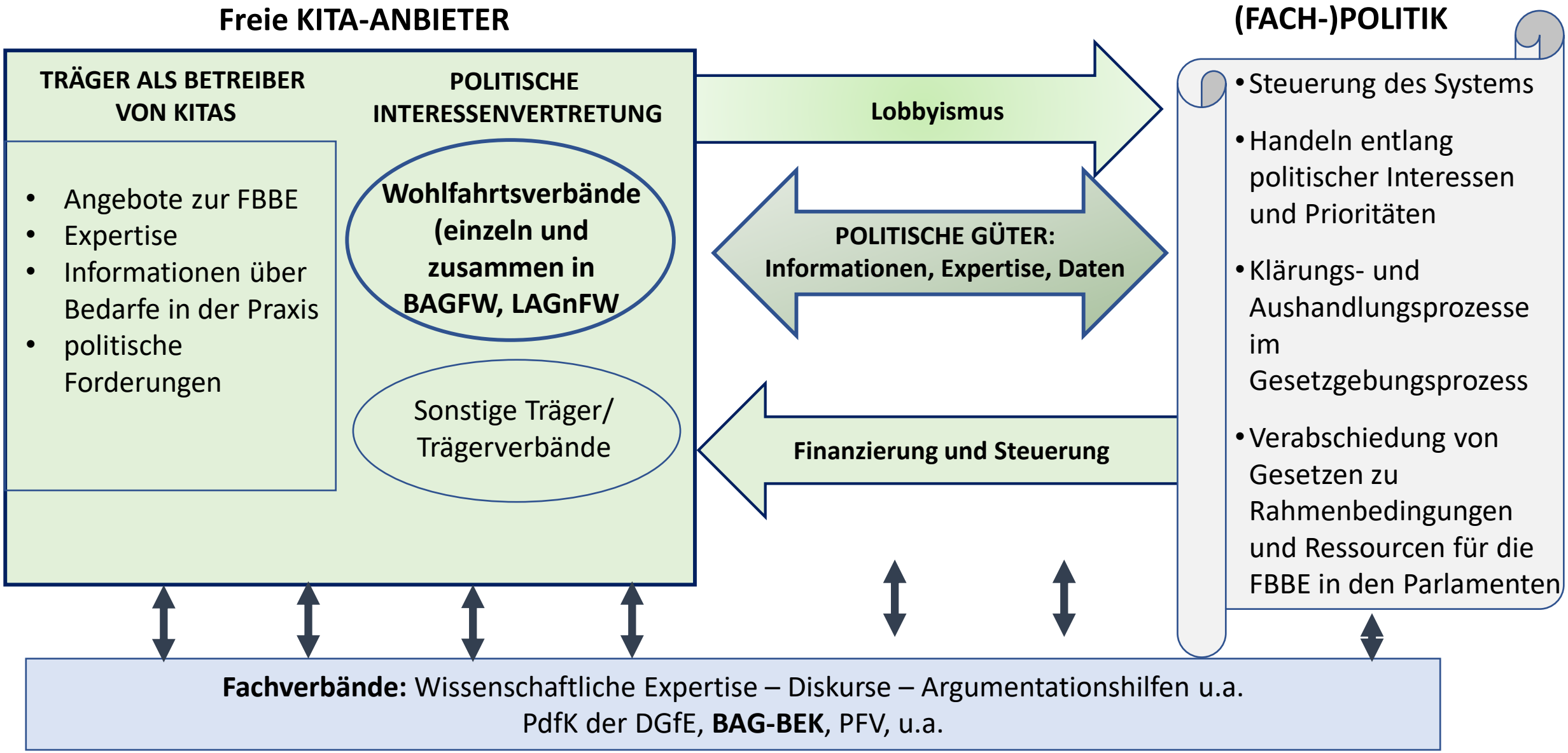
Die Rolle der Verbände in Deutschland

- Interaktion zwischen Träger- und Fachverbänden und dem politischem System
- Die Rolle der Fachverbände für den Fachdiskurs

Die Rollen von Trägerverbänden und Fachverbänden



Austauschprozesse zwischen Kita-Anbietern und der Politik



Fazit

- In jedem Land weisen die Verbände spezifische **Interessensprofile** auf, mit denen sie Einfluss auf die Politik nehmen wollen.
- Die Interessengruppen für FBBE weisen in den 3 Ländern unterschiedliche **Strukturen und Muster in ihren Kapazitäten** auf, mit denen sie Politik beeinflussen können.
- Die Verbände tragen durch ihre politischen Aktivitäten zur **Lösungsfindung auf politischer Ebene** bei.

Vielen Dank!

Fragen?

Diskussionspunkte?

Literatur (1)

ARTE (2024). https://www.arte.tv/de/videos/119965-000-A/krippen-kleine-kinder-grosses-geld-1-2/ und https://www.arte.tv/de/videos/119966-000-A/krippen-kleine-kinder-grosses-geld-2-2/

BAGLJÄ (2024) – Bundesarbeitsgemeinschaft Landesjugendämter (2024). Orientierungshilfe: Anforderungen an eine Einrichtungskonzeption für Kindertageseinrichtungen gemäß §§ 45 ff. SGB VIII. bag-landesjugendaemter.de

Berg, A. E., Jungblut, J. & Jupskas, A .R. (2023). We don't need no education? Education policies of Western European populist radical right parties. West European Politics, 46(7), 1312-1342. doi.org/10.1080/01402382.2023.2177010

Børhaug, K., Kvilhaugsvik, H., Mäntyjärvi, M. & Strehmel, P (2024). The political influence of non-governmental ECEC service providers in Finland, Germany and Norway. 9th International Leadership Research Forum - Early Childhood (ILRF-EC) Conference, September 9th to 11th, Jyväskylä. Finland.

EU 2011 – European Union/Urban, M., Vandenbroeck, M., Lazzari, A., Laere, K. v. & Peeters, J. (2011). Competence Requirements in Early Childhood Education and Care. A Study for the European Commission General Directorate for Education and Culture. Final Report. repository.uel.ac.uk/item/8618y

EU 2025 – European Commission: European Education and Culture Executive Agency, Key data on early childhood education and care in Europe 2025 – Eurydice report, Publications Office of the European Union, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2797/66224

FKB 2025 – Autor:innengruppe Fachkräftebarometer (2025). Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2025. Bielefeld: wbv.

FKB 2023 – Autorengruppe Fachkräftebarometer (2023). Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2023. Bielefeld: wbv.

Friederich, T. & Strehmel, P. (2024). Participation and influence of welfare associations in early childhood education in legislative procedures in Germany. Early Years. https://doi.org/10.1080/09575146.2024.2406309

Mukherjee, I., Coban, M. K.& Bali, A. S. (2021). Policy capacities and effective policy design: a review. Policy Science, Vol. 54, pp. 243-268

Pothmann, J. & Schmidt, H. (2022). Soziale Arbeit – die Organisationen und Institutionen. Opladen: Verlag Barbara Budrich.

Literatur (2)

Rat der Europäischen Union (2019). Empfehlung des Rates vom 22. Mai 2019 zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung (2019/C 189/02). In Amtsblatt der Europäischen Union C 189/4 vom 5. 6.2019 (online: https://www.kmk-pad.org/fileadmin/Dateien/download/v_na/10_EU_Schluesseldokumente/

Schreyer, I. & Oberhuemer, P. u.a. (Hrsg.) (o.J.). Frühpädagogische Personalprofile in Europa. 33 Länderberichte mit kontextuellen Schlüsseldaten. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik und Medienkompetenz. seepro.eu.

Strehmel, P. (2024a). Das System der Kindertagesbetreuung nutzen, mitgestalten und weiterentwickeln. In P. Strehmel & D. Ulber (Hrsg.): Kitas leiten und entwickeln. Ein Lehrbuch zum Kita-Management (S. 375-406). Stuttgart: Kohlhammer (3., aktualisierte und überarbeitete Auflage).

Strehmel, P. (2024b). Strengthening leadership for quality development and staff retention at all levels of the ECEC system. Keynote at the EU Peer Learning Activity: Strengthening leadership for quality development and staff retention, 22-24 May in Berlin, Germany

Sturm, R. (2013). Demokratie als „Leitgedanke“ des deutschen Föderalismus. Information zur politischen Bildung, No. 318 (Themenheft „Föderalismus in Deutschland“) in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung. Online: https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/izpb/foederalismus-in-deutschland-318/

Vukasovic, M. et al. (2022). Policy capacity of interest groups (POLCAP) project: Questions, theoretical approach, and research design. Project paper, Bergen: University auf Bergen.

Winter, T. v. (2024). Lobbyismus in der deutschen Politik. Opladen: Barbara Budrich.

Wu, X., Ramesh, M., and Howlett, M. (2018). "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components", in X. Wu, M. Howlett, and M. Ramesh, (eds.), Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice. Cham: Springer International Publishing, pp. 1-25.