

Menzel, Britta; Scholz, Antonia

Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit. Die lokale Steuerung von Zugang im internationalen Vergleich

Weinheim; Basel : Beltz Juventa 2022, 279 S.



Quellenangabe/ Reference:

Menzel, Britta; Scholz, Antonia: Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit. Die lokale Steuerung von Zugang im internationalen Vergleich. Weinheim; Basel : Beltz Juventa 2022, 279 S. - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-286820 - DOI: 10.25656/01:28682

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-286820>

<https://doi.org/10.25656/01:28682>

in Kooperation mit / in cooperation with:

BELTZ JUVENTA

<http://www.juventa.de>

Nutzungsbedingungen

Dieses Dokument steht unter folgender Creative Commons-Lizenz: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de> - Sie dürfen das Werk bzw. den Inhalt unter folgenden Bedingungen vervielfältigen, verbreiten und öffentlich zugänglich machen: Sie müssen den Namen des Autors/Rechteinhabers in der von ihm festgelegten Weise nennen. Dieses Werk bzw. dieser Inhalt darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden und es darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use

This document is published under following Creative Commons-License: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.en> - You may copy, distribute and transmit, adapt or exhibit the work in the public as long as you attribute the work in the manner specified by the author or licensor. You are not allowed to make commercial use of the work or its contents. You are not allowed to alter, transform, or change this work in any other way.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Kontakt / Contact:

peDOCS
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation
Informationszentrum (IZ) Bildung
E-Mail: pedocs@dipf.de
Internet: www.pedocs.de

Mitglied der:


Leibniz-Gemeinschaft



Britta Menzel | Antonia Scholz

Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit

Die lokale Steuerung von Zugang
im internationalen Vergleich



Deutsches
Jugendinstitut

BELTZ JUVENTA

Britta Menzel | Antonia Scholz
Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit

Britta Menzel | Antonia Scholz

Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit

Die lokale Steuerung von Zugang im internationalen Vergleich

Unter Mitarbeit von Sabrina Mannebach und Simon Zentgraf

BELTZ JUVENTA

Die Autorinnen:

Britta Menzel, M.A., ist wissenschaftliche Referentin im Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC) am Deutschen Jugendinstitut (DJI). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Zugang und Teilhabe zur frühen Bildung im internationalen Vergleich sowie Kinder als Akteur*innen in der Zusammenarbeit von Familie und Kindertagesbetreuung aus kindheitstheoretischer Perspektive.

Dr. Antonia Scholz ist wissenschaftliche Referentin im Internationalen Zentrum Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (ICEC) am Deutschen Jugendinstitut (DJI) in München. Ihre Arbeitsschwerpunkte sind Systeme und Steuerung frühkindlicher Bildung im internationalen Vergleich, Zugang und Teilhabe in der frühen Bildung sowie Migrationsforschung.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Der Text dieser Publikation wird unter der Lizenz **Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)** veröffentlicht. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.de>. Verwertung, die den Rahmen der **CC BY-NC-ND 4.0 Lizenz** überschreitet, ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für die Bearbeitung und Übersetzungen des Werkes. Die in diesem Werk enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Quellenangabe/ Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-6946-4 Print
ISBN 978-3-7799-6947-1 E-Book (PDF)

1. Auflage 2022

© 2022 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Einige Rechte vorbehalten

Herstellung: Myriam Frericks
Satz: Datagrafix, Berlin
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Beltz Grafische Betriebe ist ein klimaneutrales Unternehmen (ID 15985-2104-100)
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor_innen und Titeln finden Sie unter: www.beltz.de

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 Ausbaudefiziten	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 begrenztes 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 Beteiligter, 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/Waldfogel 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/Waldfogel 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; Petitclerc 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 Aufgabenfelder zwischen der Erfüllung gesetzlicher Vorgaben, der Bereitstellung eines öffentlichen Angebots als Träger und der Koordination unterschiedlicher Akteure changieren. Die Aufgabenfelder 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(versuch) 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/Waldfogel 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 marktbasierende 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 marktbasierende 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 marktbasierenden 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 marktbasierenden 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 gegeben 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 Hoglebe (2018) sichtbar, die lokale Beteiligungsstrukturen in den Blick nimmt (für Gesamtdeutschland siehe Hoglebe/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, Karrmann 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/Bureau 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/Brüsemeister 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 näherkommen. 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 \ Governance	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 (Schulgesetz/ <i>Skollagen</i>), Nationaler Bildungsplan (<i>Läroplanen</i>) Qualitätsmonitoring kommunaler Einrichtungen
Kompetenzen regionale Ebene	Regulierungskompetenzen: 16 Umsetzungsgesetze der Bundesländer, Bildungspläne, (Ko-)Finanzierung Betriebserlaubnis 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.

(Hill 2013, S. 13) als Wohlfahrtsstaaten verstanden und die Wohlfahrtsstaatlichkeit als solche wird zur „soziale[n] Tatsache“ (Lessenich 2008, S. 483). Von dieser Grundlage ausgehend lässt sich jedoch in den theoriebasierten Auseinandersetzungen eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsansätze für die Entstehung und Entwicklung von Wohlfahrtsstaaten finden, u.a. funktionalistische und konflikttheoretische Ansätze (vgl. Siegel 2007) oder institutionalistische und ideenpolitische Erklärungsmodelle (vgl. Lessenich 2008; für einen Überblick über weitere Ansätze siehe Schmid 2010). Neben dieser theoretischen Perspektive finden sich in der Wohlfahrtsstaatenforschung empirische und datenbasierte Annäherungen an den Gegenstand, in denen Wohlfahrtsstaaten (vergleichend) aus unterschiedlichen Blickrichtungen untersucht werden: der Wohlfahrtsstaat als Ganzes (*polity*), wohlfahrtsstaatliche Politiken (*politics*) sowie einzelne Politik- und Problemfelder (z.B. Bildung) und deren Implementationsstrukturen (*policy*) (vgl. Schmid 2010).

Vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung – Typologien als analytisches Werkzeug

In der Wohlfahrtsstaatenforschung bildet der internationale Vergleich ein zentrales Forschungsthema (vgl. Schmid 2010). Hierfür haben sich inzwischen unterschiedliche Typologien etabliert, auf die in den Forschungsarbeiten vielfach zurückgegriffen wird (für einen Überblick siehe Arts/Gelissen 2002).

Das wohl meist zitierte und weiterentwickelte Modell von Wohlfahrtsstaatstypen bezieht sich auf die Arbeit des Sozialwissenschaftlers Gøsta Esping-Andersen, der in seiner Ausarbeitung 1990 von Wohlfahrtsregimen spricht. Basierend auf der Analyse von Pensionspolitiken in 18 Ländern hat Esping-Andersen unter der Berücksichtigung dreier zentraler Charakteristiken von Wohlfahrtsstaaten (Dekommodifizierung, Stratifizierung sowie Arrangements von Staat und Markt⁸) unterschiedliche Wohlfahrtsregime hergeleitet:

- 1) Der liberale Wohlfahrtsstaat ist marktorientiert, d.h. der Staat unterstützt den privat-gewerblichen Sektor auf unterschiedliche Weise und bietet nur im geringen Maße sozialstaatliche Leistungen oder universelle Rechte an. Zudem gehen Ansprüche auf sozialstaatliche Leistungen bei diesem Typ oftmals mit einer Stigmatisierung der Empfangenden einher. Der Grad an

8 Dekommodifizierung meint das Ausmaß, in dem Personen unabhängig von ihren wirtschaftlichen Leistungen aufgrund bestehender Sozialpolitiken einen angemessenen Lebensstandard verfolgen können (vgl. Esping-Andersen 1990). Stratifizierung bezieht sich auf die Verteilung von Kapital innerhalb des Wohlfahrtssystems und damit verbundene Auswirkungen auf die soziale Ordnung. Die Kernfrage dabei ist, inwiefern bestehende Sozialpolitiken Ungleichheitsverhältnisse (re)produzieren oder verringern (vgl. ebd.). Die Arrangements zwischen öffentlichem und privatem Sektor bilden nach Esping-Andersen das dritte Kriterium zur Analyse unterschiedlicher Wohlfahrtsregime (vgl. ebd.).

Dekommodifizierung ist entsprechend gering und soziale Ungleichheitsverhältnisse werden tendenziell befördert. Zu diesem Typus zählt u. a. Kanada.

- 2) Im konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaat nimmt der Markt als Anbieter wohlfahrtsstaatlicher Leistungen nur eine untergeordnete Rolle ein. Vielmehr spielen gemeinnützige Verbände und Organisationen eine wesentliche Rolle in der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung und unterstützen den Staat in seinem Versorgungsauftrag, ggf. neben einem eigenständigen staatlichen Angebot. Die Kirche kann dabei einen zentralen Akteur darstellen. Kennzeichnend für diesen Wohlfahrtsstaattypus ist ein traditionelles Familienbild sowie das Vorgehen, den Erhalt wohlfahrtsstaatlicher Leistungen an gewisse Voraussetzungen zu knüpfen (Status, Klasse). Konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten sind Esping-Andersen zufolge u. a. Deutschland, Italien und Frankreich.
- 3) Im sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat, zu welchem traditionell die skandinavischen Länder gezählt werden, sind Prinzipien von Universalismus und die Dekommodifizierung sozialer Rechte auf die Mittelklasse erweitert, um Ungleichsverhältnisse zu reduzieren. Die Familienpolitik ist zugunsten individueller Unabhängigkeit und der Unterstützung eines neuen Familienbildes angelegt, in der sich sowohl liberale als auch sozialistische Komponenten verbergen (vgl. Esping-Andersen 1990).

Mit seiner Typologie verbindet Esping-Andersen die drei konzeptionellen Annäherungen an Wohlfahrtsstaaten (*polity, politics, policy*) (vgl. Schmid 2010), indem diese als Ganzes, deren Wirkungen auf die sozialen Strukturen sowie insbesondere die Pensionspolitik den Analysen zugrunde gelegt werden. Zudem werden nicht nur theoretische Überlegungen in die Herleitung der Wohlfahrtsregime einbezogen, sondern es wird auch durch einen Operationalisierungsvorschlag der Vorstoß gewagt, Wohlfahrtsstaaten zu einem messbaren Konzept zu machen (vgl. Manow 2019). Nichtsdestotrotz wird in der Fachliteratur fortlaufend auf die Grenzen dieser Typologie verwiesen. Es wird beispielsweise die fehlende Berücksichtigung von Familien mit Blick auf das Verhältnis zwischen privaten und öffentlichen sozialen Leistungen kritisiert (vgl. van Kersbergen 2013) oder der Wunsch nach einer stärkeren institutionellen Perspektive hinsichtlich der Art und Weise, wie Staaten politische Probleme bearbeiten, geäußert (vgl. Hill 2013). Nicht zuletzt Esping-Andersen selbst macht ebenfalls darauf aufmerksam, dass mit politischem Wandel auch die Wohlfahrtsregime Veränderungen unterworfen sind. Er bezieht sich dabei auf die konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten, die ihm zufolge „less corporatist and less authoritarian“ (Esping-Andersen 1990, S. 29) geworden sind und mit ihrer sozialpolitischen Annäherung an sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten heute die Frage aufwerfen, inwieweit die Typologie noch trägt (vgl. Clegg 2013). Gleiches gilt heute für die sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten, die sozialstaatliche Leistungen

zurückfahren und sich damit im internationalen Vergleich anderen Typen von Wohlfahrtsstaaten angleichen (vgl. Kangas/Kvist 2013).

Ausgehend von diesen Limitationen wohlfahrtsstaatlicher Typologien ist auch zu berücksichtigen, dass den verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypologien unterschiedliche Blickrichtungen zugrunde liegen und dementsprechend an das eigene Forschungsvorhaben angepasst werden sollten. So mag zwar die Zuordnung eines Wohlfahrtsstaates zu einem Typus für ein bestimmtes Politikfeld (z. B. Bildung) passen; dies bedeutet jedoch nicht, dass ein anderes Politikfeld ebenfalls diesem Typus entsprechen muss (vgl. Esping-Andersen 1990). Des Weiteren gilt es auch, „die sozialpolitischen Unterschiede innerhalb einzelner Länder“ (Obinger/Petersen 2019, S. 10) zu berücksichtigen. Diese können besonders in dezentralen, föderalen Systemen sehr groß sein, sodass die Zuordnung des Landes zu einem Idealtyp nicht notwendigerweise den lokalen Steuerungsaktivitäten entspricht (vgl. Bonoli/Reber 2010). Trotz dieser Kritikpunkte bildet u. a. Esping-Andersens Typologie weiterhin eine zentrale Grundlage für eine international vergleichende Wohlfahrtsstaatenforschung (vgl. Manow 2019).

Wenngleich Typologien von Wohlfahrtsstaaten somit keine Realtypen abbilden, kann damit eine „meaningful reduction of complexity for analytical and comparative purposes“ (van Kersbergen 2013, S. 145) hergestellt werden. So können wohlfahrtsstaatliche Typologien in der international vergleichenden Forschung als analytisches, heuristisches Werkzeug zur Bearbeitung spezifischer Fragestellungen eingesetzt werden. Ein Analysefeld stellt hierbei die vergleichende Untersuchung von Sozialpolitiken dar. Hierzu zählen beispielsweise Forschungen zu Familien- und Geschlechterpolitiken in unterschiedlichen Ländern (vgl. z. B. Choi/Fleckenstein/Lee 2021; Goossen 2020; Nieuwenhuis/Van Lancker 2020; Kurowska/Javornik 2019; Leitner 2019; Morel/Palier/Palme 2012; Saraceno 2013; Ellingsæter/Leira 2006) oder auch Vergleiche von Kinderbetreuungspolitiken (siehe Kapitel 2). Das zentrale Erkenntnisinteresse richtet sich dabei, ausgehend von Sozialinvestitionsdiskursen, oftmals darauf zu verstehen, wie wohlfahrtsstaatliche Strukturen gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse bedingen (können). So gelten Wohlfahrtsstaaten einerseits als „Garanten individueller Existenzsicherung und kollektiver Handlungsfähigkeit, sozialer Teilhabe und gesellschaftlicher Integration“ (Lessenich 2008, S. 483), die bedingt durch zunehmende gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse an Bedeutung gewinnen (vgl. Zimmer 2019). Andererseits werden sie aber auch als möglicher „Produzent neuer Ungleichheiten und neuartiger Verunsicherung, ein Instrument politischer Partikular- und administrativer Bestandsinteressen, eine Instanz sozialer Exklusion, Kontrolle und Disziplinierung“ (Lessenich 2008, S. 483) beschrieben. Ausgehend davon wird eine ungleichheitstheoretische Perspektive in der wohlfahrtsstaatlichen Forschung zentral. Dies gilt insbesondere auch für vergleichende Forschungen im frühkindlichen Bildungsbereich (vgl. z. B. Van Lancker/Ghysels 2016).

Lokale Steuerung in der Wohlfahrtsstaatenforschung

Nachdem Nationalstaaten heute kaum noch als isolierte Regierungseinheiten zu verstehen sind, sondern Steuerungszuständigkeiten auf unterschiedlichen Verwaltungsebenen angesiedelt sind, wird in wohlfahrtsstaatlichen Analysen zunehmend auch die lokale Steuerungsebene berücksichtigt (vgl. Andreotti/Mingione/Polizzi 2012). Damit einher geht zudem, dass insbesondere auf lokaler Ebene auch nicht-staatliche Akteure als Teil des Wohlfahrtssystems in den Blick zu rücken sind (zur Governance-Forschung im Mehrebenensystem siehe Kapitel 3.1). Begründen lässt sich die Relevanz lokaler Steuerungsprozesse für die Analyse von Wohlfahrtssystemen erstens damit, dass nationale Regulierungen und Vorgaben vorrangig auf kommunaler Ebene von Akteuren unterschiedlicher Wohlfahrtssektoren („Staat, Markt, Organisationen und Akteure des dritten Sektors sowie engere Gemeinschaften“, Riedel 2011, S. 107) ausgestaltet und implementiert werden. Zweitens werden auf der lokalen Ebene (sich verändernde) Bedürfnisse vor Ort sichtbar, sodass erst dort ein zielgerichtetes Handeln entlang nationaler Vorgaben möglich wird (vgl. Kutsar/Kuronen 2015). Dies zeigt sich auch für den FBBE-Bereich als Teil des Wohlfahrtssystems. Während grundlegende familienpolitische Gesetze in der Regel landesweit vorgegeben sind (z.B. Elternzeitregelungen), verteilen sich Organisation und Verantwortlichkeiten von FBBE-Systemen vielerorts über mehrere Ebenen. Vor diesem Hintergrund erscheint es lohnenswert, den Vergleich von FBBE-Systemen über die Ebene nationaler Politiken hinaus auf die Betreuungsangebote und die involvierten Akteure in lokalen Wohlfahrtskontexten zu legen, um die Einbettung lokalen Steuerungshandelns in eine spezifische Wohlfahrtstradition besser nachvollziehen zu können (vgl. z. B. Kuronen et al. 2015).

Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven in der *Equal Access*-Studie

Die *Equal Access*-Studie gliedert sich vom Erkenntnisinteresse her in die zuvor beschriebenen Fragestellungen einer wohlfahrtstaatlich-interessierten Ungleichheitsforschung ein. Für die *Equal Access*-Studie werden die Wohlfahrtsstaatenregime nach Esping-Andersen, von der Fachliteratur ausgehend, als Idealtypen verstanden. Sie bilden zunächst den Ausgangspunkt für die Auswahl der in der Studie untersuchten Länder (vgl. Kapitel 4) – Deutschland, Kanada, Schweden – in ihrer Zuordnung zu einem spezifischen wohlfahrtsstaatlichen Typ (siehe hierzu auch Garvis/Lunneblad 2018; Japel/Friendly 2018; Scholz et al. 2018). In Verbindung zu den empirischen Ergebnissen der vorliegenden Studie werden jedoch auch die bereits beschriebenen Grenzen dieser Typologie deutlich. Dabei kann gerade erst aufgrund von Brüchen zwischen Typologie und Empirie, die sich in den Analysen zeigen, nachvollziehbar gemacht werden, wie bestimmte wohlfahrtsstaatliche Muster fortwirken, auch wenn Systeme in Veränderung begriffen

sind. Mit dem Fokus auf einer governance-analytischen Perspektive werden die Ergebnisse im Vergleich daher durch eine wohlfahrtsstaatliche Einordnung ergänzt (vgl. Kapitel 8.3). Für die Auswertung der empirischen Daten können unter Rückbezug auf das Mehrebenensystem, d.h. die Governance-Strukturen in den untersuchten Ländern sowie auf die jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Rahmenbedingungen – die lokalen Handlungsspielräume und -grenzen in der Zugangsgestaltung nachvollzogen werden.

3.3 Heuristischer Rahmen für den Vergleich von Zugangsbedingungen: Dimensionen von Zugang

Mit Blick auf die Wirkung bestimmter Governance- und Wohlfahrtskonstellationen bedarf es, wie in den vorigen Kapiteln (3.1 und 3.2) beschrieben, der Aufstellung relevanter Kriterien, um eine Einordnung vornehmen zu können. Entsprechend gilt es, Kriterien für die Analyse des Zusammenhangs von Governance-Sachverhalten und den Zugangsbedingungen zu entwickeln, um potenzielle Auswirkungen auf die Zugangsqualität beurteilen zu können. Für die vorliegende Studie wird hierzu auf das Konzept unterschiedlicher Dimensionen von Zugang zurückgegriffen. Die Zugangsdimensionen finden in verschiedenen Forschungsfeldern (vgl. z.B. Roose/Bie 2003; Tomaševski 2001) Anwendung. Auch im frühkindlichen Bereich beziehen sich Studien zur Untersuchung von Zugangsbedingungen auf diese Dimensionen (vgl. Archambault/Côté/Raynault 2019; Yerkes/Javornik 2019; Vandenbroeck/Lazzari 2014; Plantenga/Remery 2009), wobei die Dimensionen in politischen Debatten und wissenschaftlichen Auseinandersetzungen auch variieren (können). Während weitestgehend Konsens darüber besteht, dass die Verfügbarkeit (*availability*), Bezahlbarkeit (*affordability*) und Zugänglichkeit (*accessibility*) von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten für den Zugang entscheidende Faktoren sind, unterscheiden sich die Ansätze insbesondere in den weiteren Dimensionen. So sprechen Archambault, Côté und Raynault (2019) u.a. von der Angemessenheit (*appropriateness*) von Angeboten, während Plantenga und Remery (2009) sowie Yerkes und Javornik (2019) die Qualität von Einrichtungen zum Gegenstand der Zugangsdimensionen machen. Vandenbroeck und Lazzari (2014) hingegen nennen die Nützlichkeit (*usefulness*) und Nachvollziehbarkeit (*comprehensibility*), d.h. die Übereinstimmung zwischen dem Einrichtungsangebot und den Bedarfen sowie Vorstellungen von Familien (z.B. pädagogisches Konzept), als weitere zugangsrelevante Faktoren. Die Dimensionen werden oftmals mit dem Ziel angewandt, Qualitätskriterien für gleiche Zugangsbedingungen festzulegen. So arbeiten beispielsweise Vandenbroeck und Lazzari (2014) insgesamt fünf Zugangsdimensionen auf Grundlage der Analyse von „successful practices implemented within EU Member States“ (Vandenbroeck/Lazzari 2014, S. 330) heraus. Ausgehend davon formulieren Vandenbroeck und

Lazzari „principles of good practice“ (Vandenbroeck/Lazzari 2014, S. 330), die insbesondere für das politische Steuerungshandeln in der Zugangsgestaltung als Orientierung dienen sollen.

Die Zugangsdimensionen können gleichzeitig aber auch dazu dienen, aus einer empirischen Perspektive herauszuarbeiten, inwieweit (un)gleiche Zugangsbedingungen und lokales Steuerungshandeln korrespondieren. Aus diesem Grund werden die Zugangsdimensionen für die vorliegende Forschung als heuristischer Analyserahmen verstanden, indem sie dazu beitragen, das empirische Material zu systematisieren und eine Vergleichsebene zu schaffen. Im Folgenden werden die Zugangsdimensionen im Anschluss an bestehende Ansätze vorgestellt und in den eigenen Forschungskontext eingebettet:

- Die Verfügbarkeit (*availability*) des lokalen Bildungs- und Betreuungsangebots wird von Vandenbroeck und Lazzari (2014) als ein zentrales Kriterium für gleiche Zugangsbedingungen gesehen, d.h. ein flächendeckendes, qualitativ hochwertiges Angebot, insbesondere auch in benachteiligten Wohnvierteln und ländlichen Regionen. Für die vorliegenden Analysen wird die Verfügbarkeit des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebots in den jeweiligen ausgewählten Kommunen demzufolge auf die (geplante und tatsächliche) Anzahl von Betreuungsplätzen, die lokale Verteilung und die Wohnortnähe bezogen.
- Die Bezahlbarkeit (*affordability*) von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten wird nach Vandenbroeck und Lazzari daran bemessen, inwieweit öffentliche Finanzierungsstrukturen bestehen und welche Kosten für Eltern anfallen. Auch wird berücksichtigt, inwieweit Familien einen „symbolic price“ (Vandenbroeck/Lazzari 2014, S. 331) für einen Betreuungsplatz bezahlen, etwa indem sie, um finanzielle Unterstützungshilfen zu erhalten, anderen ihre Finanzen offenlegen müssen. Demzufolge bezieht sich diese Zugangsdimension in den Analysen auf die Arten der Finanzierung von FBBE-Angeboten und wie dies die Möglichkeit von Familien beeinflusst, sich ein FBBE-Angebot leisten zu können (z.B. Elternbeiträge, versteckte Kosten wie Essensgeld, finanzielle Unterstützungsleistungen für benachteiligte Familien).
- Die Zugänglichkeit (*accessibility*) wird von Vandenbroeck und Lazzari als weiteres Qualitätskriterium für gleiche Zugangsbedingungen herangezogen. Dabei geht es insbesondere um die strukturellen Gegebenheiten, die den Eintritt ins FBBE-System determinieren und von unterschiedlichen Akteuren geschaffen oder auch beeinflusst werden (Kommune, Träger, Einrichtungen). Die Zugänglichkeit wird in den folgenden Analysen somit nach der Diversitäts-(Dis-)Kompatibilität resp. Sensibilität der lokalen Informationspolitik und -wege sowie des Aufnahmeverfahrens bewertet.
- In einigen Studien lassen sich die weiteren Dimensionen (z.B. Nützlichkeit oder die Angemessenheit eines Angebots) ausschließlich unter

Berücksichtigung der Eltern-Perspektive⁹ erschließen. Die vorliegende Studie nimmt jedoch eine institutionenbezogene Blickrichtung ein. Aus diesem Grund werden für die Analysen der *Equal Access*-Studie die Dimensionen um die Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) ergänzt. Diese Dimension bezieht sich im Sinne des Untersuchungsdesigns weniger auf die Perspektiven von Eltern, sondern vielmehr darauf, wie die kommunalen Akteurinnen und Akteure die unterschiedlichen Bedarfe und Bedürfnisse (z. B. mehrsprachige pädagogische Fachkräfte, Betreuungszeiten), insbesondere von Familien in benachteiligten Lebenslagen, in der Organisation und Struktur vom lokalen Angebot berücksichtigen. Die Dimension der Bedarfsgerechtigkeit schließt Fragen nach der Qualität der Angebote mit ein (vgl. Yerkes/Javornik 2019; Plantenga/Remery 2009).

Vandenbroeck und Lazzari argumentieren, dass jede der Dimensionen zunächst unabhängig voneinander in den Blick gerückt werden muss, um gleiche Zugangsbedingungen zu schaffen: „Availability and affordability do not necessarily make provision accessible“ (Vandenbroeck/Lazzari 2014, S. 331). Gleichzeitig stehen die vier Dimensionen jedoch nicht ausschließlich für sich. Vielmehr schließen sie aneinander an: „(...) quality only becomes an issue once childcare is available and accessible“ (Yerkes/Javornik 2019, S. 533).

Die Anwendung des heuristischen Analyserahmens der Zugangsdimensionen auf das empirische Material wird im folgenden Kapitel näher beschrieben.

9 Siehe hierzu beispielweise die Studien Sánchez (2020), Mitchell/Meagher-Lundberg (2017) oder Vandenbroeck et al. (2008).

4. Methodologisch-methodischer Ansatz: fallorientierte und ländervergleichende Forschung zu lokaler Steuerung

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, sowohl aus einer governance-informierten als auch ungleichheitstheoretischen Perspektive (siehe hierzu Kapitel 3.3), die Bedeutung institutioneller Rahmenbedingungen und Steuerungsprozesse für (un)gleiche Zugänge zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung zu untersuchen und Hürden im Zugang zu identifizieren. Es sind damit mehrere Untersuchungsebenen angesprochen, die in der Studie in zwei aufeinanderfolgenden Schritten methodisch aufbereitet worden sind. In einem ersten Schritt wurden im Rahmen der Expertisen zu Rahmenbedingungen (z. B. Gesetze, Regelungen) auf der Makroebene die nationale und regionale Zugangssteuerung betrachtet (vgl. Garvis/Lunneblad 2018; Japel/Friendly 2018; Scholz et al. 2018). In einem zweiten Schritt wurden auf der Mesoebene in einem qualitativ-empirisch angelegten Forschungsdesign sechs Fallstudien zur kommunalen Gestaltung von Zugang durchgeführt und ausgewertet. Sie bilden die Grundlage des vorliegenden Bandes.

4.1 Die *Equal Access*-Studie als fallorientierte und ländervergleichende Untersuchung

Für die Datenerhebung wurde ein fallstudienbasierter Ansatz gewählt (vgl. Gómez/Kuronen 2011; Yin 2009; Gómez 1998). Fallstudien eignen sich für explorative Forschungsvorhaben (vgl. Jahn 2013), in denen „komplexe Phänomene untersucht werden sollen“ (Muno 2009, S. 125). Die Besonderheiten von Fallstudien liegen darin, „extremely rich, detailed, and in-depth data“ (Gómez/Kuronen 2011, S. 689) zum Forschungsgegenstand zu produzieren. Bei Fällen kann es sich sowohl um Individuen als auch politische Systeme, Organisationen, bestimmte Ereignisse oder konkrete Problemlagen handeln (vgl. Lamnek/Krell 2016; Muno 2009). In der *Equal Access*-Studie bilden ausgewählte Kommunen in Deutschland, Kanada und Schweden und deren spezifische Akteurskonstellationen in lokalen Governance-Prozessen der Zugangsgestaltung die Fälle. Im Rahmen kollektiver Fallstudien wurden die Erkenntnisse aus den einzelnen Kommunen schließlich in Beziehung zueinander gesetzt und analysiert, sodass dadurch „Ähnlichkeiten und Unterschiede von politischen Phänomenen“ (Muno 2009, S. 113) nachvollzogen werden können.

Fallauswahl und Sample

Für die Fallauswahl werden in der vergleichenden Politikwissenschaft zwei Vorgehen vorgeschlagen: Entweder *most similar* oder *most different cases*¹⁰, d.h. es werden entweder möglichst ähnliche Fälle ausgesucht, die aber im Untersuchungsgegenstand Unterschiede aufweisen, oder es werden sich stark unterscheidende Fälle gewählt, die im Untersuchungsgegenstand ähnlich gelagert sind (vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007; Leuffen 2007).

In der *Equal Access*-Studie erfolgte die Länderauswahl (zur Auswahl der Länder siehe auch Erhard/Scholz/Harring 2018) entlang eines (*most*) *different cases*-Designs. So wurden ausgehend von der Typologie nach Esping-Andersen (siehe hierzu Kapitel 3.2) unterschiedliche Wohlfahrtsstaaten ausgewählt. Dahinter steht die Annahme, dass nationale FBBE-Politiken und deren lokale Umsetzung als in den Kontext der jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Tradition eines Landes eingebettet zu verstehen sind. Dem Untersuchungsgegenstand *lokaler* Zugangsbedingungen entsprechend wurde dabei als Gemeinsamkeit der Länderbeispiele ein dezentral strukturiertes Betreuungssystem mit einer (hohen) kommunalen Verantwortlichkeit zugrundegelegt, sodass Deutschland, Kanada und Schweden als Beispiele herangezogen wurden.

Für das weitere Vorgehen wurden für jedes Land zwei Kommunen ausgewählt, denn nur der zusätzliche intranationale Vergleich erlaubt Rückschlüsse darüber, inwieweit bestehende Rahmenbedingungen und Strukturen im Landeskontext zu verstehen oder fallspezifisch zu deuten sind. Aus diesem Grund folgte die kommunale Fallauswahl ebenfalls dem Prinzip der (*most*) *different cases* innerhalb eines Landes, um lokale Varianz abzubilden.

Grundlage für die Kommunalauswahl bildeten die Länderexpertisen. Es wurden so für jedes FBBE-System zentrale Merkmale (wohlfahrtsgeschichtliche Einbettung, Zuständigkeiten, Trägerstruktur, Nutzungsmuster) herausgearbeitet, die im Weiteren die Kommunalauswahl unterstützten. Mit dem Ziel der Kontrastierung wurden so neben den systemischen Merkmalen der jeweiligen Kindertagesbetreuung zudem die Einwohnerzahl (Großstadt bzw. Kleinstadt/Landkreis nach Einwohnerzahl) sowie weitere Sozialindikatoren

10 Es sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass diese Bezeichnung durchaus kritisch gesehen wird und es hierbei unterschiedliche Auffassungen und Traditionen zwischen qualitativer und quantitativer politikwissenschaftlicher Forschung zu geben scheint. So vermerkt Jahn in diesem Zusammenhang, dass diese Methoden nicht mit der Konkordanz- und Differenzmethode zu verwechseln sind, da es sich dabei um Analysestrategien und keine Fallauswahlmethoden handeln würde (vgl. Jahn 2013). Weitere Möglichkeiten sind, entweder *most-likely cases* oder *least-likely cases* auszuwählen, ein Vorgehen, das insbesondere in der Theorientestung angewandt wird (vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007).

(Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund/Ausländeranteil, Anteil der Personen im Leistungsbezug) mitberücksichtigt. Die Auswahl der Fälle wurde zudem fachlich durch Expertinnen und Experten aus Kanada und Schweden begleitet und validiert. Außerdem haben sie den Feldzugang vor Ort unterstützt, indem sie beispielsweise Kontakte zu (ersten) Teilnehmenden hergestellt haben.

Für die Kommunalauswahl in Deutschland war erstens die geografische Lage (unterschiedliche Bundesländer) aufgrund der lokalen Varianz hinsichtlich gesetzlicher Ausgestaltung und Angebotsstruktur (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020d) ein zentrales Kriterium. Bayern und NRW wurden als Bundesländer gewählt, da sie sich in den jeweiligen politischen Traditionen, in der Bevölkerungszusammensetzung und hinsichtlich des Finanzhaushalts teils stark unterscheiden. Zudem sollte mit dem Fokus auf Westdeutschland ein Ost-West-*bias* vermieden werden. Zweitens stellte, ausgehend von der besonderen Stellung der privaten Träger in Deutschland (für eine ausführliche Beschreibung des deutschen FBBE-Systems siehe Scholz et al. 2018 und Kapitel 5.1), die Trägerstruktur ein weiteres wichtiges Auswahlkriterium dar. Daher wurden Kommunen ausgewählt, die hinsichtlich ihrer Trägerstruktur Differenzen aufweisen: Während die erste Fallstudie (DE1) einen hohen Anteil an privaten, vor allem konfessionellen Trägern aufweist, verzeichnet die Trägerstruktur im zweiten Fall (DE2) einen hohen Anteil an öffentlichen Einrichtungen (vgl. Kapitel 5.2.1 und 5.3.1).

Auch für Kanada zeigt sich, bedingt durch die föderale Struktur, eine hohe regionale Varianz in der Gestaltung des Kindertagesbetreuungssystems (für eine ausführliche Beschreibung des kanadischen FBBE-Systems siehe Japel/Friendly 2018 sowie Kapitel 6.1). Weil der Forschungsfokus auf der lokalen Steuerungsebene liegt, wurde mit Ontario eine Provinz ausgewählt, die der lokalen Ebene – im nationalen Vergleich betrachtet – im Gegensatz zu anderen kanadischen Provinzen eine tragendere Rolle zuspricht. Für die Vergleichbarkeit mit den Fallstudien aus Deutschland und Schweden wurden mit Unterstützung der Länderexpertinnen Kommunen ausgewählt, bei denen die Trägerstruktur eine für den kanadischen Kontext hohe Anzahl an öffentlichen und privat-gemeinnützigen Einrichtungen aufweist. Demnach ist die Trägerstruktur der beiden ausgewählten Kommunen zwar vergleichsweise atypisch für das kanadische Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystem, für lokale Steuerungsfragen in liberalen Systemen und den dazu angestrebten internationalen Vergleich ist dies jedoch durchaus von Interesse.

Die Steuerung der FBBE in Schweden ist dezentral bei den Kommunen angelegt, mit Regulierungselementen auf der nationalen Ebene (siehe hierzu Garvis/Lunneblad 2018 und Kapitel 7.1). Für die Auswahl der Fälle wurde bei der Größe der Kommune besonders auch eine Differenzierung nach städtischer bzw. ländlicher Versorgungsstruktur berücksichtigt, um dem Landeskontext Rechnung zu tragen. Mit Blick auf die Trägerstruktur wurde im Austausch mit

der Länderexpertin darüber hinaus eine weitere Kontrastierung dahingehend zugrunde gelegt, dass die ausgewählten Fälle sich in ihrem Anteil an Angeboten in nicht-kommunaler, privater Trägerschaft unterscheiden¹¹.

4.2 Leitfadenorientierte Expertinnen- und Experteninterviews als Datengrundlage der *Equal Access*-Studie

Für die vorliegende Studie wurden zwischen 2018 und 2019 Expertinnen- und Experteninterviews¹² (n=62) durchgeführt, um ein tiefgehendes Verständnis von institutionalisiertem Handeln und organisationalen Strukturen herzustellen, das von dem Experten bzw. der Expertin „als Repräsentant einer Organisation oder Institution“ (Lamnek/Krell 2016, S. 687) vermittelt wird. Dementsprechend war es Ziel der Interviews, über das spezifische Wissen der Expertinnen und Experten zu lokalen Governance-Strukturen Erkenntnisse zu den institutionellen Logiken und Prozessen in der Zugangsgestaltung zu gewinnen und damit verbundene Zugangshürden zu identifizieren. Mithilfe des multiperspektivischen Ansatzes, bei dem verschiedene Akteure eingebunden werden, setzt sich schließlich das Gesamtbild für die komplexe Gemengelage vor Ort zusammen (vgl. Gómez/Kuronen 2011).

Auswahl der Expertinnen und Experten

Für die Auswahl der Expertinnen und Experten war eine Voraussetzung, dass es sich um lokale Akteurinnen und Akteure des Kinderbetreuungssystems handelt. Des Weiteren sollten die Interviewten Entscheidungsträgerinnen und -träger sein, d.h. die ausgewählten Personen haben die Möglichkeit, „in einem bestimmten organisationalen Funktionskontext [...] Handlungsorientierungen, Relevanzen etc. durchzusetzen“ (Lamnek/Krell 2016, S. 687) und verfügen somit über einen besonderen Einblick in institutionalisierte Prozesse der Zugangssteuerung. Aus diesem Grund wurden verschiedene Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung in relevanten Bereichen der Zugangssteuerung (z.B. Bedarfsplanung, Aufnahmeverfahren) sowie Trägervertreterinnen und -vertreter ausgewählt, um aus verschiedenen Perspektiven zu rekonstruieren,

11 Bei einem landesweit durchschnittlichen Anteil von 80 % kommunaler Einrichtungen fällt die Differenzierung empirisch auf den ersten Blick klein aus. Da die Kommunen mit einem hohen Anteil privater Träger jedoch Vorortkommunen der größeren Städte mit relativ homogener Sozialstruktur sind, wurde in der Auswahl der ländliche Kontext letztlich höher gewertet als die Trägerstruktur.

12 Die Interviews wurden mit Expertinnen und Experten geführt. Der besseren Lesbarkeit wegen wird an einzelnen Stellen im Text, vor allem in Überschriften, auf die Nennung beider Geschlechter verzichtet, wenngleich beide gemeint sind.

welche Zugangsbarrieren auf lokaler Ebene wahrgenommen werden, welche Entscheidungsprozesse dem zugrunde liegen, welche Rolle die Expertinnen und Experten dabei einnehmen und wie sie untereinander agieren. In Abhängigkeit vom jeweiligen Landeskontext sowie lokalen Bedingungen wurden zudem im sogenannten „Schneeballverfahren“ weitere Expertinnen und Experten ausfindig gemacht, deren Perspektiven für die Fragestellung der *Equal Access*-Studie als relevant identifiziert wurden. Die Generierung entsprechender Expertinnen und Experten ergab sich häufig auch erst vor Ort, wenn im Rahmen der ersten Interviews „auf weitere potenzielle Gesprächspartner“ (Meuser/Nagel 2009, S. 465) aufmerksam gemacht wurde.

Leitfaden

Den Expertinnen- und Experteninterviews wurde ein Leitfaden zugrundegelegt. Der Leitfaden wurde zur Vergleichbarkeit der Fälle in seiner Grundstruktur für jedes Interview gleich konzipiert. Er gliedert sich in fünf verschiedene Themenblöcke.

Abb. 3: Themenblöcke der Interviews

-
1. Tätigkeitsbereich der Gesprächspartnerinnen und -partner
 2. Entwicklungen im FBBE-Bereich
 3. Handlungsfelder, -möglichkeiten und -grenzen in der eigenen Tätigkeit
 4. Zugangsmöglichkeiten und Herausforderungen
 5. Zusammenarbeit lokaler Akteurinnen und Akteure
-

Die Interviews wurden im ersten Themenblock mit einem offenen, erzählgenerierenden Stimulus begonnen, durch den der Gesprächspartner bzw. die Gesprächspartnerin angeregt wurde, zunächst über die eigenen Tätigkeiten, Funktionen und Verantwortlichkeiten in der lokalen Steuerung zu berichten. Damit sollten zum einen explorativ nähere Kenntnisse zur spezifischen Verwaltungsstruktur der jeweiligen Kommune bzw. Trägersituation generiert werden. Zum anderen diente die Frage nach dem Tätigkeitsbereich für die Interviewten als „weicher“ Einstieg über ein ihnen vertrautes Thema.

Im zweiten Themenblock ging es darum zu erfahren, wie die jeweiligen Expertinnen und Experten aus ihrer Position heraus das FBBE-System vor Ort beschreiben und welche Veränderungen sich in den letzten zehn Jahren ergeben haben (z. B. Platzsituation, Ausbauentwicklung). Ziel war es, auf diese Weise relevante Themen für die jeweilige Kommune auszuloten, historisch nachzuvollziehen und die weiteren Erkenntnisse in den Analysen entsprechend kontextualisieren zu können.

Der dritte Themenblock wurde der Funktion der Befragten für jedes Interview entsprechend modifiziert und umfasste konkret und vertiefend Informationen

zum jeweiligen Tätigkeitsfeld. So wurden bei Trägervertreterinnen und -vertretern beispielsweise folgende Schwerpunkte abgefragt: Ausrichtung/Konzept, Einrichtungsverteilung in der Kommune, Finanzierung, Informationspolitik gegenüber Eltern, Platzsituation, Aufnahmeverfahren, Platzvergabe. Inhaltlich wurde dabei der heuristische Rahmen mit den vier Zugangsdimensionen (Kapitel 3.3) als Grundlage verwendet, um so die für den Zugang zentralen Themen auf das Handlungsfeld der Expertinnen und Experten anzuwenden und entsprechend zu strukturieren.

Im vierten Themenblock wurde ermittelt, welche Zugangshürden die Expertinnen und Experten selbst ausmachen und wie sie sich und ihre Organisation darin verorten. Insbesondere wurde auch danach gefragt, inwiefern unterschiedliche Nutzergruppen von einzelnen Zugangshürden betroffen sind.

Die Zusammenarbeit lokaler Akteurinnen und Akteure war Gegenstand des letzten Themenblocks. Die Interviewten sollten hier aus ihrer Perspektive berichten, wie sie die lokalen Vernetzungsstrukturen wahrnehmen und an welchen Stellen ein (institutionalisierter) Austausch mit anderen Akteurinnen und Akteuren der Zugangssteuerung stattfindet. Damit wurden gezielt Handlungskordinationsprozesse in den jeweiligen Kommunen erfragt, um Rückschlüsse auf die Governance-Strukturen vor Ort zu ermöglichen.

Abschließend wurden alle Interviewten gebeten, Wünsche für die Zugangsgestaltung zu äußern. Außerdem hatten sie die Möglichkeit, auf Aspekte hinzuweisen oder Themen aufzugreifen, die nicht zur Sprache kamen, aber aus ihrer Sicht relevant sind. Die einzelnen Fragestellungen wurden schließlich so konzipiert, dass sie sich

„auf das Wie des Entscheidens und Handelns konzentrieren. Auf diese Weise lassen sich allgemeine Prinzipien und Maxime erfassen, [und es] wird eine Rekonstruktion der Entscheidungslogik möglich“ (Meuser/Nagel 2009, S. 474).

Durchführung der Interviews und Datengrundlage der Equal Access-Studie

Die Interviews wurden meist von je zwei Interviewerinnen durchgeführt¹³ und (mit einer Ausnahme) aufgezeichnet sowie anschließend transkribiert. Die Expertinnen und Experten nahmen sowohl einzeln als auch auf Wunsch in Gruppen teil, sodass zwischen einem und vier Expertinnen und Experten gleichzeitig interviewt wurden. Voraussetzung waren die Freiwilligkeit der Teilnahme im Rahmen einer unterzeichneten Einverständniserklärung sowie die

13 In der Mehrheit waren es zwei Interviewerinnen, sodass eine die Gesprächsführung übernahm, während die andere Rahmenbedingungen, relevante Nachfragen oder auch die atmosphärischen Gegebenheiten protokollierte. Bei parallel stattfindenden Terminen wurden die Interviews auch einzeln geführt.

umfassende Aufklärung zum Datenschutz. In der Ergebnisdarstellung sowie in wörtlichen Zitaten werden Orts- sowie Personennamen pseudonymisiert, wenngleich die Mehrzahl der Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer der Nennung der Kommune zugestimmt hat. Insgesamt dauerten die Interviews durchschnittlich eine Stunde und wurden entlang des Leitfadens gestaltet. Einige Teilnehmende baten darum, im Voraus die Themenblöcke zugeschickt zu bekommen, was besonders für Expertinnen- und Experteninterviews nicht ungewöhnlich ist (vgl. Pickel/Pickel 2009). Gleichzeitig achteten die Interviewerinnen darauf, den Befragten trotz des Leitfadens ausreichend Raum für spontane Änderungen sowie eigene Relevanzsetzungen zu lassen. Aus diesem Grund folgte letztlich nicht jedes Interview stringent dieser Struktur. Auch gab es Interviews, die vielmehr den Charakter eines informellen Gesprächs hatten, sodass nur wenige Fragen gestellt wurden und die Expertinnen und Experten selbstläufig Auskunft gaben. Zu jedem Interview wurde schließlich ein Postskriptum erstellt, welches weiterführende Fragen, relevante Themen und Eindrücke aus dem Gespräch zusammenfasst. Auch diese wurden im Auswertungsprozess berücksichtigt.

Insgesamt wurden in den sechs Kommunen 62 Interviews geführt (n = 62, vgl. Abb. 4).

Abb. 4: Zusammensetzung des Interview-Samples

Akteursebene und -typ		Anzahl					
Fallstudien		Deutschland		Kanada		Schweden	
		DE1	DE2	KA1	KA2	SE1	SE2
Kommunalvertretung/öffentlicher Träger ¹⁴		4	5	7	2	8	6
Trägervertretung	Privat-gemeinnützig	4	3	2	3	-	-
	Privat-gewerblich	1	1	-	1	1	1
Kindertagespflege ¹⁵		1	2	1	1	-	-
Wissenschaft		-	-	-	1	1	-
Weitere Akteurinnen und Akteure		-	1	2	2	1	-
Gesamt		10	12	12	10	11	7

14 Da in Schweden und Kanada die Strukturen nicht immer eine ähnlich eindeutige Trennung von Verwaltung allgemein und kommunalem Träger vorsehen, wird diese Kategorie für den internationalen Vergleich hier zusammengefasst. Für eine differenzierte Darstellung der Interviewpartnerinnen und -partner siehe Anhang.

15 Hierzu werden sowohl Trägerverbünde als auch Verantwortliche der Kommune für die Kindertagespflege gezählt.

4.3 Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews: Qualitative Inhaltsanalyse

Für die systematische Auswertung der Expertinnen- und Experteninterviews und die damit verbundene Erstellung der Fallstudien¹⁶ wurde ein Verfahren gewählt, das sich an der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse orientiert (vgl. Kuckartz 2018). In einem ersten Schritt wurden die Interviewtranskripte der einzelnen Kommunen durchgelesen und wichtige Stellen markiert, wobei hier im Forschungsteam Zuständigkeiten entlang der Länder (Deutschland, Kanada und Schweden) festgelegt wurden. Diese wurden auch im weiteren Auswertungsprozess beibehalten. Ausgehend vom Erkenntnisinteresse und basierend auf der Materialsichtung wurden deduktiv erste Hauptkategorien entwickelt. Die Entscheidung für eine deduktive Kategorienbildung liegt darin begründet, die Vergleichbarkeit der Fälle gewährleisten zu können. Die Hauptkategorien waren thematischer Art (z.B. *Akteurinnen und Akteure, Themen*), analytischer Natur (u.a. *Zugangsdimensionen, Zusammenarbeit von Akteurinnen und Akteuren, Handlungsspielräume und -grenzen*) und an Fakten orientiert (*Angaben zur Kommune, Regelwerken* etc.). Für die thematischen Kategorien wurden weitere Unterkategorien eingeführt (z.B. *Thema: Finanzierung des FBBE-Systems* oder *Fachkräfte*). Daran anschließend wurden die Transkripte entlang des Kategoriensystems computergestützt (MAXQDA) kodiert. Dabei wurden auch weitere induktive Kategorien erstellt, die sich aus dem Material für die jeweiligen Fälle als zentral herausstellten, d.h. es wurde den Spezifika der jeweiligen Länder und Kommunen Raum gegeben. Daraus entwickelte sich schließlich für jedes Land ein eigenes, komplexes Kategoriensystem mit zahlreichen Unterkategorien. In dieser Auswertungsphase fand ein konstanter Austausch im Forschungsteam statt, um sich insbesondere über die neu gebildeten induktiven Kategorien zu verständigen und so die Grundlage für den internationalen Vergleich zu legen. Zuletzt wurde das gesamte Material entlang der ausdifferenzierten Kategoriensysteme erneut kodiert. Für die governance-analytische Auswertung der einzelnen Fallstudien (vgl. Kapitel 5 bis 7) und den internationalen Vergleich der lokalen Zugangsgestaltung (vgl. Kapitel 8) wurde der Analysefokus auf die Hauptkategorie *Zugangsdimensionen* gelegt, da dort all jene Sequenzen zugeordnet wurden, die ungleichheitsrelevante Bezüge zu lokalen Zugangsbedingungen aufweisen. Für einzelne Analysebausteine wurden darüber hinaus weitere Kategorien berücksichtigt (z.B. für die governance-analytische Perspektive die Kategorien *Zusammenarbeit von Akteurinnen und Akteuren, Handlungsspielräume*

16 Hierbei ist zu beachten, dass in der vorliegenden Studie die Kommunen die Fälle darstellen (siehe Kapitel 5 bis 7). In Abgrenzung zu Kuckartz' Definition von einem Fall (2018) geht es hier nicht um einzelne Interviews als Fälle, sondern um eine gebündelte Auswertung der Interviews einer Kommune, die einen Fall ergeben.

und -grenzen), sodass für jede Fallstudie schließlich eine komplexe Ergebnisdarstellung ermöglicht werden konnte.

4.4 Methodologische Reflexion zum internationalen Vergleich

Die vorliegenden Ergebnisse liefern wichtige Erkenntnisse zur lokalen Zugangs-gestaltung in Deutschland, Kanada und Schweden. Gleichzeitig lassen sich an dieser Stelle einige Punkte reflektieren, die sich in der empirischen Durchführung als herausfordernd zeigten. Dies gilt insbesondere für die international vergleichende Anlage der Studie.

Eine zentrale Herausforderung stellten zum einen die ungleiche Datenlage und Datenzugänglichkeit in den Fallstudien dar. Für die *Equal Access*-Studie bedeutete dies beispielsweise, dass für die kanadischen Kommunen nur sehr wenige statistische Daten zur Verfügung standen, da für das FBBE-System in Kanada insgesamt selten Daten erhoben werden (vgl. Japel/Friendly 2018). Die Daten zu Schweden waren hingegen teilweise aus sprachlichen Gründen für die Forschenden nicht umfassend zugänglich und wurden insbesondere im Austausch mit der Expertin aus Schweden besprochen. Auf der lokalen Ebene wurden zudem von den einzelnen Kommunalverwaltungen unterschiedliche Daten herausgegeben. Auch in den empirisch erhobenen Daten – den Interviews – zeigen sich Diskrepanzen, wie beispielsweise in der inhaltlichen Qualität der auf Englisch geführten Interviews in Kanada und Schweden. So wird im in Schweden erhobenen Material deutlich, dass Interviews in einer Fremdsprache – in diesem Fall Englisch – die Gesprächssituation durchaus herausfordern können.

Zum anderen schränkte insbesondere die Komplexität des Datenvergleichs die Auswertung ein. Wenngleich mittels Leitfaden eine Basis für den Vergleich geschaffen wurde,

„können sprachliche Probleme die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mindern: Entweder besteht ein hoher Aufwand in der Produktion von Bedeutungsäquivalenz zwischen den in verschiedenen Sprachen durchgeführten Interviews, andererseits können die Bedeutungsinhalte genauso aus Gründen der *Kulturspezifität* zwischen den durchweg in Englisch geführten Interviews variieren“ (Pickel/Pickel 2009, S. 462, Hervorhebungen im Original).

Um der länderspezifischen Logik in der Erhebung und Auswertung gerecht zu werden, bedurfte es eines erheblichen zusätzlichen zeitlichen Aufwandes, auf den auch Gómez und Kuronen hinweisen: „In cross-national research, learning these contextual differences might need quite a lot of time“ (2011, S. 689). Es wurde deutlich, dass es um ein fortlaufendes Verstehen geht, dem letztlich auch Grenzen gesetzt sind. So schreibt auch Stake: „Not everything about the case can

be understood – how much needs to be?“ (Stake 1994, S. 238). Aus diesem Grund wurden die Kapitel zu den kanadischen und schwedischen Kommunen (vgl. Kapitel 6 und 7) den Länderexpertinnen zur Kontextualisierung und Validierung vorgelegt. Dennoch bleibt auch in der Ergebnisdarstellung die Herausforderung bestehen, eine Balance zwischen vergleichender Terminologie und länder-spezifischen Begrifflichkeiten zu finden. So spricht man in Deutschland und Schweden üblicherweise von „freien“ Trägern, wohingegen im internationalen und auch im kanadischen Kontext „private“ Träger als Überbegriff geläufiger ist, allerdings mit teilweise anderen Implikationen. Im Folgenden wird jedoch im Sinne der Vergleichbarkeit ausschließlich von „privaten“ Trägern gesprochen. Wo notwendig, wird u. a. mittels Fußnoten auf Spezifika verwiesen, um transparent zu machen, wie welche Begrifflichkeiten in der vorliegenden Publikation verstanden werden.

5. Lokale Zugangssteuerung in Deutschland

5.1 Länderprofil

Demografie und Wirtschaft in Deutschland

Deutschland ist ein Föderalstaat, unterteilt in 16 Bundesländer mit insgesamt etwa 83 Millionen¹⁷ Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. OECD 2020c). Die Bevölkerungsdichte beträgt ca. 235/km² (vgl. Eurostat 2021), womit Deutschland in Europa zu einem der dichtbesiedelsten Länder zählt. Im Jahr 2020 stellt das flächengrößte Bundesland mit 70.541,57 km² Bayern und das bevölkerungsreichste Bundesland mit ca. 17,9 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern Nordrhein-Westfalen (NRW) dar (vgl. Destatis 2020b). Deutschland ist im Vergleich zu anderen OECD-Staaten deutlich durch städtische Strukturen geprägt (vgl. OECD 2021f).

Mit einem Bruttoinlandsprodukt von ca. 48.500 Euro pro Kopf (vgl. OECD 2021e) zählt Deutschland zu den stärksten Wirtschaftsnationen weltweit. Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter liegt bei insgesamt ca. 75 % (vgl. OECD 2021a). Differenziert man nach Geschlecht, zeigt sich für Männer eine Erwerbsbeteiligung von 78,6 %, wohingegen Frauen zu 71,2 % erwerbstätig sind (vgl. OECD 2021a). Die Gehaltsunterschiede zwischen Männern und Frauen sind in Deutschland im internationalen Vergleich mit 13,9 % überdurchschnittlich hoch (vgl. OECD 2018). In Deutschland liegt die Geburtenrate bei ca. 1,5 Kindern pro Frau (vgl. OECD 2021c). Für Mütter von Kindern im Alter bis zu zwei Jahren liegt die Erwerbsbeteiligung bei 56,4 % und für Mütter von Kindern im Alter von drei bis fünf Jahren bei 75,5 % (vgl. OECD 2021b). Von der Gesamtbevölkerung in Deutschland sind 13,5 % unter 15 Jahre alt (vgl. OECD 2021g). Im Vergleich zu anderen europäischen Ländern wachsen Kinder hier seltener mit einem Armutsrisiko auf. Nichtsdestotrotz zeigt sich, dass immerhin 12,9 % der Kinder von Armutslagen betroffen sind (vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021).

Obwohl Deutschland als Einwanderungsland bezeichnet werden kann und im internationalen Vergleich in den vergangenen Jahren mit am meisten Geflüchtete aufgenommen hat (vgl. UNHCR 2020), machen Einwohnerinnen und Einwohner, die außerhalb Deutschlands geboren wurden, einen geringeren

17 Im Folgenden beziehen sich die statistischen Angaben auf den Erhebungszeitraum 2018–2019. Falls sich die aufgeführten Daten auf andere Jahreszahlen beziehen, etwa weil im Erhebungszeitraum keine Daten zur Verfügung gestellt wurden, wird das konkrete Bezugsjahr explizit aufgeführt.

Anteil an der Gesamtbevölkerung aus als etwa in Kanada oder Schweden (vgl. OECD 2021d). Im Jahr 2020 kommt die Mehrzahl der in Deutschland lebenden Menschen mit eigener Migrationserfahrung aus Polen, Russland und der Türkei (vgl. Destatis 2019). In Baden-Württemberg, Bayern und NRW leben die meisten ausländischen¹⁸ Personen, wobei prozentual betrachtet insbesondere Berlin und Bremen mit über 20 % die höchsten Quoten aufweisen (vgl. Destatis 2020a). Insgesamt gibt es vier staatlich anerkannte ethnische Minderheiten: die dänische Minderheit, die friesische Volksgruppe, deutsche Sinti und Roma sowie das sorbische Volk (vgl. Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat 2020).

Wohlfahrtsstaatlicher Kontext

Deutschland wird bislang ausgehend von Esping-Andersens Typologie als konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaat eingestuft (vgl. Kapitel 3.2). Nichtsdestotrotz lassen sich für die vergangenen Dekaden Entwicklungen in der Familien- und Kinderbetreuungspolitik feststellen, die eine Abkehr von bis dahin bestehenden konservativen, wohlfahrtsstaatlichen Strukturen bedeutete (vgl. Klinkhammer/Scholz 2021).

Die Regelungen zum Mutterschutz und zur Elternzeit werden auf Bundesebene festgelegt. Der gesetzlich vorgeschriebene Mutterschutz stellt (werdende) Mütter unter besonderen Schutz, beispielsweise indem sie sechs Wochen vor dem errechneten Geburtstermin und acht Wochen nach der Geburt des Kindes von der Arbeit freigestellt sind. In dieser Zeit erhalten sie Mutterschutzlohn, der anhand des durchschnittlichen Arbeitsentgelts der letzten drei Kalendermonate vor Schwangerschaftsbeginn errechnet wird. Der daran anschließenden Elternzeit werden die acht Wochen Mutterschutz nach der Geburt des Kindes angerechnet. Jeder Elternteil hat Anspruch auf drei Jahre Elternzeit, die bis zum achten Geburtstag des Kindes in Anspruch genommen werden können. Elterngeld wird für zwölf Monate plus zwei weitere Monate gezahlt, wenn sich zwei Elternteile die Betreuung teilen. Das Elterngeld beträgt mindestens 300 Euro und maximal 1.800 Euro monatlich, wobei meistens 65 % des vorigen Netto-Einkommens ausgezahlt werden. Der zustehende Betrag kann jedoch auch über den doppelten Zeitraum ausgezahlt werden, wenn die Eltern bereits früher in Teilzeit in die Erwerbstätigkeit zurückgehen (ElterngeldPlus). Zusätzliche weitere vier Monate bezahlte Elternzeit erhalten Eltern, die in vier Monaten gleichzeitig in

18 Die Bezeichnung wurde der hier aufgeführten Quelle entnommen. Im Gegensatz dazu wird im internationalen Kontext häufig von Personen gesprochen, die außerhalb des Landes geboren wurden. Diese Bezeichnung wird jedoch auch anders definiert, sodass für den vorliegenden Bericht jeweils auf die landesüblichen Bezeichnungen und auf die den Quellen zugrundeliegenden Operationalisierungen zurückgegriffen wurden.

Teilzeit beschäftigt sind¹⁹. Das staatliche Kindergeld wird in Deutschland unabhängig vom Einkommen gezahlt. Es staffelt sich nach dem Alter der Kinder (max. 250 Euro) und kann bis zum 25. Lebensjahr bezogen werden²⁰.

In Deutschland haben Eltern nach SGB VIII § 5 das Recht, das außerfamiliäre Bildungs- und Betreuungsangebot für ihre Kinder selbst zu wählen und Wünsche zu äußern. Auch haben Kinder einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Dieser unterteilt sich in drei verschiedene Altersgruppen (SGB VIII, § 24). Kinder bis zum ersten Lebensjahr haben grundsätzlich keinen universellen Anspruch auf institutionelle Betreuung. Allerdings wird ihnen ein Recht auf Förderung in einer Kindertageseinrichtung oder Kindertagespflege eingeräumt, wenn spezifische Bedarfe der Kinder (d. h. besondere Förderung der Entwicklung) oder Bedarfe der Eltern (z. B. arbeitssuchend) sichtbar werden. Kinder ab dem ersten Lebensjahr haben ungeachtet solcher Kriterien alle gleichermaßen einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung oder Tagespflege, wobei der Betreuungsumfang auf Bundesebene nicht festgelegt wird (vgl. Scholz et al. 2018). Hingegen ist der Betreuungsumfang für Kinder über drei Jahre im Rahmen eines Ganztagsplatzes angedacht: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben darauf hinzuwirken, dass für diese Altersgruppe ein bedarfsgerechtes Angebot an Ganztagsplätzen zur Verfügung steht“ (SGB VIII, § 24, Abs. 3). Zudem beschränkt sich der Rechtsanspruch von über Dreijährigen auf Kindertageseinrichtungen, sofern kein besonderer Bedarf für die Unterbringung in der Tagespflege nachgewiesen wird. Damit einher gehen kommunal ausgetragene rechtliche Streitfragen, welche Bildungs- und Betreuungsangebote Familien zumutbar sind und wie der Rechtsanspruch folglich auszulegen ist (vgl. Wiesner/Kößler 2014). Einige Bundesländer haben den Rechtsanspruch erweitert (z. B. Sachsen-Anhalt)²¹ oder den Betreuungsumfang konkretisiert (für

19 Während die reformierten Regelungen der Elternzeit sowohl die Frauenerwerbstätigkeit fördern als auch die Geschlechtergerechtigkeit verbessern sollen, zeigen bisherige Studien, dass die gewünschten Effekte sich vornehmlich bei berufstätigen Frauen aus der mittleren und oberen Schicht einstellen (vgl. Chirkova 2019). Darüber hinaus scheinen die möglichen positiven Auswirkungen der reformierten Elternzeitregelung durch andere familienpolitische Strukturen unterminiert zu werden und damit eher gegenteilige Effekte zu erzielen (vgl. Klinkhammer/Riedel 2018).

20 In Bayern erhalten alle Eltern zusätzlich das sogenannte „Familiengeld“. Dies beläuft sich je nach Alter des Kindes auf bis zu 300 Euro monatlich. Während bis 2018 diese Leistung als „Betreuungsgeld“ bezeichnet wurde und ausschließlich Familien vorbehalten war, die keine institutionalisierte Betreuung in Anspruch nahmen, wird das Familiengeld mittlerweile unabhängig vom Einkommen, der Erwerbstätigkeit und der Betreuung des Kindes bezahlt.

21 Sachsen-Anhalt hat bislang als einziges Bundesland die Altersgruppe für den Rechtsanspruch erweitert (KiFöG, Abschnitt 1, § 3): „Jedes Kind mit gewöhnlichem Aufenthalt im Land Sachsen-Anhalt hat bis zur Versetzung in den 7. Schuljahrgang Anspruch auf einen ganztägigen Platz in einer Tageseinrichtung.“

einen Überblick siehe Bertelsmann Stiftung 2020e). Bayern und NRW haben zum Betreuungsumfang keine Vorgaben gemacht.

Das deutsche System der Kindertagesbetreuung

Die FBBE ist auf nationaler Ebene beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) angesiedelt. Die Verantwortlichkeit für das FBBE-System verteilt sich in Deutschland ausgehend von der föderalistischen Struktur darüber hinaus auf verschiedene Ebenen (vgl. für eine detaillierte Übersicht Scholz et al. 2018, S. 45 ff.). Die Steuerungslogik des FBBE-Bereichs kann daher als Mehrebenen-Governance klassifiziert werden (vgl. Kapitel 3.1). Die Weichen für die heute bestehenden Kooperationsstrukturen zwischen den verschiedenen Ebenen wurden zur Jahrtausendwende gestellt. Zu dieser Zeit erhielt die Kindertagesbetreuung auf Bundesebene im Rahmen neuer Gesetze und nationaler Finanzierungsprogramme stärkere Gewichtung, womit gleichzeitig die bis dato zurückhaltende Position des Bundes neu definiert wurde (vgl. Kelle/Mierendorff 2020; Riedel 2011). So sind auf Bundesebene grundlegende Bestimmungen zur Kindertagesbetreuung, wie beispielsweise der Rechtsanspruch, als Kinder- und Jugendhilfegesetz im Achten Sozialgesetzbuch (SGB VIII) festgelegt. Die Umsetzungsverantwortung liegt jedoch bei den Bundesländern und Kommunen.

In den Bundesländern ist die FBBE rechtlich-administrativ unterschiedlichen ministerialen Ressorts zugeordnet. In Bayern liegt die Verantwortlichkeit zum Untersuchungszeitpunkt beispielsweise beim Bayerischen Staatsministerium für Familie, Arbeit und Soziales, während in NRW das Ministerium für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration die steuernde Instanz ist. Die Länder können in der Gestaltung der FBBE größtenteils eigenständig agieren, etwa indem sie eigene Gesetze zur Kindertagesbetreuung erlassen, die die Vorgaben auf Bundesebene weiter konkretisieren oder ergänzen, z. B. das Bayerische Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) oder das Kinderbildungsgesetz (KiBiz) in NRW. So werden auf Länderebene beispielsweise Vorgaben zur Lizenzierung von Betreuungseinrichtungen, Qualifikationsanforderungen an pädagogische Fachkräfte oder auch die Finanzierung festgelegt. Während die Umsetzung dieser Vorgaben den Kommunen obliegt, sind die Landesjugendämter u. a. dazu verpflichtet, diese Prozesse zu begleiten (SGB VIII, § 85, Abs. 2). Seit 2004 haben sich die Länder auf einen gemeinsamen Rahmen für die frühe Bildung in Kindertageseinrichtungen verständigt, in dem curriculare Richtlinien formuliert sind (vgl. Jugendministerkonferenz/Kultusministerkonferenz 2004). Im selben Zeitraum entwickelten die Länder zusätzlich eigene Bildungs- und Erziehungspläne als Orientierung für die Umsetzung frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote. Diese dienen in einzelnen Ländern, wie z. B. Berlin (vgl. Schäfer/Eberhart 2017), als Grundlage für ein verbindliches Qualitätsmonitoring

in den Einrichtungen. Bayern und NRW haben bislang kein landeseigenes systematisches Qualitätsmonitoring, vielmehr obliegt die Verantwortung hierfür den Landes- und lokalen Jugendämtern sowie in der Umsetzung den anerkannten privaten²² Trägern.

Die Kommunen haben für die Bereitstellung eines bedarfsgerechten und ausreichenden Angebots an Betreuungsplätzen Sorge zu tragen. Den Kommunen wird dabei eine Doppelrolle zuteil. Zum einen sind sie in der Verantwortung, das gesamte lokale Bildungs- und Betreuungsangebot zu strukturieren und koordinieren, wobei hierbei insbesondere die Vielfältigkeit des lokalen Angebots zu berücksichtigen ist (SGB VIII, § 3, Abs. 1). Zum anderen verwalten und betreuen sie als örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe eigene Einrichtungen. Für eine entsprechende Bedarfsdeckung und den kommunalen Ausbau an frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten zeigt sich insbesondere das Subsidiaritätsprinzip als richtungsweisend. Demnach „soll die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen“ (SGB VIII, § 4, Abs. 2), sofern anerkannte Träger der freien Jugendhilfe ein ausreichendes Angebot sicherstellen. Die Aufgaben der Träger richten sich u. a. darauf, eine eigene Konzeption vorzulegen, Arbeitsbedingungen für das Personal festzulegen oder die Qualität sicherzustellen.

Die Vorrangstellung privater Träger zeigt sich auch in der Trägerstruktur in Deutschland. So werden mit 56,8 % über die Hälfte aller Einrichtungen von privat-gemeinnützigen Trägern geführt. Öffentliche Einrichtungen machen 32,9 % des Gesamtangebots aus. Elterninitiativen liegen bei einem Anteil von 7,8 % und privat-gewerbliche Einrichtungen bei 2,5 % (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020d), wobei deren Anteil in den vergangenen Jahren zugenommen hat (vgl. Ernst/Mader/Mierendorff 2014). Im Vergleich dazu liegt der Anteil öffentlicher Träger in Bayern und NRW etwas unter dem Bundesdurchschnitt. Hingegen zeigt sich für Bayern mit 4,3 % eine etwas höhere Anzahl an Einrichtungen in privat-gewerblicher Trägerschaft. In NRW heben sich insbesondere die Elterninitiativen mit 11,9 % vom Bundesdurchschnitt ab (ebd.).

In Deutschland gibt es einerseits altersgruppenspezifische Bildungs- und Betreuungsangebote. Hierzu zählen Kinderkrippen für Kinder zwischen null und drei Jahren und Kindergärten für Kinder von drei Jahren bis zum Schulbeginn²³. Andererseits wuchs, insbesondere in den vergangenen Jahren, das altersübergreifende Angebot und macht inzwischen ca. 63 % des Gesamtangebots aus (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020). Darüberhinaus hat sich ebenfalls die Kindertagespflege als wichtige Betreuungsform etabliert und durch das Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) an Bedeutung gewonnen. Für die Kinder

22 In den in Deutschland geführten Interviews wird der Begriff der „freien Träger“ verwendet, so auch in den Zitaten. In der Regel wird dabei auf die frei-gemeinnützigen Träger der freien Jugendhilfe Bezug genommen, während die frei-gewerblichen Träger oft auch als privat bezeichnet werden.

23 In der Regel gehen Kinder in Deutschland ab sechs Jahren zur Grundschule.

unter drei Jahren lag die Bildungsbeteiligungsquote 2018 bei 28,3 % in Kindertageseinrichtungen und 5,3 % in Kindertagespflege (vgl. ebd.). Von den über Dreijährigen besuchten 92,2 % aller Kinder eine Kindertageseinrichtung und 0,7 % ein Kindertagespflegeangebot (ebd.). Während die gesamtdeutschen Beteiligungsquoten für Kindertageseinrichtungen mit den Zahlen in Bayern und NRW für die über Dreijährigen nahezu übereinstimmen, besuchen in NRW Kinder unter drei Jahren eher Tagespflegeeinrichtungen, in Bayern allerdings mehrheitlich Kindertageseinrichtungen (vgl. Bertelsmann Stiftung 2019a,b).

Die Qualifikationsanforderungen für pädagogische Fachkräfte in der FBBE werden von den Ländern festgelegt (vgl. Oberhuemer/Schreyer 2017). Grundsätzlich lassen sich drei Ausbildungswege festhalten: eine Ausbildung zur staatlich anerkannten Erzieherin resp. zum staatlich anerkannten Erzieher, eine Ausbildung zur Kinderpflegerin resp. zum Kinderpfleger und ein Studium. Wenngleich die Anzahl der pädagogischen Fachkräfte mit einschlägigem Hochschulabschluss steigt, machen sie bislang nur einen Anteil von 6 % des pädagogischen Personals im frühkindlichen Bildungsbereich aus (vgl. Autorengruppe Fachkräftebarometer 2021). Über ein Drittel der pädagogischen Fachkräfte arbeitet in einem Stundenumfang von 38,5 Stunden pro Woche und mehr, wobei dies in NRW auf über die Hälfte zutrifft (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020c). Hinsichtlich des Bedarfs an pädagogischem Personal zeigt sich ein deutliches Ost-West-Gefälle: In Westdeutschland besteht eine erhebliche Personallücke, wohingegen der Bedarf an pädagogischen Fachkräften in Ostdeutschland rückläufig ist (vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020).

In Deutschland werden in etwa 0,9 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die FBBE ausgegeben (vgl. OECD 2020b). Die Verantwortlichkeit für die Finanzierung des FBBE-Systems ist gesetzlich bei den Ländern angesiedelt (SGB VIII, § 74a), sodass seitens des Bundes nur zweckgebundene Gelder für einen begrenzten Zeitraum zur Verfügung gestellt werden können. Aufgrund der dezentralen Finanzierungsstruktur²⁴ sowie der jeweiligen finanziellen Voraussetzungen der Länder und Kommunen zeigen sich mitunter regional und lokal deutliche Unterschiede (Oberhuemer 2014). In Bayern wird das frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot vornehmlich vom Land, den sieben Bezirken, den Kommunen, den Trägern und den Eltern finanziert (für eine detaillierte Übersicht siehe Rudolphi/

24 Mit Einführung des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Qualität und der Teilhabe in der Kindertagesbetreuung (Gute-KiTa-Gesetz) traten Neuerungen in Kraft, die die Finanzierungsstrukturen verändert haben. So sind die Länder seit 2019 zur Staffelung von Elternbeiträgen verpflichtet, wobei die Kriterien für eine entsprechende Staffelung nicht vorgegeben, sondern angeregt werden (Einkommen der Eltern, Anzahl der kindergeldberechtigten Kinder und tägliche Betreuungszeit). Auch die Beitragsfreiheit wird auf Bundesebene für bestimmte Familien (z. B. mit geringem Einkommen) festgeschrieben. Darüber hinaus ist es den Ländern möglich, Mittel aus dem Gute-KiTa-Gesetz für Maßnahmen zu nutzen, die Familien hinsichtlich der Elternbeiträge entlasten.

Preissing 2018). In NRW stellen das Land, die Landesjugendämter, Kommunen, Träger und Eltern die wesentlichen Finanzierungsbeteiligten dar (vgl. ebd.). Die Kommunen tragen in der Regel die Hauptfinanzierungslast (vgl. Scholz et al. 2018). Elternbeiträge stellen in den meisten Ländern für die Finanzierung des Betreuungssystems aber weiterhin eine zentrale Säule dar. In Bayern werden Elternbeiträge nach Buchungszeiten stundenweise gestaffelt. Seit 2019 werden die Elternbeiträge für die öffentlichen Einrichtungen mit 100 Euro pro Kind ab drei Jahren vom Land bezuschusst (vgl. Bertelsmann Stiftung 2021). Auch in NRW werden die Elternbeiträge gestaffelt. Wie einige andere Länder hat auch NRW die Beitragsfreiheit für einzelne Altersjahre im Rahmen einer Reform des KiBiz 2020 erweitert. Diese besteht ab dem vierten Lebensjahr (vgl. ebd.). Essensgeld ist hierbei jeweils nicht eingeschlossen.

5.2 Erste Fallstudie Deutschland (DE1)

5.2.1 Kommunalprofil

Demografie und Wirtschaft

DE1²⁵ ist eine kreisfreie Stadt in Bayern mit einer Einwohnerzahl von über 120.000 Personen und einer Bevölkerungsdichte von ca. 2.000/km². Die Kommune ist trotz ländlicher Umgebung in jüngerer Zeit von zunehmender Urbanisierung geprägt. Mit einem Bevölkerungswachstum von über 12 % innerhalb der letzten 15 Jahre lag der Anstieg zuletzt deutlich über dem bayerischen Landesdurchschnitt. Dies kann u. a. damit erklärt werden, dass die Kommune innerhalb eines größeren Ballungsgebietes liegt. Wirtschaftlich profitiert die Kommune von der regional ansässigen Industrie sowie von der Beschäftigung im Dritten Sektor. Hinzu kommt die hohe Dichte an Hochschulen und Universitäten in der Region, die auch zur Bevölkerungsstruktur beiträgt: Ungefähr ein Fünftel der lokalen Bevölkerung ist zwischen 25 und 40 Jahren alt. Entwicklungstrends zeigen an, dass innerhalb der nächsten zehn Jahre ein insgesamt stabiles Bevölkerungswachstum in der Kommune zu erwarten ist.

Die ethnische Zusammensetzung der Bevölkerung in der Kommune ist laut regionalem Statistikamt mit einem Ausländeranteil von ungefähr 20 % aus über 120 Ländern recht heterogen. Etwas mehr als die Hälfte davon sind aus EU-Mitgliedsstaaten zugezogen. Etwa 10 % sind Geflüchtete, deren Anteil sich im

25 Aufgrund der Pseudonymisierung werden in den jeweiligen Kommunalprofilen keine Quellen angegeben, da ansonsten direkte Rückschlüsse auf die Kommunen gezogen werden können. Auch wurden bei den Daten immer nur annähernde Werte angegeben, um die Anonymität bestmöglich zu wahren.

Zuge der Zuwanderung seit Ende des Jahres 2015 erhöht hat. Etwa 40 % der Einwohnerinnen und Einwohner haben einen Migrationshintergrund.

Hinsichtlich der Zusammensetzung und Verteilung der Lebensgemeinschaften zeigt sich, dass es in DE1 zwar weniger Einpersonen- als Mehrpersonenhaushalte gibt, diese aber zu einer größeren Anzahl aus Familien ohne Kinder bestehen. Nach Angaben der amtlichen Regionalstatistik bestehen von den insgesamt über 60.000 Haushalten in der Kommune etwas weniger als ein Viertel aus Familien mit Kindern. Mehr als 7 % der Bevölkerung in DE1 beziehen Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II. Die Arbeitslosenquote in der Kommune lag im Jahr 2019 bei etwas mehr als 5 % und befindet sich seit einigen Jahren in stetigem Rückgang. Die Kinderarmutsquote lag 2019 bei weniger als 15 % der unter 15-Jährigen, war jedoch bei Kindern ausländischer Eltern mehr als doppelt so hoch.

Das lokale Angebot der Kindertagesbetreuung

Die Verwaltungsorganisation der lokalen Kindertagesbetreuung in DE1 ist im städtischen Jugendamt in einer eigenen Fachabteilung „Kindertageseinrichtungen“ angesiedelt. Das Jugendamt wiederum ist dem städtischen Sozialreferat zugeordnet. Zu den Zuständigkeitsbereichen der Fachabteilung zählen die Fachberatung, die Verwaltung der kommunalen Kindertagesstätten und der Kindertagespflege, die Verwaltung für private Träger, die Finanzierung, die Planung und der Bau von Einrichtungen sowie ein Elternbüro. Die Abteilung besteht aus etwa zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Die zuständige Abteilungsleitung ist zugleich Leitung der Fachabteilung Kindertagesbetreuung insgesamt sowie Leitung des kommunalen Trägers. Koordination und Vermittlung von Kindertagespflege sind ausgelagert an einen privat-gemeinnützigen Träger, der auch für angrenzende Kommunen und Landkreise des Ballungsraumes zuständig ist. Die lokale Bedarfsplanung ist als Teil der Stabsstelle Sozialplanung ebenfalls beim Sozialreferat angelegt.

Die Finanzierung der Kindertagesbetreuung in DE1 wird anteilig vom Freistaat Bayern als überörtlichem Jugendhilfeträger, der Kommune, den Trägern sowie den Eltern getragen. Laut kommunalem Bildungsbericht ist der Anteil der kommunalen Eigenmittel für den Bereich der Kindertageseinrichtungen in den der Erhebung vorausgegangenen Jahren nach Haushaltseinsparungen erheblich gesunken. Die Kommune finanziert nach den landesrechtlichen Vorgaben belegungsabhängige Pauschalen für Personal- und Sachkosten je Kind (vgl. Rudolphi/Preissing 2018). In Bayern gibt es anders als in anderen Bundesländern keine generelle Beitragsbefreiung für Eltern. Nach Landesrecht sind die Elternbeiträge für Kindertageseinrichtungen und Tagespflege lediglich nach Buchungszeit gestaffelt. Dies ist auch in DE1 der Fall, eine einkommensabhängige Staffelung besteht nicht. Für das letzte Jahr vor der Schulpflichtigkeit des Kindes

sind Beiträge durch eine Bezuschussung durch den Freistaat Bayern reduziert²⁶. Für Kinder unter drei Jahren kann eine finanzielle Unterstützung beantragt werden, die einkommensabhängig ist. Für die kommunalen Einrichtungen lagen laut städtischer Gebührensatzung zum Erhebungszeitpunkt die monatlichen Beiträge je nach Buchungszeit für die Krippe in etwa zwischen 200 und 400 Euro für das erste Kind bzw. für den Kindergarten zwischen 100 und 200 Euro, jeweils zuzüglich Verpflegungsgeld. Beiträge bei privaten Trägern können davon abweichen und lagen nach Angaben von den Interviewten teilweise darüber. In der Kindertagespflege liegen die Beiträge je nach Buchungszeit zwischen etwa 80 und 380 Euro (für einen Vollzeitplatz) pro Monat.

Die über 100 Kindertageseinrichtungen in DE1 werden von unterschiedlichen Trägern betrieben. Der Anteil des kommunalen Trägers lag zum Erhebungszeitpunkt bei etwa einem Viertel, während die überwiegende Mehrheit der Einrichtungen von privat-gemeinnützigen Trägern betrieben wurde. Dabei dominieren die konfessionellen Träger, die mit fast 50 % die Hälfte der lokalen Trägerstruktur ausmachen²⁷. Mit dem Krippenausbau hat laut kommunalem Bildungsbericht der Anteil privater, auch gewerblicher Träger zugenommen. Neben dem auch zunehmend altersübergreifend angelegten Regelangebot in Kindertagesstätten und Kindertagespflegestellen werden über ein Familienzentrum vor Ort außerdem verschiedene flexible Bildungs- und Betreuungsangebote zur Verfügung gestellt.

Nach Angaben des kommunalen Bildungsberichts zur Kindertagesbetreuung belegten im Jahr 2017 mehr als 20 % der insgesamt rund 4.000 unter Dreijährigen in DE1 einen Platz in einer Krippe und knapp 4 % einen Platz in einer Kindertagespflege. Dabei verzehnfachte sich die Anzahl der genehmigten Plätze für unter Dreijährige zwischen 2006 und 2017 durch den Ausbau im U3-Bereich im Rahmen des eingeführten Rechtsanspruchs. Von den ebenfalls ca. 4.000 in der Kommune lebenden Kindern im Kindergartenalter besuchten im Jahr 2017 rund 83 % eine Kindertageseinrichtung. Zuzüglich der drei- bis sechseinhalbjährigen Kinder, die in anderen Einrichtungen, die nicht ausschließlich für den Ü3-Bereich vorgesehen sind (z. B. Krippen, Horte), betreut wurden, lag die Gesamtbetreuungsquote laut kommunalem Bericht zur Versorgung 2017 bei etwa 85 %. Die kommunale Betreuungsquote der Kindertagesbetreuung insgesamt liegt damit deutlich unter dem Bundesdurchschnitt und dem bayerischen Landesdurchschnitt (92,1 %) (vgl. Bertelsmann Stiftung 2019a). Dabei verteilt sich die Betreuung nach Trägern unterschiedlich: Laut kommunalem Bildungsbericht wurden zum Erhebungszeitpunkt

26 Laut Gebührensatzung des kommunalen Trägers wird in DE1 darüber hinaus für Kinder ab drei Jahren ab 2019 eine monatliche Beitragsentlastung in Höhe von etwa 100 Euro gewährt. Diese Ermäßigung erfolgt im Rahmen einer bayernweiten Reduzierung der Elternbeiträge für über Dreijährige.

27 Im angrenzenden Landkreis lag der Anteil konfessioneller Träger als Betreiber von Einrichtungen noch höher.

über 60 % aller Kinder, die eine Einrichtung besuchten, in Einrichtungen privatrechtlicher Träger betreut, davon mehr als zwei Drittel (über 70 %) in Einrichtungen kirchlicher Träger. Demgegenüber waren knapp 30 % aller in DE1 in Einrichtungen betreuten Kinder in kommunalen Einrichtungen untergebracht und rund 9 % in Einrichtungen privatrechtlicher Träger. Der Anteil der unter Dreijährigen, die in Kindertagespflege betreut werden, lag laut kommunalem Bildungsbericht im Jahr 2016 bei etwas über 3 %. Für die beiden Folgejahre wird dort von einem Anstieg ausgegangen.

Kindertagesstätten haben in DE1 in der Regel zwischen 7:00 Uhr und 16:30 Uhr geöffnet. Die wöchentlichen Betreuungszeiten liegen im Bereich der Krippenbetreuung mit etwas mehr als 40 % zu einem Großteil zwischen 25 und 35 Stunden. Knapp 37 % der Kinder in Krippenbetreuung nehmen mehr als 35 Stunden pro Woche in Anspruch. In einer Krippengruppe kommen rund vier Kinder auf eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft. Bei den Kindern im Alter von drei bis unter sechs Jahren werden etwas mehr als die Hälfte ganztags betreut, ca. 40 % verbringen bis zu 35 Stunden in der Einrichtung. Hierbei werden statistisch rund neun Kindergartenkinder von einer Fachkraft in Vollzeitanstellung betreut. In der Kindertagespflege werden mehr als die Hälfte aller U3-Kinder bis zu 25 Stunden pro Woche betreut.

5.2.2 Platzmangel bei Planungs- und Ausbaudefiziten

Ausgangslage

Die Versorgungslage im Bereich der Kindertagesbetreuung ist in der Kommune von Platzknappheit geprägt. Zum Erhebungszeitpunkt war die Kommune nach Angaben der lokalen Verwaltung nicht in der Lage, ausreichend Plätze zur Verfügung zu stellen. Nach Aussagen der Befragten vor Ort variiert die Situation je nach Altersgruppe. Im U3-Bereich betont die Abteilungsleitung zwar den Ausbau der letzten Jahre im Krippenbereich. Dass die Versorgungslage dennoch als defizitär eingeschätzt werden muss, zeigen zunächst die Daten des kommunalen Berichtswesens²⁸ zum Elementarbereich, die auf erhebliche Diskrepanzen zwischen Ist- und Soll-Stand der Versorgung bei U3-Plätzen zum Erhebungszeitpunkt hinweisen. Einem angestrebten Versorgungsgrad von 40 % steht demzufolge fünf Jahre nach Einführung des Rechtsanspruchs eine Versorgung von etwa 25 % (Einrichtungen und Kindertagespflege) gegenüber, die damit laut

28 Im Rahmen ihrer Berichtspflicht (SBG VIII) veröffentlichte die Kommune DE1 in einem Bericht die IST-Zahlen der Versorgungslage und die Zielvorgaben zum Platzausbau bis zum Jahr 2020. Entsprechend dem Erhebungszeitraum dieser Studie werden hier Zahlen aus dem Bericht zum Ende des Jahres 2017 herangezogen.

Bericht der Kommune zur Kindertagesbetreuung und zur Versorgungslage um fast ein Drittel unter der festgelegten Zielvorgabe des Stadtrats liegt.

Noch deutlich größere Herausforderungen bestehen in DE1 im Ü3-Bereich. Dem kommunalen Bericht zur Versorgungslage zufolge wies die Versorgung in DE1 im Kindergarten 2017 mit durchschnittlich rund 83 % (IST) den niedrigsten Wert seit 2006 (90 %) auf, bei einem formulierten Ziel von 100 % Abdeckung im Kindergartenbereich. Als Gründe für diese Diskrepanz werden zum einen der gestiegene Anteil der Drei- bis unter Sechseinhalbjährigen (ein Anstieg von über 20 % seit 2006) angeführt, während zum anderen die Zahl der genehmigten Kindergartenplätze in sieben Jahren um weniger als 10 % angestiegen sei. Von den seitens des Stadtrats von DE1 in den vergangenen Jahren beschlossenen Investitionskostenförderungen für mehrere hundert zusätzliche Kindergartenplätze bei privaten Trägern waren bis Ende 2017 erst wenige Plätze fertiggestellt²⁹. Durch Platzumwidmungen v.a. im Zuge des Krippenausbaus belegten zudem 2017 über 7 % der Kinder anderer Altersgruppen einen Kindergartenplatz. Die Vertretung der Kommunalverwaltung räumt die erheblichen Engpässe ein, die sich daraus ergeben: „Im Moment ist es so bei uns: Es fehlen nach wie vor Kindergartenplätze. Ich glaube, das sind 500 so in dem Bereich für die Stadt“ (DE1.1). Allerdings scheint es gleichzeitig an aktuellen Daten zur Erfassung elterlicher Betreuungsbedarfe in DE1 zu fehlen; im kommunalen Bildungsbericht wird diesbezüglich auf eine Elternbefragung aus dem Jahr 2013 als aktuellste Datengrundlage verwiesen.

Darüber hinaus ist eine ungleiche Verteilung der wenigen verfügbaren Plätze nach Stadtteilen zu beobachten, wie die Abteilungsleitung der Kindertagesbetreuung beschreibt: „Es gibt Stadtbezirke, wo wir eben insgesamt eine schlechte Abdeckung haben, wo Bedarf besteht“ (DE1.3). Dies spiegelt sich auch in den berichteten Versorgungslagen der einzelnen Stadtteile, wonach in weniger als der Hälfte der Stadtteile eine Versorgung mit U3-Plätzen zu über 30 % erreicht wurde; in zwei Stadtteilen lag die Quote sogar bei null. Im Ü3-Bereich erreichten nur zwei Stadtteile bei den Kindergärten eine Versorgungsquote von über 90 %, wie aus dem entsprechenden Bericht hervorgeht.

Die Versorgungssituation in DE1 wird von den Befragten unterschiedlich wahrgenommen, insbesondere je Betreuungssegment. Die zuständige Abteilungsleitung der Kommune bestätigt weitgehend die Schwierigkeiten bei der Bedarfsdeckung. Der kommunale Träger verfügt bei derzeit über 20 eigenen Einrichtungen über weniger als 40 Krippenplätze in städtischer Trägerschaft,

29 Zum Teil wurden diese noch als Ausweichquartiere für Sanierungen älterer Einrichtungen genutzt. Als weitere Gründe für die Nichterreichung des Versorgungsziels für das Jahr 2017 nennt die Kommune in ihrem Versorgungsbericht die Herabsetzungen des bei der Personal- und Betriebskostenförderung maßgebenden Sollschlüssels für das Personal sowie die zunehmende Betreuung anderer Altersgruppen (Kinder unter drei und über sechs Jahre) in Kindergärten.

die durch Umwidmung in nun altersgemischten Kindergärten entstanden sind. Eigenständige kommunale Krippen wurden nicht geschaffen: „(...) nicht eine einzige städtische Krippe gibt es. Keine“ (DE1.3), wie die Abteilungsleitung berichtet. Sie betont jedoch auch die Entwicklung, die in den letzten 20 Jahren in DE1 stattgefunden habe, und verweist darauf, dass es bis zu diesem Zeitpunkt keine Klagen zur Erfüllung des Rechtsanspruchs in der Kommune gegeben habe:

„Das ist noch nicht so wie (...) in anderen Städten, wo da massiv dann auch dieser Rechtsanspruch eingeklagt wird, haben wir hier noch nicht. Wir kommen immer gerade noch so durch mit den Möglichkeiten, was wir anbieten können“ (DE1.3).

Im kommunalen Elternbüro bestätigt sich der vor allem im Ü3-Bereich beobachtete Mangel. Zum einen häufen sich dort die Anfragen von Eltern für diesen Bereich. „Hauptsächlich haben wir aktuell Anfragen im Bereich für den Kindergarten, Krippe vereinzelt“ (DE1.4), so die zuständige Mitarbeiterin. Zum anderen ist das Angebot freier Plätze, die im Elternbüro im Rahmen einer Platzbörse gesammelt werden (vgl. Kapitel 5.2.3), – wenig überraschend – begrenzt. Gerade für Ganztagsplätze im Kindergarten „schaut es bisschen mau aus aktuell“ (DE1.4). Ein konfessioneller Träger mit Einrichtungen in beiden Segmenten bestätigt den knappen Versorgungsstand bei Kindergartenplätzen. Aus seiner Sicht gibt es in DE1 eine höhere Sättigung für Kinder unter drei Jahren als im Kindergarten: „Die Krippen, die wir haben, die sind in Ordnung. Aber wir merken hier, dass es keinen weiteren Bedarf [gibt] für Krippen. Für Kindergartenplätze ist Mangelware“ (DE1.8). Die Nachfragesituation bei einem privat-gewerblichen Träger steht im Widerspruch dazu; eine solche Sättigung im Krippenbereich wird dort nicht bestätigt, vielmehr gibt die Trägerleitung an, in ihrer Krippe „massiv viel Nachfrage“ (DE1.7) zu beobachten und auch expandieren zu wollen, was mit Blick auf die berichteten Zahlen zur lokalen Versorgung nicht überrascht. Auch bei einem anderen konfessionellen Träger gibt es Wartelisten in den Einrichtungen (vgl. Kapitel 5.2.3).

Maßnahmen beim kommunalen Angebot: strukturelle Angebotsanpassung und Ausbau der Kindertagespflege

Kapazitätsprobleme, je nach Altersgruppe und Lage im Stadtgebiet, scheinen angesichts des offenbar eher schleppend verlaufenden Ausbaugeschehens der letzten Jahre kaum überraschend. Der im Rahmen der Einführung des Rechtsanspruchs erfolgte Platzausbau im Krippenbereich wurde in DE1 bisher fast ausschließlich durch private Träger gestemmt (vgl. nachfolgendes Unterkapitel), die zum Erhebungszeitraum über 60 % der Kinder in Einrichtungen betreuen. Die Kommune selbst hat trotz Ausbaudruck ihr eigenes Angebot kaum ausgebaut. Dies geschieht aus primär finanziellen Erwägungen heraus, wie die

Abteilungsleitung berichtet: „Also [DE1] investiert im Moment selber in eigene Einrichtungen nicht. Weil sie sagt, Betriebskosten, das ist uns zu teuer. Das sollen denn mal fein die freien Träger machen“ (DE1.3). Der Bereich Kindertagesbetreuung war in DE1 in den vorausgegangenen Jahren von erheblichen Einsparungen im kommunalen Haushalt betroffen. Der Ausbau durch private Träger ist für die Kommune kostengünstiger, da der kommunale Eigenanteil wegfällt, wie die Verwaltung erläutert:

„Wir zahlen immer mehr als jetzt ein freier Träger, der kriegt staatliche und kommunale Zuschüsse und dann sein Eigenanteil, und die Kommune hat ihren Eigenanteil und den staatlichen Zuschuss. So von daher ist es für die Kommune, ja, nicht so attraktiv“ (DE1.3).

Dabei wird der Ausbaustopp im Jugendamt durchaus kritisch gesehen. So hätte der städtische Träger gern das eigene Angebot erweitert, was jedoch auf der politischen Ebene keine Zustimmung fand:

„Wir haben da zwei Rückschläge erlitten. Wir wollten auch in dem Gebiet [Stadtviertel, Anm. d. Verf.] eine Einrichtung übernehmen. (...) Der Bauträger wäre da auch sehr bereit gewesen. Das ist abgelehnt worden. (...) Vom Oberbürgermeister. Das ist einfach so, ne: „Machen wir nicht““ (DE1.3).

Die Zurückhaltung der Kommune in ihrer Ausbaupolitik hat Konsequenzen für die örtliche Trägerlandschaft: „Das hat natürlich auch den Nachteil, dass es auch bei der Trägervielfalt anfängt, so ein Ungleichgewicht zu bekommen“ (DE1.3). Obwohl – wie es eine Vertretung der kommunalen Verwaltung formuliert – eindeutig eine Nachfrage nach Plätzen in kommunalen Einrichtungen besteht:

„[W]ir müssten auch als Kommune Plätze bereitstellen, weil einfach es eben doch Eltern gibt oder eine Bevölkerungsschicht gibt, die sagt: „Nein, wir wollen jetzt in einen kommunalen Kindergarten, wir wollen in keinen konfessionellen oder wir wollen nicht zum [Träger] oder so“ (DE1.3).

Einen besonderen Auftrag der Kommune gäbe es insbesondere mit Blick auf das Wunsch- und Wahlrecht von Migrationsfamilien, die möglicherweise nicht-konfessionelle Einrichtungen bevorzugen würden:

„(...) von daher auch viele islamischen Glaubens, die ungerne in konfessionelle Einrichtungen gehen. Da sind viele zurückhaltend, die wollen dann irgendwas Neutrales haben, und das war bisher schon auch immer die Kommune, die städtischen Einrichtungen“ (DE1.3).

Die Kommune hat jenseits vom Platzausbau durch private Träger weitere Maßnahmen ergriffen, um die Nachfragedeckung insgesamt zu stärken. Die Umsetzung scheint allerdings nur begrenzt Zugänge zu verbessern. So verschärften die bereits beschriebenen Umwidmungsmaßnahmen von (wenigen) Kindergarten- zu Krippenplätzen in kommunalen Einrichtungen die Platzsituation für den Ü3-Bereich zusätzlich. Darüber hinaus versucht man der Abteilungsleitung zufolge, dem Platzmangel in einzelnen Stadtteilen strategisch möglichst durch Platzüberhänge in angrenzenden Stadtteilen entgegenzuwirken. Welche Auswirkungen dieses Vorgehen auf die Wohnortnähe der verfügbaren Angebote hat, bleibt offen. Um kurzfristig Plätze für besonders dringende Betreuungsbedarfe (z. B. durch Zuzüge) verfügbar zu halten, hat der kommunale Träger zudem eine zusätzliche Einrichtung am Stadtrand eröffnet. Nachdem zunächst viele der dortigen Plätze kurzfristig an Kinder aus Familien, die seit 2015 nach Deutschland geflüchtet waren, vergeben wurden, sind die Plätze mittlerweile alle besetzt. Nach zunächst hoher Fluktuation in dieser Art von Übergangslösung wurde eine zunehmende Durchmischung auch mit Kindern aus Anwohnerfamilien beobachtet. Angesichts des hohen Nachfragedrucks ließ sich somit eine Freihaltung von Plätzen nach Angaben der Abteilungsleitung nicht beibehalten.

Eine zentrale Maßnahme der Kommune besteht im Ausbau der Kintertagespflege als alternativem Bildungs- und Betreuungsangebot neben dem eigenen institutionellen Angebot: „(...) die Tagespflege [ist] halt auch für die Kommune so ein bisschen eine flexiblere Möglichkeit, Plätze auszubauen“ (DE1.9), wie die zuständige Trägervertretung berichtet. Dieser Ansatz der Kommune bestätigt sich auch in ihrem Bericht zur Kindertagesbetreuung und der dort beschriebenen Betreuungssituation, in dem Tagespflegeplätze als ein Reservepotenzial der Jugendhilfe zur Erfüllung des Rechtsanspruchs auf frühkindliche Betreuung angeführt werden. Die Koordination der örtlichen Tagespflegeangebote liegt bei einem privat-gemeinnützigen Träger. Nach Interviewangaben werden zwei Strategien zur Bedarfsdeckung verfolgt: stetige Qualifizierung und besondere Formen der Kindertagespflege. Manche Tagespflegepersonen bieten in der Kommune DE1 neben der regulären Betreuung von unter Dreijährigen auch Randzeiten- und Ferienbetreuung an. Zudem wird in DE1 die Großtagespflege besonders gefördert. Im Unterschied zu anderen Kommunen dürfen in DE1 auch Personen ohne Qualifizierung eine Tagespflegestelle eröffnen:

„Zum Beispiel lassen die [in DE1] eben auch zu, dass jemand eine Großtagespflege machen darf, der keine Qualifizierung hat. Weil sie sagen, okay, gut, die bringen dafür andere Fähigkeiten ein. Aber wir beschränken das eben, wie der Gesetzgeber das vorgibt, auf die acht Kinder“ (DE1.9).

Diese Praxis legt nahe, dass die pädagogische Qualität dieser Angebotsform weniger im Vordergrund steht als die Verfügbarkeit flexibler Plätze. So betont die

Trägervertretung die Möglichkeit, das Platzangebot durch regelmäßig angebotene Qualifizierungskurse verhältnismäßig schnell und auch stetig erweitern können: „Wir haben fast keine freien Plätze im Moment, aber sind jetzt schon wieder am Qualifizieren“ (DE1.9). Bisher konnte den Angaben zufolge die Nachfrage nach Plätzen in der Kindertagespflege gedeckt werden: „Also wir konnten eigentlich bisher den Bedarf, würde ich sagen, weitestgehend decken“ (DE1.9). Diese Vorteile der Bedarfsdeckung werden auch in der Kommunalverwaltung betont:

„Sie haben halt eine relativ hohe Fluktuation. Das heißt, da haben wir eigentlich mehr Spielraum. Wir haben jetzt, machen auch so Großtagespflege auf, wo wir auch eigentlich sehr froh drum sind, weil wir da abpuffern können. Da ist es eigentlich schon immer ganz einfach, auch ein Kind hinzukriegen, unterzubringen“ (DE1.3).

Insgesamt zeigt sich, dass es in DE1 beim Ausbau der Kindertagespflege weniger um eine pädagogische Alternative geht als vielmehr um die kurzfristige und flexible Schaffung von Plätzen.

Ausbau durch private Träger: Ungleichgewicht in der Trägervielfalt in DE1?

In DE1 hatte die Ausbaupolitik, die sich auf die Vorrangstellung der privat-gemeinnützigen Träger stützte, Auswirkungen auf die lokale Trägerstruktur. Das Ausbaugeschehen durch die privaten Träger verlief in den beiden Betreuungssegmenten U3 und Ü3 etwas unterschiedlich. So wurden neu zu eröffnende Krippen in DE1 ausschließlich an private Träger vergeben. Das Interesse dieser Träger sei sehr groß gewesen, berichtet die Abteilungsleitung: „Bei den Krippen war es so, dass sich ganz viele private Träger gemeldet haben, also da mussten wir keine Träger suchen (...)“ (DE1.3). In der Folge hat der Anteil kleiner gemeinnütziger und sonstiger privater Träger, auch gewerblicher, im U3-Segment zugenommen. Beim Krippenausbau waren die Bauträger auch meist die Betriebsträger. Beim Kindergartenausbau stellten laut der Abteilungsleitung vielmehr zunächst die Bauträger – häufig private Investoren – eine Anfrage bei der Kommune, um einen Betriebsträger zu finden, der die geplante Einrichtung übernehmen könnte. Die Vergabe von Trägerschaften für neue Einrichtungen erfolgt allerdings nicht koordiniert nach einem einheitlichen Handlungsrahmen wie z. B. einem Kriterienkatalog: „Wir haben mal versucht, Kriterien festzulegen. Das ist aber nicht so angenommen worden. Weil bei uns eben dieser Ausbau auch relativ schleppend abgelaufen ist“ (DE1.3).

Es wird offenbar auf detaillierte Vorgaben verzichtet, um angesichts der Platznot überhaupt Träger zu finden. Vielmehr wird das Vergabeverfahren pragmatisch gehandhabt: Der Kommunalverwaltung sei bekannt, welche Träger expandieren wollen; an diese würden die Bauträger dann von kommunaler Seite verwiesen. Um diese Prozesse rund um den Ausbau durch Investoren und

private Träger konkret zu unterstützen, hat die Kommune für den Bau von Einrichtungen in der Verwaltung eine Stelle eingerichtet. Die Schaffung solcher unterstützenden Strukturen hatte in DE1 jedoch zunächst keine Priorität. In der Kommunalverwaltung wird das durchaus kritisch gesehen: „Nachdem das eigentlich Kommunen schon alle vor acht Jahren gemacht haben, ist DE1 jetzt auch auf den Gedanken gekommen, ‚da müssten wir doch was machen‘“ (DE1.3). Aus Sicht eines gemeinnützigen, nicht-konfessionellen Trägers stellt sich dieser Prozess jedoch etwas anders dar: So wird in einem Interview von einem Vergabeverfahren berichtet, bei dem die eigene Bewerbung dieses Trägers mit Investor mit der Begründung abgelehnt worden sei, es brauche vor Ort Trägervielfalt. Den Zuschlag habe dann letztlich jedoch einer der etablierten konfessionellen Träger erhalten, die bereits die Mehrheit in der Kommune stellen. Dadurch kommt zumindest bei diesem Träger die Frage auf, ob vor Ort eine politische Präferenz für kirchliche Einrichtungen besteht. Die fehlenden Vergabekriterien und das beobachtete Prozedere tragen zu einem Eindruck von Intransparenz bei: „Vor allem es ist intransparent. Es gibt zwar manchmal Ausschreibungen, aber wie gesagt, die Argumentation, warum man uns dann nimmt oder nicht nimmt, ist halt so, wie man es gerade braucht“ (DE1.1).

Eine gezielte und kriterienbasierte Steuerung über Auswahlverfahren scheint es bei der Vergabe von Trägerschaften nicht zu geben. Die Kommune setzt auf eine sich selbst regulierende Trägerstruktur. Unklar bleibt hier die Rolle der lokalen Politik und des Jugendhilfeausschusses. Angesichts des stagnierenden Ausbaus im Kindergartenbereich stellt sich jedoch die Frage nach Gegenmaßnahmen. Die Option, neben den Beratungsstrukturen weitere Anreize für private Träger auch im Kindergartensegment zu schaffen, gerade bei einem kommunalen Ausbaustopp, scheint in DE1 wenig verfolgt zu werden, wie in der Verwaltung (selbst) kritisch angemerkt wird:

„Das eine ist das Selbermachen und das andere ist auch zu gucken, wie kann ich investieren, dass ich Trägern und Bauträgern einen Anreiz schaffe, zu sagen: ‚Oh ja, mache ich!‘ Wäre ja auch eine andere Seite. Da muss ich nicht als Kommune selber, aber ich kann einen Anreiz schaffen, und das tun andere Kommunen“ (DE1.3).

Ein Mangel an solchen Anreizen für private Träger zum weiteren Ausbau drückt sich auch aus Sicht der Vertretung eines lokalen gemeinnützigen Trägers aus, die trotz der dargestellten Datenlage keinen Ausbaudruck wahrnimmt:

„(...) Nein, wir kriegen mit, dass irgendwo gebaut wird und so weiter. Also unsere Auslastung ist immer bei nahezu 100 % oder 97 %. Die Warteliste ist halt so mehr oder weniger lang, aber momentan spüren wir da gar nix. (...) Auch in unserem Bereich ist auch kaum von anderen Trägern was gemacht worden. Es gibt hier einen katholischen und den städtischen, die sind da seit 30 Jahren immer gleich“ (DE1.10).

Insgesamt zeigt sich, dass die Einschätzungen verschiedener Träger zu Ausbaubedarfen und der Nachfrage seitens der Nutzerinnen und Nutzer unterschiedlich ausfallen (vgl. auch Kapitel 5.2.4). Zumindest in der Kommunalverwaltung ist diesbezüglich ein Bewusstsein für wachsende Austausch- und Vernetzungsbedarfe zwischen Kommune und privaten Trägern vorhanden. Die Abteilungsleitung berichtet von halbjährlichen Austauschkonferenzen, die etabliert worden sind, und die es mit Blick auf Konzepte und stadtteilbezogene Arbeit auszubauen gelte. Durch Stellenveränderungen in der kommunalen Verwaltung fehle es hierfür jedoch an Ressourcen:

„Es ist, muss ich ehrlich sagen, zu wenig. (...) Wir müssten aber jetzt das wieder verschärfen (...). Da müsste man ein Konzept erarbeiten, wie soll die Zusammenarbeit aussehen? Welche / Also wir brauchen die freien Träger eigentlich, sage ich mal, fast mehr als die Kita-Leitungen, weil es ist sehr klar, dass die Arbeitgeber oder die Träger natürlich sehr viel mehr Einfluss [haben]“ (DE1.3).

Laut Abteilungsleitung werden in diesem Kontext bereits Stellenveränderungen in der Verwaltung diskutiert. Auch mit Blick auf die pädagogische Qualität steht die Kommunalverwaltung hier vor Herausforderungen. So ist die interne Kapazität für eine Qualitätssicherung über die Fachberatung im eigenen Angebot begrenzt, da die zuständige Leitung des städtischen Trägers keine ausreichenden Ressourcen hat: „Es ist eigentlich nicht machbar. (...) Es muss eigentlich eine Fachberatung her. (...) Also das geht nicht mehr“ (DE1.3).

Woran es letztlich liegt, dass der Bereich der Kindertagesbetreuung unterfinanziert ist, der Kindergartenausbau so stagniert und die Trägervielfalt in DE1 bisher so wenig gesteuert wird, und welche Rolle hier möglicherweise die Kommunalpolitik spielt, bleibt unklar. Ein entscheidender Faktor scheinen die finanziellen Ressourcen und Prioritätensetzungen in der Kommune zu sein, wie an mehreren Stellen deutlich wird, mit direkten Auswirkungen auf die Handlungsspielräume in der Kindertagesbetreuung:

„Ich sehe insofern ein Problem des Zuviels, dass wir die personellen und räumlichen Kapazitäten einfach nicht haben. Also und vielleicht auch die finanziellen nicht lockermachen. Also, das ist natürlich auch eine Frage der Priorisierung. (...) Das ist aber auch ein Stück weit eine Eigenschaft der Stadt DE1. Die hat so einen DE1-Weg. Der DE1-Weg ist immer der, der nichts kostet“ (DE1.3).

Bezüglich des Einrichtungsausbaus wird insgesamt neben den fehlenden finanziellen Ressourcen aber auch ein Umsetzungsdefizit deutlich. Die angesprochenen Unterschiede in den Einschätzungen der Platzssituation dürften sich nicht zuletzt aus einer unspezifischen Daten- und Planungslage speisen, wie nachfolgend ausgeführt wird.

Kommunale Bedarfsplanung

Als Steuerungsinstrument kommunaler Kinder- und Jugendhilfe ist die Bedarfsplanung im Bereich der Kindertageseinrichtungen gesetzlich festgeschrieben und Grundlage der Entscheidung zu lokalen Regierungsbeschlüssen bezüglich der Festlegung von Zielvorgaben für die Kindertagesstättenausbauplanung. Die Ausführungen der Abteilungsleitung zum Zusammenwirken mit der Bedarfsplanung verdeutlichen, wie solche Zielvorgaben das lokale Verwaltungshandeln beeinflussen:

„[Die Bedarfsplanung, Anm. d. Verf.] erhebt (...) nach Geburtenraten und Stadtteilen und so, und (...) besonders jetzt beim Ausbau, gucken wir halt oder sprechen mit [der Jugendhilfeplanung] oder gucken [deren] Angaben nach, brauchen wir in diesem Stadtteil oder in diesem Bezirk noch Krippen oder Kindergärten oder haben wir da schon eine Bedarfsdeckung? Oder nimmt der Bezirk auch noch [auf]/ist das eine Ausgleichsfunktion zum Bezirk nebendran oder Stadtteil nebendran, wo zu wenig Plätze sind. Also da schauen wir dann immer, wenn jetzt Anfragen kommen, nach Neubauten oder Gründungen von Kindertagesstätten, ob jetzt in dem Bezirk tatsächlich der Bedarf da ist und für welche Altersgruppe“ (DE1.3).

Im Rahmen der Umsetzung der Vorgaben zu einer bedarfsorientierten Planung scheint es in DE1 Informationslücken zu geben, wie im Berichtswesen und im Austausch mit unterschiedlichen lokalen Akteuren deutlich wird³⁰. Aus den Berichten geht nicht hervor, ob und inwiefern die (Ausbau-)Planungen ausdifferenziert nach Stadtteilen und dortigen (indikatorenbasierten) Bedarfslagen erfolgen. Ein Austausch zwischen Kommune und privaten Trägern zu elterlichen Bedarfslagen auf der Grundlage von Vormerkungen in einzelnen Einrichtungen wird nicht vorgenommen. Dies wird von der Abteilungsleitung bestätigt. So gibt es laut dieser inzwischen keine analogen Treffen der Träger im Quartier mehr, um Wartelisten und reale Platzanmeldungen abzugleichen. Sie bestätigt, dass „(...) jetzt diese Absprachen nicht mehr stattfinden. In Einzelfällen schon noch, wenn die ganz nah beieinander sind (...). Aber jetzt in einem größeren Rahmen nicht mehr (...) jeder wartet, dass dieses (...) Vergabe-Dingsda kommt“ (DE1.3). Die Interviewpartnerin verweist hier auf eine laufende Diskussion zur Einführung eines digitalen Vormerk- und Vergabeverfahrens, wie es in anderen Kommunen bereits eingeführt wurde (vgl. Kapitel 5.3.3). Dieses könnte die analogen Abstimmungstreffen ersetzen.

Es wird hier deutlich, dass es in der Kommune derzeit keine systematisierte Erfassung der realen unerfüllten Bedarfe anhand von Wartelisten der einzelnen

30 Ein für die Erhebung geplantes Interview mit Vertreterinnen und Vertretern der lokalen Jugendhilfeplanung in DE1 kam nicht zustande.

Kindertageseinrichtungen gibt, weder über persönliche Abstimmungstreffen in den Sozialräumen noch digital. Auch das kommunale Elternbüro zur Beratung beim Thema Betreuungsplatz bestätigt: „Deswegen kann man tatsächlich immer ganz schlecht sagen, wie viele sind es aktuell, die dann wirklich suchen“ (DE1.4). Die kommunalen Akteure, die sich bei Neugründungen von Kindertageseinrichtungen auf die Zahlen der kommunalen Bedarfsplanung stützen, haben keinen Überblick über die Anzahl der platzsuchenden Familien jenseits von Hochrechnungen. Trotz unklarer Bedarfszahlen müssen sich private Träger zugleich auf die Ausbauplanungszahlen verlassen, wie beispielhaft eine Befragte aus der Kindertagespflege verdeutlicht: „Also die Bedarfsermittlung macht das Jugendamt. Und wir kriegen dann halt quasi eine Vorgabe, welche Plätze wir schaffen sollen“ (DE1.9).

Auch andere lokale Akteure bemängeln eine fehlende Passung der lokalen Bedarfsplanung mit den Bedürfnissen aller Beteiligten, die mit den Zahlen arbeiten müssen. Die Einschätzung einer interviewten Person aus der kommunalen Jugendhilfe fällt eher kritisch aus: Die örtliche Jugendhilfeplanung vor Ort sei „schon eine komische Konstruktion und [die Person] macht das schon sehr lange auf [ihre] Art und Weise, aber nicht so, wie man es eigentlich bräuchte“ (DE1.2). Dass es sich um eine äußerst komplexe Aufgabe im Rahmen kommunaler Steuerung handelt, wird in den Schilderungen sehr deutlich. Ebenso, dass diese je nach Ausgangslage für Kommunen eine auch strukturell bedingte Herausforderung darstellen kann, wie sich im Kontext der Familienbildung zeigt:

„(...) im SGB VIII ist Jugendhilfeplanung vorgeschrieben, ist auch Familienbildung vorgeschrieben, aber wenn Kommunen klamm sind, oder wenn die Strukturen entsprechend sind, das kriege ich über die LAG-Arbeit auch mit, dass ja das so eine Vielfalt [ist]“ (DE1.2).

So berichtet es eine Interviewpartnerin aus der kommunalen Familienberatung in DE1³¹. Offenbar hatte die Kommune den Schilderungen zufolge vor dem Erhebungszeitpunkt der vorliegenden Studie bereits längere Zeit keine Daten mehr zu realen Bedarfen erfasst, auf denen künftige Ausbauplanungen für die Kindertagesbetreuung fußen könnten. An diesem Punkt scheint es trotz expliziter gesetzlicher Vorgaben Entwicklungsbedarf in der Bedarfserfassung, in der (sozialräumlichen) Differenzierung lokaler Planungen und schließlich in der Abstimmung über die Bedürfnisse relevanter Beteiligter zu geben. Dieser ist auch erkannt, und man versucht in DE1, bestehende Lücken zu schließen. In Kooperation mit einer Fachhochschule wird derzeit ein System zur Erfassung der Bedarfe und Sozialdaten in

31 Nach § 80 Abs. 1 SGB VIII müssen öffentliche Träger im Rahmen der Jugendhilfeplanung den Bestand an Einrichtungen und Diensten feststellen, den Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen ermitteln und die zur Befriedigung des Bedarfs notwendigen Vorhaben rechtzeitig und ausreichend planen.

den einzelnen Stadtteilen als Grundlage einer sozialraumdifferenzierten Jugendhilfeplanung entwickelt, wie aus der kommunalen Beratungspraxis berichtet wird: „Wir sind jetzt auch auf einem guten Weg. Wir hatten lange keine Jugendhilfeplanungen. Wir sind jetzt dabei, überhaupt die Daten dafür zu kriegen“ (DE1.2). Eine Bedarfsplanung, die sich an Sozialindikatoren in den Stadtteilen orientiert, gibt es also bis dato nicht, wie auch andere kommunale Akteure bestätigen. Es wurde vor diesem Hintergrund ein Leitungskreis mit den Abteilungsleitungen des Jugendamtes installiert, der zusammen mit der Fachhochschule „ein Datenkonzept erarbeitet, damit man überhaupt erst mal Sozialdaten vernünftig hat, um auch hier planen zu können, in den ausgewählten Bezirken“ (DE1.3), so die Abteilungsleitung der kommunalen Kindertagesbetreuung. Inwieweit sich der zuvor beschriebene Platzmangel in einigen Stadtteilen in diesem Umstand begründet, bleibt offen. Mit der Entwicklung des geplanten Bedarfsermittlungstools scheint nun durch Nachsteuerung die sozialraumdifferenzierte Bedarfsermittlung unter Berücksichtigung von Sozialindikatoren angegangen zu werden. Diesbezüglich besteht aus Verwaltungssicht die Hoffnung auf positive Auswirkungen auch auf die Bedarfsgerechtigkeit des lokalen Angebots, da sozialraumbezogene Ansätze in DE1 ausbaufähig sind:

„Wir haben da auch über ein Projekt was laufen, aber das kann von der Kommune nicht alles gemacht werden. Wir brauchen da die Träger mit dazu. Und das ist jetzt, sage ich mal, unabhängig auch von der Aufgabe von Trägern, die sie direkt jetzt mit ihren Kitas zu tun haben, sondern insgesamt für den Sozialraum ein Stück weit wichtiger geworden, da mehr Vernetzung herzukriegen und mehr Zusammenarbeit“ (DE1.1).

Auch an dieser Stelle wird erneut die Verantwortung der privaten Träger betont, ohne die eine solche Weiterentwicklung nicht möglich sei.

5.2.3 Aufnahmeverfahren: dezentrale Organisation als Herausforderung

In DE1 ist das Aufnahmeverfahren vollständig dezentral organisiert: Die Vormerkung für einen Betreuungsplatz und die Platzvergabe erfolgen bei allen Trägern, sowohl beim kommunalen als auch bei den privaten, auf Einrichtungsebene. Eltern melden ihren Platzbedarf in der Regel direkt in der Einrichtung und kommen auf eine Vormerkliste. Die Träger bzw. Einrichtungen entscheiden autonom über Zeiträume und ggf. Fristen sowie Kriterien zur Durchführung ihrer Vormerk- und Vergabeverfahren: „Jede Einrichtung oder jeder Träger macht das. Es gibt Träger, wo es über den Träger läuft, wenn sie kleine Einrichtungen haben, aber in der Regel machen das die Einrichtungen in Eigenregie“ (DE1.4), wie eine Vertretung der kommunalen Verwaltung angibt.

Die Platzvergabe erfolgt für das jeweils folgende Krippen- und Kindergartenjahr in DE1 vornehmlich im Frühjahr, wie der kommunale und ein konfessioneller Träger berichten. Vergabeentscheidungen werden demnach üblicherweise gegen Ende des ersten Quartals getroffen, wobei auch unterjährig freie Plätze vergeben werden können, sofern etwas frei ist.

Eine zentrale, digitale Vormerk- und Vergabeplattform für Betreuungsplätze, die es mittlerweile in manchen Städten gibt, wird in DE1 bislang nicht angeboten. Allerdings existieren nach Aussagen der Interviewten in der Kommune seit Längerem Vorüberlegungen in diese Richtung. So berichtet die Abteilungsleitung von ersten Schritten auf Seiten der Kommune, weil ein erstes Angebot einer externen Firma zur Installation eines zentralen Vormerk- und Vergabesystems vorliegt. Dieses wurde jedoch zunächst abgelehnt, es scheint bis dato kein ausreichend gemeinsames Interesse in der Kommune dazu zu geben. Die Interviewpartnerin zeigt sich jedoch vorsichtig optimistisch: „Ich denke, das wird auch hier kommen, dieses zentrale Vergabesystem von den Plätzen“ (DE1.1).

Für die Unterstützung von Familien bei der Platzssuche hat die Kommunalverwaltung mit dem Elternbüro eine Servicestelle im Jugendamt eingerichtet, an die sich Familien wenden können, die über eine reguläre Vormerkung in Einrichtungen keinen Platz erhalten oder anderweitig kurzfristige Betreuungsbedarfe haben. Das Elternbüro berät Familien, setzt sich auch mit Kindertageseinrichtungen in Verbindung und versucht, angesichts der angespannten Platzsituation trägerübergreifend Plätze zu vermitteln. Hierfür führt sie eine Platzbörse, auf der gebündelt Informationen zu gemeldeten freien Betreuungsplätzen online bereitgestellt werden. Dazu macht das Elternbüro regelmäßige Abfragen zu freien Plätzen bei den Einrichtungen, die auch jederzeit selbst Plätze melden können. Die Meldung freier Plätze ist für die Träger dabei nicht obligatorisch. Vormerkung und Vergabe erfolgen auf Einrichtungsebene.

Platzvergabe beim kommunalen Bildungs- und Betreuungsangebot

Entsprechend der dezentralen Durchführung gibt es keine einheitlichen Platzvergabekriterien. Diese sind im Rahmen der jeweiligen Aufnahmeverfahren Sache des Trägers bzw. der Einrichtungsleitungen. Die Situationsbeschreibung seitens des kommunalen Elternbüros – „das kommt ein bisschen auf die Einrichtung drauf an bzw. auf den Träger“ (DE1.4) – bestätigt sich empirisch in den weiteren Interviews mit der Praxis.

Beim kommunalen Träger entscheiden die Einrichtungen im Rahmen der Satzungsvorgaben selbst über die Platzvergabe. Die Satzung bietet hierfür lediglich eine grobe Orientierungshilfe zu den anzuwendenden (Sozial-)Kriterien. Zunächst ist vornehmlich eine Aufnahme von Kindergartenkindern ab Vollendung des dritten Lebensjahres vorgesehen. Hier spiegelt sich wider, dass die Stadt bisher keine eigenen Krippen betreibt, sodass der U3-Bereich in der

Satzung nicht auftaucht. Eine Aufnahme von Kindern unter drei Jahren ist laut Satzung vor dem Hintergrund erfolgter Platzumwidmungen (siehe Kapitel 5.2.2) jedoch auch möglich. Explizit benannte Vergabekriterien sind das Alter des Kindes, die Berufstätigkeit oder Ausbildungssituation der Eltern sowie besondere Integrationsbedarfe aufgrund von „schwierigen Lebenslagen“ (vgl. Satzung des städtischen Trägers DE1) der Familie. Die Angaben der Leitung des kommunalen Trägers bestätigen dies:

„Bei uns ist es halt im Kindergarten erst mal das Alter des Kindes. Je älter das Kind desto schneller braucht es einen Kindergartenplatz. Dann Berufstätigkeit der Eltern. Müsste ich jetzt im Vertrag nachschauen, es gibt Berufstätigkeit und Alleinerziehende, das wären so die drei wichtigsten Kriterien“ (DE1.4).

Besondere Integrationsbedarfe werden dabei jedoch nicht explizit erwähnt. Stattdessen wird auf weitere Punkte verwiesen, die in der Vergabep Praxis für Einrichtungsleitungen eine Rolle spielen (können), nämlich der Wohnort und nicht zuletzt das Datum der Vormerkung. Durch die Wartelisten, die in den Einrichtungen geführt werden, wird das Datum der Vormerkung de facto auch zu einem Vergabekriterium. Es wird jedoch betont: „Aber es geht eben nicht danach, wer zuerst kommt, mahlt zuerst, sondern wenn ich ein viereinhalbjähriges Kind von einer alleinerziehenden, berufstätigen Mutter habe, dann ist das halt gleich vorne dran“ (DE1.3). Auch die Gruppenzusammensetzung kann bei der Vergabe einen entscheidenden Faktor darstellen. Laut kommunalem Träger schauen demnach die Leitungen auch, „was fehlt mir in den Gruppen? (...) Und also, dass die Einrichtungen dann auch selber ein bisschen gucken, wie passt die Belegung. So. Ich spreche jetzt über die kommunalen, weiß aber auch, dass es in den anderen auch so läuft“ (DE1.3).

Obwohl der öffentliche Träger damit Eckpunkte gesetzt hat, an denen die Leitungen ihre Vergabe orientieren, sind diese jedoch relativ autonom in der Gewichtung der Kriterien. Die Kommune muss zunächst den Rechtsanspruch umsetzen, wie die Mitarbeiterin des Elternbüros betont: „Auf der anderen Seite hat man natürlich auch den Rechtsanspruch, also muss man ja eigentlich auch jeden nehmen. Also man versucht tatsächlich, so viele wie möglich unterzukriegen“ (DE1.4). Es wird hier deutlich, dass der kommunale Träger in der besonderen Verantwortung und Pflicht ist, die Deckung aller Bedarfe zu gewährleisten.

Aufnahmewege über kommunale Hilfestrukturen

Neben der Teilnahme am regulären Aufnahmeverfahren bestehen für besondere Betreuungsbedarfe weitere Möglichkeiten, sich vormerken zu lassen. So verweist die Kommunalverwaltung mit Blick auf Familien in schwierigen und benachteiligten Lebenslagen auf Regelkooperationen der kommunalen Akteure

im Rahmen einer „sozialraumorientierte[n] Arbeit“ (DE1.3). Dabei wird in Zusammenarbeit von Elternbüro und kommunalem Bezirkssozialdienst versucht, bei der Platzsuche in den Quartieren zu unterstützen. Dass dies insofern gelingt, als dass für Familien in besonderen Notlagen ein Betreuungsplatz auch kurzfristig gefunden werden kann, bestätigt die Abteilungsleitung des Sozialdienstes: „Also, keinen Platz bekommen, nein. Das ist eher nicht der Fall. Wir kriegen schon immer Plätze“ (DE1.6). Zentral sind dabei die eigenen Kontakte, wenn die Mitarbeitenden des kommunalen Sozialdienstes angesichts knapper Plätze Bedarfe decken können, indem sie auch ihre „(...) Beziehungen spielen lassen“ (DE1.6). Je weniger Plätze verfügbar sind, desto wichtiger werden diese. Eine weitere Möglichkeit liegt in der Erweiterung des Suchkreises für potenzielle Einrichtungen bei gleichzeitiger Ausgabe von Fahrkarten an unterstützungsbedürftige Familien, um deren Mobilität zu fördern.

Für die Unterbringung sogenannter „Härfälle“ gibt es ein explizit koordiniertes Zusammenspiel der kommunalen Akteurinnen und Akteure des Jugendamtes mit den Einrichtungen. Bei der Vermittlung von Kindern mit z.B. besonderem Förderbedarf oder im Sinne des Kinderschutzes kann in enger Abstimmung zwischen Fachberatung, Einrichtungsleitung und Elternbüro eine temporäre Aufstockung von Platzkapazitäten in einzelnen Einrichtungen veranlasst werden. „Natürlich sind es längere Wege. Auf der anderen Seite entscheidet jetzt nicht einer irgendwie von oben herab irgendwas, sondern das ist einfach eine enge Abstimmung. Es sind mehrere Personen involviert“ (DE1.4), wie im Elternbüro berichtet wird. Zu bedenken ist, dass Familien bereits im System der sozialen Dienste erfasst und bekannt sein müssen, um von der Hilfestruktur profitieren zu können.

Platzvergabe bei privaten Trägern

Auch bei den privaten Trägern sind es vornehmlich die Einrichtungsleitungen, die Vergabeentscheidungen treffen, je nach Größe des Trägers. Die Trägervertretung eines größeren konfessionellen Trägers in DE1 gibt bezüglich der Vergabekriterien an, dass in seinen Einrichtungen vornehmlich nach Datum der Vormerkung sowie Geschwisterkinder aufgenommen würden: „Geschwisterkinder, zum Beispiel, ist so ein großer Punkt, die bevorzugt genommen werden. (...) Aber das andere geht dann einfach nach, wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ (DE1.8). Diese Trägervertretung betont einerseits die Neutralität und „Chancengleichheit“ (DE1.8), die es im Aufnahmeverfahren geben solle, weshalb die Konfession trotz der Ausrichtung des Trägers keine Rolle spiele. Den Angaben zufolge gibt es daher neben den beiden genannten Kriterien „keine Vorgaben oder so, weder Konfession noch sonst irgendwas“ (DE1.8). Andererseits wird gleichzeitig betont, dass christliche Traditionen in den Einrichtungen gelebt werden sollten: „Aber was klar sein muss, dass wir den Martinsumzug haben. Und dass

wir Ostereier anmalen. Also, das erwarten wir, aber jetzt nicht hardcoremäßig“ (DE1.8). Wie dann die generell konfessionelle Ausrichtung bei der Vergabepraxis durch die hauptverantwortlichen Einrichtungsleitungen gewichtet wird, bleibt an dieser Stelle offen. Um Chancen auf einen Platz zu haben, müssen sich Familien zunächst einmal sehr frühzeitig vormerken. Der lange Vorlauf („am besten vor der Zeugung“, DE1.8) spiegelt die hohe Nachfrage vor Ort.

Auch bei einem anderen konfessionellen Träger der Stadt wird ein großer Handlungsspielraum bei der Vergabe sichtbar. Die Trägervertretung betont die eigenen Auswahlmöglichkeiten bei der Platzvergabe, die auch explizit genutzt würden.

„Als freier Träger haben wir den Vorteil, dass wir eigentlich Auswahlen machen können. So sehe ich das. Und städtische Einrichtungen sind verpflichtet, die zu nehmen, also jeden, der da kommt. Und wir haben schon die Möglichkeit zu sagen: nein, also eine Auswahl zur Person. Das nehmen wir auch wahr“ (DE1.10).

Dabei gibt es bei diesem Träger keine expliziten Vorgaben für die Platzvergabe. „Also es gibt nicht diese Warteliste, sondern es gibt halt im Endeffekt gibt es die Geschwisterkinder und die Krippenkinder“ (DE1.10), so die Trägervertretung. Im Verlauf des Interviews wird deutlich, dass es auf Einrichtungsebene durchaus eine Warteliste und eine hohe Nachfrage gibt. Die Mehrheit der Kinder, die die Einrichtung besuchen, wohnt in der Nähe. Bezüglich der Frage nach weiteren Sozialkriterien bei der Vergabe zeigt sich der Interviewpartner kritisch. Man habe solche in der Vergangenheit gehabt, vor allem für Alleinerziehende, es sei jedoch auch aufgrund von Personalmangel mittlerweile schwierig diese zu überprüfen. In der Praxis trifft die Einrichtungsleitung die Entscheidung. So schildert die Leitung eines Kindergartens des gleichen Trägers, die ebenfalls am Interview teilnimmt, ihr Vorgehen als individuellen Entscheidungsprozess:

„Wir haben keine schriftlich fixierten Vorbedingungen, wo man dann sagen kann, die kriegt eine Zusage. Das ist reinst momentan eine Entscheidung von mir, wenn die Person mir gegenüber sitzt und meine stellvertretende Leitung halt dementsprechend auch nochmal selber auch entscheidet, unabhängig von mir. (...) Ich mache dann eine pädagogische Überlegung, denke mir, ja, okay, die würden zu uns passen, dieses Kind oder auch Jungen/Mädchen, damit es auch ein Ausgleich ist, und die Eltern sind interessiert. Ja und warum soll ich diese Eltern dann eigentlich, wenn wir ein gutes Gefühl haben, wieder wegschicken“ (DE 1.10).

Dabei versucht die Leitung nach eigenen Angaben, gemeinsam mit ihrer Stellvertretung eine „Sozialauswahl“ (DE1.10) auf Grundlage gefühlter Bedürftigkeit zu treffen. Hierfür habe man ein eigenes „Minipunktesystem“ (DE1.10) entwickelt, das aber eher „Gefühlssache“ (DE1.10) sei. Es wird deutlich, wie

individuell hier eine Vergabeentscheidung getroffen wird und die Leitungen letztlich auch die alleinige Verantwortung tragen. Hierzu wird mit Blick auf das konfessionelle Segment berichtet, dass es eine Trägerkonferenz der kirchlichen Träger in DE1 gibt. Auf diesen Treffen geht es den Angaben zufolge jedoch primär um organisatorische und alltagspraktische Fragen von Einrichtungen, die Platzvergabe sei noch kein Thema gewesen: „Die sprechen über alles Mögliche, aber die Frage Zugang, war noch nie / Entweder gibt es Biostoffverordnung und Kinderschutzkonzept, und wir sprechen über alles, aber Aufnahmekriterien (...)“ (DE1.10).

Mit Blick auf die Konfessionszugehörigkeit gibt die Vertretung des Trägers an, diese würde im Aufnahmeverfahren nicht abgefragt. Gleichzeitig ergibt sich aus den Schilderungen der Einrichtungsleitung, dass ein Engagement in der Kirchengemeinde des Trägers durchaus erwünscht ist: „Interessierte Eltern, die da nachfragen, neugierig sind, auch sich beteiligen wollen, die Interesse haben, auch zum Beispiel jetzt in der Kirche sich zu beteiligen. Und das ist für mich ein Auswahlkriterium, nehme ich mir als Leitung“ (DE1.10).

Dass die Frage der Konfession im Kontext der Aufnahme in Betreuungseinrichtungen in der Vergangenheit in DE1 zentraler Gegenstand von Diskussionen war, wird an mehreren Stellen deutlich. Zum einen berichtet die Kommunalverwaltung von schwierigen Gesprächen mit den konfessionellen Trägern dazu. Hintergrund war ein überdurchschnittlicher Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund in städtischen Einrichtungen gegenüber einer deutlich homogenen Gruppenbildung in den örtlichen konfessionellen Einrichtungen, die den größten Teil an Betreuungsplätzen in DE1 stellen.

„Also es gab immer einen vorsichtigen Austausch. Also so nach dem Motto: Könnte es sein, dass eventuell vielleicht wäre es möglich, dass hier eventuell doch weniger Kinder mit Migrations / Also wirklich so wie ein rohes Ei, weil da war wirklich die Situation, wir dürfen ja da niemanden verschrecken und ja. Sehr viel mehr Einfluss haben wir da nicht genommen“ (DE1.3).

Dazu räumt die Trägervvertretung des einen konfessionellen Trägers ein, dass es früher einmal „Tendenzen“ (DE1.8) gegeben habe, Kinder aus der Kirchengemeinde prioritär aufzunehmen, sieht dies aktuell jedoch nicht (mehr) gegeben: „Das können wir nicht machen. Das können wir guten Gewissens nicht machen. Wo fängst du an? Wo hörst du auf? Ich möchte keinen so Pfarrei-Angehörigen-Bonus hier haben. Ich weiß ja gar nicht, ob das ganz legal wäre“ (DE1.8).

In der Vergabepolitik eines anderen konfessionellen Trägers wurde dazu deutlich, dass die Konfession durchaus (weiterhin) eine zentrale Bedeutung hat, wenn Plätze vornehmlich an Gemeindemitglieder vergeben werden. Eine Migrationsgeschichte sei jedoch explizit kein Ausschlusskriterium bei der Aufnahme: „Das heißt nicht, wenn wir auswählen, dass wir irgendwie zwischen Migration oder

so unterscheiden. Also das möchte ich schon mal klarstellen. Also das gibt es überhaupt nicht“ (DE1.10). Entscheidend sei vielmehr das Interesse, auch an der kirchlichen Arbeit. Die Leitung verweist auf den Anteil von Migrationsfamilien in der eigenen Einrichtung, allerdings hat ihre Aufnahmebereitschaft auch Grenzen:

„33 Kinder mit Migrationshintergrund, also da sind wir gut drin. Wenn man natürlich auch sieht, dass in städtischen Einrichtungen, muss man auch mal sehen, da sind vielleicht 90 % in einer Gruppe. Da bin ich natürlich froh, wenn ich auswählen darf, muss ich ehrlich sagen, wenn wir die freie Auswahl haben“ (DE1.10).

Diese Positionierung verdeutlicht zum einen die individuellen Spielräume auf Einrichtungs- und Trägerebene, die mit einem dezentralen Vormerk- und Vergabeverfahren verbunden sind und die sich auf die Zusammensetzung der in den jeweiligen Einrichtungen betreuten Kinder auswirken können. Die Kommune hat hier aufgrund der Trägerautonomie kaum Einflussmöglichkeiten. Zum anderen wird im Gesamtbild der expliziten Zurückhaltung der Kommune und den starken Positionierungen der beiden konfessionellen Trägervertretungen bezüglich der Kriterien Konfession und Migration deutlich, dass es sich bei den Aufnahmekriterien um ein heikles und hochpolitisches Thema handelt, das die Zusammenarbeit von Kommune und privat-gemeinnützigen Trägern zumindest in der Vergangenheit auch belastet haben dürfte.

Bezüglich des Datums der Vormerkung springen die teilweise sehr langen Vorläufe bei den beiden konfessionellen Trägern ins Auge. Vormerkungen deutlich vor dem Erreichen des Eintrittsalters des Kindes scheinen an der Tagesordnung zu sein. Nach Angaben der Einrichtungsleitung des zweiten konfessionellen Trägers ist dies eine jüngere Entwicklung. Mittlerweile führen demnach mehrere privat-gemeinnützige Träger nicht nur Wartelisten aufgrund der hohen Nachfrage, sondern vergeben auch deutlich früher Plätze, teilweise bis zu zwei Jahre im Voraus: „Jetzt habe ich 2018 Zusagen für 2020 [gemacht]“ (DE1.10). Hintergrund für diese frühe Vergabe sind administrative Vorteile für die Träger in der Platzverwaltung:

„Wie ich angefangen habe 1996 (...), da war es immer so, dass man im April anfang, für September des gleichen Jahres die Kinder auszusuchen. Große Konkurrenzsituation, und ich habe dann angefangen, vor sieben Jahren schon, dann im Oktober des vorgehenden Jahres, praktisch ein Jahr vorher dann schon die Zusagen zu machen. Die anderen Einrichtungen hier rum ziehen jetzt mit“ (DE1.10).

Letztlich führt also die dezentrale Vergabeorganisation dazu, dass Einrichtungen privat-gemeinnütziger Träger Plätze zu zunehmend unterschiedlichen Zeitpunkten und vor allem zunehmend früher vergeben, um den eigenen

Planungsaufwand zu verringern. Ähnliches zeigt sich bei dem privat-gemeinnützigen Träger des örtlichen Familienzentrums, der neben Spielgruppen und Beratungsangeboten eine Krippe betreibt. Auch hier haben das Datum der Vormerkung sowie das Geschlecht eine zentrale Bedeutung:

„[I]n der Krippe, ja, da ist es eigentlich Anmeldedatum, Junge, Mädchen. Und Migrant, das ist bei uns so, (...) wir haben einfach automatisch zwischen 40 und 45 %. Also die Hälfte der Gruppe ist in der Regel, kommt aus einem anderen Land“ (DE1.5).

Im Unterschied zu den anderen Einrichtungen werden gezielt Familien mit Migrationshintergrund adressiert. Ein privat-gewerblicher Träger betont ebenfalls die Möglichkeit zur Auswahl seiner Klientel:

„Also wir haben keine festen Kriterien (...). Haben wir bewusst nicht, weil wir sagen, wir sind so eine kleine familiäre Einrichtung, die Leute müssen einfach zu uns passen (...) dann entscheidet tatsächlich das Persönliche. (...) Wohnort für mich erstmal Wurst. Das darf das Jugendamt jetzt natürlich nicht hören, aber das [Passen] ist uns tatsächlich wichtiger als alles andere“ (DE1.7).

Die Einrichtung dieses Trägers wird primär von Kindern berufstätiger Eltern besucht. Die Leitung dieses Trägers setzt dabei explizit auf gleiche Lebens- bzw. Erwerbssituationen der Familien, die vorrangig aufgenommen werden. Abweichende Lebenslagen scheinen hier keine Berücksichtigung zu finden. Die Wohnortnähe, deren Berücksichtigung bei der Vergabe eigentlich über das SGB VIII gesetzlich vorgesehen ist, stellt ebenfalls kein zentrales Kriterium dar.

Auch im Segment der Kindertagespflege sind einheitliche Vergabekriterien nicht üblich. Die Vertretung des koordinierenden Trägers berichtet von eigenständigen Entscheidungen der Tagespflegepersonen:

„(...) die Tagespflegeperson kann entscheiden, wen sie nimmt und wen nicht. (...) Es gibt Kommunen, die das anders machen oder Träger, die das anders machen. Aber wir sind der Ansicht, wenn jemand selbständig ist, kann er auch bestimmen, mit wem möchte er zusammenarbeiten“ (DE1.9).

Über die kommunale Bezuschussung der Kindertagespflege gäbe es gegebenenfalls mehr Möglichkeiten seitens des örtlichen Jugendamtes, bei der Platzvergabe in diesem Segment steuernd mitzuwirken. Dies wird jedoch wie bei den privat-gemeinnützigen Einrichtungsträgern nicht wahrgenommen.

Dem Jugendamt der Kommune sind die Auswahlmöglichkeiten, die an die dezentrale Vergabe gekoppelt sind, bewusst; die Abteilungsleitung problematisiert selbst die potenziell entstehenden Selektionsmuster:

„(...) dass natürlich freie Träger unter Umständen auch ein Beuteschema haben. Das heißt, die suchen gezielt, was zu ihnen passt, aus, und dann ist auch die Frage, was bleibt mit denen übrig, die jetzt da übrigbleiben? Und auch da muss man eben sagen, wir haben auch einen Migrantenanteil“ (DE1.3).

Nachsteuerungsversuche seitens der Kommunalverwaltung über einen gezielten Dialog zwischen Kommune und privaten Trägern zu bestimmten Vergabekriterien (Migrationshintergrund) oder über die Einführung eines zentralen Aufnahmeverfahrens waren bisher nicht erfolgreich. Möglicherweise liegt dies auch an der lokalen Trägerstruktur (vgl. Kapitel 5.2.1), die durch die Dominanz weniger privat-gemeinnütziger Träger geprägt ist. Die insgesamt auf Einrichtungsebene vorherrschende Kriterienvielfalt ist für Eltern nicht unbedingt transparent. Der Einschätzung im Elternbüro zufolge können diese im Fall einer Absage zwar in der Einrichtung nach den Gründen fragen, aber klar sei, „dass die Einrichtungen jetzt nicht jedem einzelnen dann das komplett auflisten können und vorlegen. Müssen sie ja auch gar nicht“ (DE1.4).

Insgesamt zeigt sich, dass die Ermessensspielräume der Träger und Einrichtungsleitungen in DE1 beim Vormerk- und Vergabeverfahren durch die dezentrale Organisation sehr groß sind. Die Annahme der kommunalen Abteilungsleitung, „ich denke, da sind die Kriterien ähnlich bei den freien Trägern“ (DE1.3) verweist darauf, dass es kaum Austausch zwischen den Trägern oder mit der Kommune über die Form der Platzvergabe zu geben scheint. Vielmehr zeigt sich empirisch, dass sich die Vergabepraktiken der einzelnen Träger gemäß der Trägerautonomie und ihren Prioritätensetzungen in der aktuellen Verfahrensform deutlich unterscheiden. Durch die dezentrale Ansiedlung auf Einrichtungsebene kann die Vergabe selbst zwischen Einrichtungen eines Trägers je nach Gewichtung bestimmter Kriterien variieren. Weil die Vorgaben des kommunalen Trägers eher vage gehalten sind, haben auch kommunale Einrichtungsleitungen gewisse Spielräume. So ist festzustellen, dass durch das Fehlen übergeordneter Vorgaben die Träger Strategien finden, ihre Plätze nach ihren Bedürfnissen und nach denen ihrer Klientel zu besetzen.

5.2.4 Unterschiedliche Informationsangebote und -bedarfe: Werbung vs. Aufklärung

Informationspolitik der Kommune und des kommunalen Trägers

Information und Beratung zur Kindertagesbetreuung gibt es für Familien an verschiedenen Stellen. Diese allgemeinen Angebote werden primär durch die Kommune bereitgestellt. Angesichts des dezentralen Aufnahmeverfahrens setzt die Kommune auf ein digitales Informationsangebot auf ihrer Internetseite, wo

Informationen rund um die Kindertagesbetreuung in der Kommune bereitgestellt werden, allerdings nur auf Deutsch. Zudem ist hier das Elternbüro im Jugendamt zu nennen, das Eltern die Möglichkeit der persönlichen und telefonischen Beratung bietet, sowohl genereller Art als auch gezielt bei der Platzsuche. Ziel ist die niedrigschwellige Informationsweitergabe zu Aufnahmefragen. Diese Beratung ist primär auf Deutsch möglich, auch die Platzbörse (vgl. Kapitel 5.2.3) ist nur auf Deutsch verfügbar.

Mit Blick auf potenziell benachteiligte Familien, deren Kinder (noch) kein Angebot der Kindertagesbetreuung besuchen, und die nicht über die genannten kommunalen Hilfestrukturen in das FBBE-System kommen (vgl. Kapitel 5.2.3), räumt die Kommunalverwaltung fehlendes Wissen ein: „Die Kinder, die gar nicht auf die Warteliste kommen, von denen kriegen wir ja nichts mit“ (DE1.3). Anzahl und potenzielle Bedarfe dieser Familien werden nicht gezielt beobachtet. Ein aufsuchendes Programm der Kommune speziell für Familien mit Migrationshintergrund wurde nach eigenen Angaben wieder eingestellt. Somit gibt es keine gesonderte Strategie in DE1, Familien in benachteiligten Lebenslagen gezielt zu adressieren. Erschwerend wirkt sich aus, dass ohnehin nicht ausreichend Plätze zur Verfügung stehen, wie die Abteilungsleitung beschreibt:

„Jetzt eine spezielle Strategie darauf ausgerichtet, dass man sagt, wir wollen, dass alle Kinder / und wir müssen uns besonders darum kümmern, die Kinder zu erreichen, deren Eltern da, sage ich mal, Berührungängste [haben] oder denen das dann auch manchmal einfach egal ist, die erreichen, gibt es nicht. Ich denke mal, der Hintergrund ist natürlich auch, dass wir gar nicht die Platzkapazität haben und wenn wir versuchen, alle Kinder da anzusprechen und abzuholen, müssen wir ihnen ja auch einen Platz anbieten können. Und wenn wir das nicht können, brauchen wir auch nicht groß trommeln“ (DE1.3).

Wie in DE2 (vgl. Kapitel 5.3) wird der Platzmangel angeführt, um die Zurückhaltung der Kommunalverwaltung bei der Ansprache von Familien, die bisher keine außerfamilialen Betreuungsangebote nutzen, zu rechtfertigen. Dabei stellt jedoch das dezentrale Vormerkverfahren hohe informationsbezogene Anforderungen an alle Familien, wie im Elternbüro beobachtet wird. Diese müssen über ihre Aufnahmemöglichkeiten und entsprechende Fristen informiert sein, die bei fehlenden Platzkapazitäten besonders wichtig sind. Hier tut sich besonders die Gruppe der Neuzugewanderten laut Erfahrungen des Elternbüros schwer:

„Anmeldung verpennt, definitiv ja. Ich glaube das liegt aber auch daran, dass man auch einfach nicht weiß, wie das läuft. Vielen ist auch nicht bewusst, dass man sich wirklich so frühzeitig darum kümmern muss, damit man einfach längere Zeit auf der Liste steht und dann bevorzugt werden kann (...) viele Flüchtlingsfamilien auch oder mit Asylanträgen“ (DE1.4).

Dennoch gibt es kaum gezielte Informationen für diese Gruppe. Gerade bei neuzugewanderten Familien, die noch nicht mit dem System vertraut sind, sei „es schwierig, da einen Ansatzpunkt zu finden“ (DE1.4). Aber auch wenn Eltern um das Vormerkprozedere wissen, müssen sie den Aufwand betreiben, sich teilweise sehr frühzeitig und auch parallel in mehreren Einrichtungen vormerken zu lassen. Dies ist in DE1 jedoch bei Weitem nicht bei allen Eltern von Erfolg gekrönt, wie die Erfahrungen des Elternbüros zeigen, sondern stark abhängig von den jeweiligen Ressourcen:

„Ich habe auch oft die Erfahrung gemacht, dass die Leute dann herkommen und sagen, wir waren überall, aber man hat uns überall gesagt, es ist voll. Sie wissen dann in dem Moment nicht, sich zu artikulieren oder wissen auch vielleicht auch gar nicht um die Möglichkeit, dass sie trotzdem sagen können, okay, aber ich möchte trotzdem gerne auf die Warteliste gesetzt werden. (...) Und das ist vielen entweder nicht klar, sie verstehen es sprachlich nicht, wussten eben nicht, dass sie sich rechtzeitig drum kümmern müssen, und die haben es natürlich schwerer“ (DE1.4).

Die Kommune hat das Elternbüro als persönliche Ansprechmöglichkeit für alle Eltern eingerichtet. Kann kein Platz vermittelt werden, ist für die dortige Mitarbeiterin selbst an diesem Punkt „im Prinzip ja nur die Aufgabe dann, runterbringen, beruhigen“ (DE1.4). Auch wenn nicht jeder, meist kurzfristig gemeldete, Bedarf zur Vermittlung führt, so kann das Elternbüro durch den engen Kontakt mit vielen Einrichtungen dennoch ein wichtiger Türöffner sein. Zudem betont die Kommunalverwaltung den persönlichen Kontakt über die Stelle als einen strategischen Vorteil gegenüber einem digitalen Vormerkverfahren, der ihrer Ansicht nach möglicherweise auch rechtliche Schritte seitens der Eltern abgewendet habe, da deren Sorgen persönlich beantwortet werden konnten:

„Wir kommen immer gerade noch so durch (...) Und ich glaube, das hat auch was damit zu tun, dass wir eben noch kein mediengestütztes Vergabesystem haben, sondern wir haben eine Kollegin, die Frau Vogl³², die sitzt am Telefon, und da ruft jemand an, und der hat einen Menschen am Apparat, und kann er denn klagen, und da hört jemand zu, und dann wird gesagt: ‚Okay, ich bemühe mich‘ oder so. Also von daher ist da eine andere Kommunikation möglich, als wenn die sich da einloggen und halt irgendwann Absage, Absage, Absage kriegen“ (DE1.3).

Dass ein zentrales Vormerkverfahren zunächst einmal einen Vorteil für Eltern hat, nämlich die gezielte Reduktion des Aufwands, in mehreren Einrichtungen vorzusprechen, wird hier nicht thematisiert. Um letztlich von den

32 Wo in den Zitaten von den Interviewten Namen von Personen, Orten etc. genannt werden, sind diese pseudonymisiert worden.

Unterstützungsmöglichkeiten der Beratungsstelle zu profitieren, sind jedoch das Wissen über diese und auch eine möglichst frühzeitige Kontaktaufnahme gerade für Familien notwendig, die mit dem hiesigen FBBE-System noch nicht vertraut sind, wie im Elternbüro berichtet wird. Eine besondere Werbung oder Informationsstreuung über mögliche Vermittlungsinstitutionen bzw. -personen findet hingegen nur bedingt statt. Hierfür wird vor allem auf andere kommunale (Beratungs-)Stellen verwiesen. Eine solche Informationsdiffusion findet beispielsweise über die kommunale Erziehungsberatungsstelle statt. Häufig finden sich auch dort Eltern mit kurzfristigem Bedarf ein, davon „[...] 40 % mit Migrationshintergrund“ (DE1.2). Die Beratung wird in vier Sprachen angeboten. Die kommunale Erziehungs- und Familienberatungsstelle bietet zugleich Fortbildungen und Fachberatungen in den Einrichtungen an, auch trägerübergreifend, und hat somit einen guten stadtweiten Kontakt direkt in die Einrichtungen hinein. Zudem werden in Betreuungseinrichtungen bei Bedarf Elterngruppen angeboten, die offen für den Stadtteil sind, um die Hürde abzubauen, in eine Beratungsstelle gehen zu müssen. Hier scheint es, eine gezielte Kooperation zur Information benachteiligter Familien zu geben. Des Weiteren werden Informationen zur Kindertagesbetreuung über die Bezirkssozialarbeit des Jugendamtes gestreut: „Es ist ja vielleicht auch nicht immer bekannt, dass es Übernahmen von Kindergartengebühren gibt. (...) Da muss man vielleicht auch noch ein bisschen Überzeugungsarbeit leisten oder auch Informationen weiterbringen“ (DE1.6). Dass dies eine größere Hürde darzustellen scheint, wird auch darin deutlich, dass die Zahl der Anträge auf Kostenübernahme in der Kommune laut kommunalem Bildungsbericht seit 2015 zurückgegangen ist, anders, als es auch aufgrund des Zuzugs von Geflüchteten erwartbar wäre. Es stellt sich die Frage, ob eine wachsende Zahl an Familien, die trotz eines Anspruchs auf finanzielle Unterstützung, diese nicht wahrnehmen, weil sie davon nichts wissen.

Informationsangebote privater Träger

Bei den privaten Trägern gestaltet sich das Informationsangebot rund um die Aufnahme in die Kindertagesbetreuung unterschiedlich. Ein konfessioneller Träger muss „überhaupt keine Werbung mehr machen“ (DE1.10), da er seine Plätze häufig an Kinder vergibt, die bereits in einer seiner Krippeneinrichtungen waren oder Geschwisterkinder sind. Im Hinblick auf Neuzuwandernde wird eine Informationspflicht nicht als Bringschuld der Einrichtung wahrgenommen:

„Das mit der Mundpropaganda, das kann natürlich ganz gut so sein. Es ist nicht zu unterschätzen. Ich glaube nicht, dass die sich zwei Stunden vor die Homepage setzen und alles durchklicken, sondern das ist natürlich, also 70 % ist Mundpropaganda, wenn es reicht“ (DE1.10).

Es ist anzunehmen, dass diese Informationen nur Eltern erreichen, die sich bereits in den Kreisen der Klientel dieser Einrichtungen bewegen. Es gibt keine digitale Bündelung von Angeboten des Trägers selbst. Er nutzt die Homepage der Stadt mit und ist auf einer Plattform der nächstgrößeren Stadt vertreten, wo Einrichtungen des evangelischen Trägers beworben werden. Diese Form der transparenten digitalen Präsenz wird von der Trägervertretung eher als Manko empfunden: „Damit die Warteliste noch länger wird“ (DE 1.10).

Der andere konfessionelle Träger ist hingegen „(...) schon interessiert daran, die Kindergärten gute Öffentlichkeitsarbeit machen zu lassen. (...) Alle Kindergärten sind verpflichtet, Homepages zu haben. Die sind bei uns gebündelt auf unserer eigenen Webplattform, die Gesamtkirchengemeinde. Die sind auch verlinkt mit [DE1, Anm. d. Verf.]“ (DE1.8). Die Einrichtungen des Trägers sind zu einer Onlinepräsenz verpflichtet. Informationen zu den Einrichtungen des Trägers werden gebündelt digital präsentiert und in Zusammenarbeit mit der Kommune einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt. Es gibt also eine Steuerung der Zugänglichkeit von Informationen bei dem katholischen Träger und eine gesteuerte Handlungskoordination seiner Einrichtungen zur Verpflichtung auf Onlineauftritte. Diese Form der Information setzt voraus, dass Familien deutsch sprechen und sie wissen, wo sie suchen müssen und mit einem digitalen Angebot umgehen können. Wenn es um eine weiterführende Ansprache von Familien über niedrigschwellige Formen wie Flyer geht, sagt die Trägervertretung selbst: „Das ist eigentlich nicht wirklich das Thema“ (DE1.8). Dass mit dem Informationsangebot des konfessionellen Trägers trotz Onlineauftritts nicht alle Familien erreicht werden, lässt auch die geringe Zahl an geflüchteten Kindern in den Einrichtungen dieses Trägers vermuten, die nach dessen Angaben sehr gering ist. Dort führt man diese niedrigen Quoten auf individuelle Faktoren zurück: „Also die machen das lieber selber. Liegt an der familiären Struktur“ (DE1.8). Geflüchtete Familien, die sich in der Kommune niedergelassen haben, erhalten laut der Trägervertretung anderweitig Informationen zum frühkindlichen Bildungssystem: „Es gibt ja ganz große Helferkreise und Teams, die denen das sagen“ (DE1.8). Der Träger sieht sich bzw. seine Einrichtungsleitungen an dieser Stelle nicht in der Pflicht, die Zugänglichkeit zu Informationen zum Aufnahmesystem an diese Familien weiterzugeben und überlässt dies den kirchlichen Unterstützungsstrukturen.

Der Träger der Kindertagespflege gewährleistet über Flyer in verschiedenen Sprachen eine Zugänglichkeit zu Informationen, die gut zugänglich für verschiedene Gruppen von Familien erscheinen. Seine Informationspolitik wird zugleich an verschiedene Hilfestellen breit gestreut: „Wir haben die Informationsmaterialien in anderen Sprachen. Wir haben sie auch in den Stellen quasi ausliegen“ (DE1.9). Damit versucht der Träger, offenbar mehr Menschen zu erreichen, da er bei seiner Klientel wahrnimmt, dass es an Aufklärung und transparenten Informationen zum FBBE-System mangelt:

„Wirklich, weil es unter dem Jahr ist oder weil sie es nicht kennen. Oder Anmeldefristen verpasst haben. Also das ist natürlich was, würde ich sagen, was schon Familien, die zugezogen sind oder mit Migrationshintergrund, eher passiert. Dass sie einfach diese Abläufe hier nicht so kennen“ (DE1.9).

Der Träger der Kindertagespflege hat insbesondere zugezogene Familien und Familien mit Zuwanderungsgeschichte – und daher wenig Systemwissen – identifiziert, die gezielt mit mehrsprachigen Flyern adressiert werden. Die Strategie eines weiteren privat-gemeinnützigen Trägers, der neben der Regelbetreuung auch niedrigschwellige Spielgruppen anbietet, ist eine interkulturelle Beratung zwei Mal pro Woche für Familien, die in benachteiligten Quartieren den Weg zu diesem Träger gefunden haben (vgl. DE1.5). Im Gegensatz dazu macht der privat-gewerbliche Träger für seine Krippe „nicht wirklich viel Werbung. Weil diese Mund-zu-Mund-Propaganda schon ausreichend ist“ (DE1.7).

Insgesamt gibt es keine akteursübergreifende Steuerung von kommunaler Seite der Informationsangebote in DE1. Durch die stark dezentrale Organisation der Einrichtungslandschaft liegt es im Ermessen eines jeden Trägers, welche Informationsangebote gemacht werden. Das Engagement der Träger variiert entsprechend. Aufgrund der hohen Nachfrage nach knappen Plätzen profitieren viele Träger nach eigenen Angaben von Mund-zu-Mund-Propaganda und nehmen kaum einen Informationsbedarf auf Elternseite wahr. Vor dem Hintergrund begrenzter Aufnahmekapazitäten ist kein verstärktes Bemühen zu beobachten, eine breit angelegte und diversitätssensible Informationspolitik zu etablieren, weder von kommunaler noch von Trägerseite.

5.3 Zweite Fallstudie Deutschland (DE2)

5.3.1 Kommunalprofil

Demografie und Wirtschaft

DE2 ist eine kreisfreie Stadt in NRW mit einer Einwohnerzahl von über 500.000. Damit gehört DE2 zu den bevölkerungsreichsten Großstädten in dieser Region. Mit Blick auf die Bevölkerungsentwicklung von DE2 zeigt sich außerdem ein Bevölkerungszuwachs von ungefähr 8 % innerhalb der letzten zehn Jahre, welcher insbesondere auf den kontinuierlichen Zuzug junger Erwachsener im Berufseinstiegsalter zwischen 18 und 30 Jahren, sowohl aus dem In- als auch Ausland, zurückzuführen ist. Der kommunale Haushalt in DE2 kann als prekär bezeichnet werden. Im Jahr 2019 hatte DE2 mit knapp 8 % eine im bundesdeutschen Vergleich überdurchschnittlich hohe Arbeitslosenquote, wenngleich die Beschäftigungsrate innerhalb der letzten Dekade um ca. 25 % anstieg. Gleichzeitig

können nach Angaben der Agentur für Arbeit etwa zwei Drittel der in DE2 Geborenen keinen berufsqualifizierenden Abschluss nachweisen.

Die herkunftsspezifische Zusammensetzung der Bevölkerung in DE2 weist eine heterogene Struktur auf. Während knapp 14% der deutschen Gesamtbevölkerung im Ausland geboren wurden, liegt diese Zahl in DE2 bei rund 20%. Etwas mehr als 70% der im Jahr 2018 zugewanderten Personen kamen aus einem europäischen Land, darunter etwa die Hälfte aus EU-Mitgliedsstaaten.

Mit Blick auf die Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften in DE2 zeigt sich, dass im Jahr 2018 rund ein Fünftel aller Haushalte in DE2 Familien mit Kindern ausmachten. Unter allen Haushalten mit Kindern befinden sich mehrheitlich verheiratete Paare, wohingegen 8% Alleinerziehende sind. Insgesamt leben knapp 70.000 Kinder im Vorschulalter in der Kommune, und die Geburtenzahl ist mit etwas mehr als 10.000 Neugeborenen im Jahr 2019 in DE2 leicht rückläufig, befindet sich jedoch im Vergleich zu den letzten zehn Jahren auf einem überdurchschnittlich hohen Niveau. Der Anteil von Kindern in Familien mit SGB II-Bezug liegt bei ca. 20%, was in etwa dem bundesdeutschen Durchschnitt entspricht (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020b). Dabei zeichnen sich jedoch deutliche Unterschiede nach Stadtteilen ab. Während der Anteil dieser Kinder in einigen Stadtteilen bei unter 10% liegt, gibt es auch Stadtteile, in denen 50% der Kinder in Familien mit SGB II-Bezug leben.

Das lokale Angebot der Kindertagesbetreuung

DE2 bietet für die Betreuung im Wesentlichen drei unterschiedliche Betreuungsformate an (Krippen, Kindertagesstätten und Kindertagespflege), die sich nach Gruppengröße und Alter der betreuten Kinder unterscheiden. Zuständig für die lokale Kinderbetreuung in DE2 ist das städtische Jugendamt. Das Jugendamt kümmert sich um die Koordination, Vermittlung und Beratung von Kindertageseinrichtungen, Trägern und Eltern sowie die Koordination der Ausbildungs- und Anerkennungsverfahren für Tagespflegepersonen. Die Verwaltung des Jugendamtes ist über eine zentrale Struktur mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen organisiert. Zusätzlich gibt es Bezirksjugendämter, in denen die Fachberatungen angesiedelt sind. Die Bezirksjugendämter sind der zentralen Verwaltungsstruktur des Jugendamtes unterstellt und bilden somit – quasi als Außenstellen – einen Teil des städtischen Jugendamtes. Während in manchen Kommunen das städtische Jugendamt gleichzeitig für die Bedarfsplanung verantwortlich zeichnet, wurde die Zuständigkeit hierfür in der Vergangenheit an das Referat für Bildung übertragen und dafür eine eigene organisatorische Einheit geschaffen. Ziel der Umstrukturierung war es, die Jugendhilfeplanung mit der Schulentwicklungsplanung enger zu verzahnen. Demnach zeigen sich in DE2 zwei organisatorische Einheiten als zentrale Akteure für die Bedarfsplanung und Angebotsgestaltung vor Ort: das städtische Jugendamt und die Stabsstelle

für Jugendhilfeplanung. Diese Organisationsstruktur setzt eine netzwerkbasierte Governance im Sinne von intensiven Abstimmungs- und Austauschprozessen zwischen den beiden Stellen voraus.

In DE2 partizipieren in etwa 30 % der unter Dreijährigen an Betreuungsangeboten, wobei ca. 8 % der unter Dreijährigen ein Angebot der Kindertagespflege und 20 % eine Kindertageseinrichtung nutzen. Die Bedarfszahlen für den U3-Bereich liegen im Untersuchungszeitraum ausgehend von einer Elternbefragung aber bei weit über 30 %, sodass hier eine Diskrepanz zwischen zur Verfügung stehenden Plätzen und Bedarfen festzustellen ist. Die Betreuungsquote der Kinder über drei Jahren beträgt ca. 95 %. Das frühpädagogische Angebot in Kommune DE2 umfasst rund 700 Kindertageseinrichtungen mit knapp 40.000 betreuten Kindern von null bis sechs Jahren. Von allen betreuten Kindern in DE2 nehmen ca. 40 % ein Angebot einer kommunalen Einrichtung wahr. Der Anteil der betreuten Kinder bei privat-gemeinnützigen Trägern liegt bei ca. 60 %. Privat-gewerbliche Einrichtungen fallen hingegen in der Gesamtbetrachtung der Trägerstruktur kaum ins Gewicht.

Im U3-Bereich nimmt die Mehrzahl der Kinder 25 bis 35 Stunden wöchentlich an frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten von Kindertageseinrichtungen teil. In der Kindertagespflege ist der Stundenumfang tendenziell höher. Etwa 80 % der Kinder von drei bis sechs Jahren besuchen Betreuungseinrichtungen über 35 Stunden pro Woche. Der Anteil von Kindertagesstätten mit Randzeitangeboten von vor 7:30 Uhr bis nach 16:30 Uhr liegt bei fast 80 % und somit deutlich über dem nordrhein-westfälischen Landesdurchschnitt von knapp 60 %. Kindertageseinrichtungen hingegen, deren Öffnungs- und Schließzeiten nach 7:30 Uhr und vor 16:30 Uhr liegen, machen demgegenüber einen Anteil von ungefähr 10 % aus. Eine Fachkraft in DE2 betreut in einer Gruppe mit Kindern im Alter von null bis drei Jahren im Median 3,5 Kinder. In einer Gruppe mit Kindern im Alter von drei Jahren bis Schuleintritt sind es durchschnittlich rund acht Kinder. Etwa 60 % der Fachkräfte in DE2 haben einen fachbezogenen Fachschulabschluss.

Budget und Finanzierung der Betreuungsangebote in Stadt DE2 richten sich vornehmlich nach landesgesetzlichen Vorgaben (Teil 3, Kapitel 2 im KiBiz) (für eine Übersicht siehe Rudolphi/Preissing 2018). Die Regelungen legen die jeweiligen finanziellen Beteiligungen des Landes, der Kommune, der Träger und der Eltern fest. Für die Finanzierung von Einrichtungen erhalten Träger in DE2 Förderung vom Land, deren Höhe sich aus im KiBiz festgelegten Eigenanteilen der Träger ergibt. Die Eigenanteile sind jedoch nach Trägertyp ausgerichtet. Während beispielsweise Elterninitiativen einen sehr geringen Eigenanteil entrichten müssen (3,4 %), tragen andere freie Träger einen höheren Eigenanteil (7,8 % für nicht-konfessionelle, gemeinnützige bzw. 10,3 % für kirchliche Träger), wobei öffentliche Einrichtungen prozentual den höchsten Eigenanteil erbringen müssen (12,5 %). Zusätzlich dazu stellt NRW seit 2014 Landeszuschüsse

für Einrichtungen zur Verfügung, die besonderen Unterstützungsbedarf anmelden. Hierzu zählen sogenannte „plusKITAs“, die sich an Einrichtungen mit einem hohen Anteil von Kindern mit besonderem Unterstützungsbedarf im Bildungsprozess richten sowie Einrichtungen mit einem hohen Anteil an Kindern mit Sprachförderbedarf (zur Anwendung entsprechender Mittel siehe Jehles/Blatter 2020).

Die Elternbeiträge werden von der Kommune festgelegt und verwaltet³³. Dennoch ist im KiBiz grundsätzlich eine soziale Staffelung vorgesehen, wonach sich die kommunale Verwaltung in DE2 auch richtet. Demnach ist der Beitrag, den die Eltern sowohl für Kindertageseinrichtungen als auch für die Tagespflege an die Stadt entrichten, nach Einkommen, Alter des Kindes und gewählter Betreuungsform gestaffelt, wobei das letzte Betreuungsjahr vor Einschulung in NRW beitragsfrei ist³⁴.

5.3.2 Kommunale Angebotsgestaltung in DE2: Ausbaudruck und mangelnde Ressourcen

Ausgangslage

In DE2 werden etwa 30 % der Kinder unter drei Jahren und 95 % der Kinder zwischen drei und sechs Jahren öffentlich betreut. Aus den Interviews geht hervor, dass die zur Verfügung stehenden Betreuungsplätze für den U3-Bereich bislang nicht ausreichen, um die Bedarfe zu decken. Die Gründe für den enormen Platzmangel sehen die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung maßgeblich durch drei Faktoren bedingt. Erstens erlebt DE2 ein deutliches Bevölkerungswachstum, welches den Interviewten zufolge aus dem stetigen Zuzug und steigenden Geburtenraten resultiert. Zweitens gibt es nicht ausreichend Bauland, um den Bedarfen entsprechend genügend Einrichtungen zu bauen: „Wir haben (...) kaum Fläche“ (DE2.1). Drittens wird der Platzmangel in Verbindung zur „steigende[n] gesellschaftliche[n] Akzeptanz“ (DE2.1) einer frühen, außerfamilialen Betreuung mit Einführung des Rechtsanspruchs gesetzt.

Die Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage wird sowohl von den Akteurinnen und Akteuren der lokalen Verwaltungsebene als auch von den verschiedenen Trägervertreterinnen und -vertretern als zentrale Herausforderung für die Gestaltung von Betreuungsangeboten gesehen. Von Seite der Kommune werden die Platzsituation in DE2 und die kommunale Verpflichtung der Erfüllung des Rechtsanspruchs als „Mangelverwaltung“ (DE2.6) beschrieben, die sich insbesondere mit Blick auf Zugangsmöglichkeiten als „für irgendeinen (...)“

33 Die privat-gewerblichen Einrichtungen sind hiervon ausgenommen.

34 Mit der KiBiz-Reform ist seit August 2020 auch das vorletzte Betreuungsjahr beitragsfrei.

immer unfair“ (DE2.6) herausstelle. Die für die Bedarfsplanung Zuständigen beschreiben es als nahezu unlösbare Aufgabe, ausreichend Plätze zu sichern, da sich ihnen zufolge Angebot und Nachfrage bedingen:

„Und auch wenn wir pro Jahr, mal mehr, mal weniger, 15 Kitas neu an den Start bringen und da auch viele Plätze neu geschaffen werden, gehen wir sozusagen zwei vor, und was die Quoten und die Versorgungssituation angeht, wieder anderthalb zurück, weil dieses Mehr an Angebot auch durch ein Mehr an Nachfrage entsprechend [bedingt wird]“ (DE2.1).

Diese mangelhafte Situation schlägt sich in der Anzahl der Klagen wegen eines nicht erfüllten Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz nieder, die in DE2 inzwischen „Aktenschranke“ (DE2.9) füllen.

Während die Kommune grundsätzlich für die Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab einem Jahr verantwortlich ist, wird der Platzmangel in DE2 auch für die privat-gemeinnützigen Träger zum Gegenstand ihres Steuerungshandelns. So stimmen die für die Studie interviewten privat-gemeinnützigen Trägervertreterinnen und -vertreter darin überein, dass die Einrichtungen bereits an Kapazitätsgrenzen stoßen und sie die bestehenden Wartelisten auf einen Betreuungsplatz „nicht abarbeiten können“ (DE2.7). Eine der Interviewten beschreibt darüber hinaus nicht nur den Mangel an Plätzen als ein Problem für die Eltern im Zugang, sondern auch, dass durch den Platzmangel das Wunsch- und Wahlrecht nicht berücksichtigt werde und die Bedarfsgerechtigkeit der Angebote in den Hintergrund rücke: „(...) Die Eltern haben nicht wirklich eine Auswahlmöglichkeit. (...) Mein Eindruck ist schon, dass die Eltern, die wirklich in ihrer Wunsch-Kita landen, da auch eine andere Erziehungspartnerschaft eingehen“ (DE2.2). Die begrenzten Möglichkeiten für Eltern, Zugang zu einem für sie bedarfsgerechten Angebot zu erhalten, werden damit auch zur Herausforderung für die Zusammenarbeit mit den Eltern. Der Trägervertretung zufolge hat der Platzmangel demnach unmittelbare Auswirkungen auf die pädagogische Praxis in den Einrichtungen.

Insgesamt betrifft der Platzmangel in DE2 nicht das gesamte Stadtgebiet gleichermaßen. Aus Sicht der Bedarfsplanung gibt es sowohl benachteiligte als auch wohlhabende Stadtviertel, in denen Platzmangel besteht. Auch andere Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung sehen die verschiedenen Stadtteile im unterschiedlichen Maße vom Platzmangel betroffen: „In [besseren] Sozialbereichen kann das genauso passieren, wie bei schlechter situierten“ (DE2.3), wobei sich die Bedarfe innerhalb eines Viertels aufgrund von Zu- und Wegzug durchaus verändern können und entsprechenden Bedarfschwankungen unterlegen sind. Darüber hinaus wird beobachtet, dass sich Eltern mit Betreuungsbedarf in privilegierten Stadtgebieten häufiger selbst helfen, indem beispielsweise Elterninitiativen gegründet werden.

Ähnliche Erfahrungen hinsichtlich der ungleichen Verteilung von Betreuungsplätzen machen auch die privat-gemeinnützigen Träger. Hier wird sowohl von eigenen Einrichtungen berichtet, die Schwierigkeiten haben, freie Plätze zu belegen, als auch von Einrichtungen, in denen eine Warteliste mit bis zu 200 Kindern vorliegt. Dementsprechend sind einige Stadtviertel besonders vom Platzmangel betroffen, sodass dort Familien auf Einrichtungen zurückgreifen müssen, die weiter entfernt liegen. Eine Trägervertretung problematisiert dies insbesondere mit Blick auf den Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten, weil die Entfernung der Einrichtung für Familien zum Kriterium wird, einen Platz anzunehmen:

„Wir haben eine Kita, ja, wenn man da kein Auto hat und nicht direkt im Umkreis wohnt, dann hat man für eine Strecke von acht Kilometern anderthalb Stunden auf sich zu nehmen, weil das so schlecht angebunden ist. Also das ist dann schon gleich so, dass man dann natürlich davon Abstand nimmt“ (DE2.10).

Auch wird beschrieben, wie Eltern unter dem Platzmangel leiden und entsprechend auf unkonventionellen Wegen, wie beispielsweise mit Geschenken an die Einrichtungsleitung, versuchen, einen Betreuungsplatz zu bekommen: „Also da merken wir einfach, der Druck ist wahnsinnig hoch, in diesen Familien“ (DE2.7).

Privat-gewerbliche Einrichtungen gibt es nur wenige in DE2. Nach Einschätzung der Trägervertreterin einer bilingualen Einrichtung handelt es sich eher um eine Ausnahme „Wir sind wirklich ein Exotikum“ (DE2.12). Im Unterschied zu dem beschriebenen gesamtstädtischen Platzmangel hat dieser Träger keine Wartelisten und kann bislang jede Vormerkung positiv bestätigen.

In der Tagespflege, die hinsichtlich der Erfüllung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz den Kindertageseinrichtungen gleichgestellt ist, besteht ebenfalls ein erheblicher Platzmangel: „Das heißt, wir haben irre lange Wartelisten und sind immer noch im Ausbau“ (DE2.4), so die Vertretung der Tagespflegevermittlung. In DE2 befinden sich Tagespflegeangebote insbesondere im teuren, innerstädtischen Bereich, sodass davon vorrangig Familien des „Bildungsbürgertum[s]“ (DE2.4) profitieren. Faktoren, die die Entwicklung der lokalen Tagespflege erschweren, sind einerseits die Voraussetzungen für Tagespflegepersonen, wie beispielsweise die nachlassende Bewilligungsbereitschaft der Vermieterinnen und Vermieter, Tagespflege in Privatwohnungen anzubieten: „Was sich allerdings stark abzeichnet ist, dass die Vermieter [...] nicht mehr einverstanden sind“ (DE2.8). Andererseits findet derzeit zusätzlich ein Generationenwechsel in der Tagespflege statt, sodass „wir viele Tagespflegepersonen, die aufhören, einfach ersetzen“ (DE2.4) werden. Demnach reduziert sich die Anzahl der Betreuungsplätze in der Kindertagespflege zwar nicht, gleichzeitig können aber keine neuen Plätze geschaffen werden.

Bedarfsermittlung: Ein Zusammenspiel von Kommune und privat-gemeinnützigen Trägern

In Deutschland sind die Kommunen mit dem 2013 eingeführten Rechtsanspruch maßgeblich für die Bereitstellung eines ausreichenden Kindertagesbetreuungsangebots für Kinder ab einem Jahr verantwortlich (vgl. ausführlich Kapitel 5.1). Dementsprechend obliegt es der Kommune, die lokalen Bedarfe von Familien zu ermitteln und basierend darauf, gemäß dem Subsidiaritätsprinzip unter Beteiligung der Träger der Kinder- und Jugendhilfe, ein passendes Angebot bereitzustellen. Entsprechend sind die Handlungskoordinationen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren durch eine hierarchische Struktur von unterschiedlichen Verantwortlichkeiten und Kompetenzen vordefiniert, setzen aber gleichzeitig auch ein hohes Maß an Abstimmungsprozessen und Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Akteuren voraus. Von der kommunalen Bedarfsplanung wird diese Verantwortung sowohl als Privileg verstanden als auch als Herausforderung für die eigene Arbeit gesehen:

„Also wir haben es richtig gut. Jugendhilfeplanung (...) ist eine kommunale Pflichtaufgabe, da wird viel Macht und viel Zuständigkeit in unsere Hände gelegt, das ist super. Das Schlechte ist, (...) dass es ein schwieriges Geschäft ist“ (DE2.1).

Die primären Aufgaben der Bedarfsplanung liegen laut eigener Aussage vornehmlich darin, für die nächsten fünf Jahre „in die Glaskugel“ (DE2.1) zu schauen und „Zahlen und Daten hinterher zu jagen“ (DE2.1). Für die Bedarfsermittlung setzt man an drei Punkten an: Elternbefragung und Vormerktool für einen Betreuungsplatz, Bevölkerungsprognosen und Daten zur Anzahl der Kinder im Rahmen von halbjährigen Statusberichten sowie die Bedarfsmeldungen der Träger.

Vor einigen Jahren führte man in DE2 eine Elternbefragung durch, an der sich laut Bedarfsplanung ca. ein Drittel aller Eltern der unter Dreijährigen beteiligt hat. Entlang der erhobenen Daten wurde eine Hochrechnung erstellt, auf deren Basis der Rat der Stadt DE2 eine Gesamtzielquote an Betreuungsplätzen für unter Dreijährige auf 52 % bis 2021 festlegte. Die Bedarfsplanung muss hierzu „halbjährig in die politischen Gremien hinein berichten, wie ist denn der aktuelle Stand“ (DE2.1), d.h. inwiefern nähert man sich dem festgelegten Bedarf hinsichtlich der tatsächlichen Versorgungsquote. Neben dem ermittelten Gesamtbedarf von 52 % wurde in der Elternbefragung darüber hinaus sichtbar, dass sich die Bedarfe in den verschiedenen Stadtteilen nur wenig unterscheiden: „Das tummelt sich sehr stark um diese 50 %“ (DE2.1). Diese Zahl wird von den Interviewten in der Bedarfsplanung jedoch als nicht den aktuellen Bedarfen entsprechend eingeschätzt: „Ich tippe mal, dass das inzwischen sogar noch höher wäre, wenn wir noch mal fragen würden“ (DE2.1). Dass bislang keine weitere

Elternbefragung durchgeführt wurde, wird damit begründet, dass kurz vor dem Erhebungszeitpunkt ein zentrales, digitales Vormerktool implementiert wurde, womit sich Eltern für einen Betreuungsplatz in städtischen Einrichtungen sowie von privat-gemeinnützigen Trägern vormerken lassen können (siehe ausführlich dazu Kapitel 5.3.3).

Dieses Vormerktool soll zukünftig als grundlegende Datenquelle für die Bedarfsplanung herangezogen werden und die Elternbefragung ersetzen. Man erhofft sich von dem Vormerktool „den interessanten Effekt (...), dass man dann endgültig einmal zu bestimmten Stichtagen eine echte Nachfrage an bestimmten Kitas oder auch sozialräumlich abbilden könnte“ (DE2.1). Während es sich dabei um einen Wunsch für die zukünftige Planung handelt, wird ebenfalls betont, dass man bislang noch mit technischen Umsetzungsschwierigkeiten zu kämpfen habe und daher die benötigten Analysen „auf Knopfdruck noch nicht verfügbar“ (DE2.1) seien. Auch die Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers verweist auf die Herausforderung, dass das Vormerktool bislang keine passgenauen Zahlen liefern kann, bezieht sich dabei jedoch auf das Vorgehen der Eltern im Vormerkverfahren: „Das hat echt auch noch so ein paar technische Feinheiten, die Eltern gerne auch umgehen. Das heißt, wir haben Kinder, die sind dann einmal mit dem ersten Namen angemeldet und einmal mit dem zweiten Namen angemeldet“ (DE2.2).

Die Bevölkerungsprognosen und die nach Stadtteilen aufgeschlüsselten Daten zu den dort lebenden Kindern dienen der Bedarfsplanung als zentrale Grundlage, um die Verteilung von Einrichtungen im Stadtgebiet von DE2 zu steuern. Auf Grundlage dieser Daten werden halbjährlich Statusberichte u. a. zur Anzahl der in DE2 lebenden Kinder oder der Anzahl neuer Einrichtungen veröffentlicht. Im ersten Halbjahr werden im Statusbericht gesamtstädtische Daten zum Ausbau der Kindertagesbetreuung dargestellt, während der Statusbericht der zweiten Jahreshälfte konkrete Zahlen auf Stadtteilebene offenlegt. Die datenbasierte Angebotsplanung wird dabei vor dem Hintergrund des Platzmangels als wiederkehrende Herausforderung beschrieben: „Jetzt ist der Ausbaubedarf erledigt, und zack kommen neue Bevölkerungsdaten, und wir fangen neu an“ (DE2.1). Aus Sicht der Bedarfsplanung sind die vorliegenden Daten zudem längst nicht ausreichend, um Einblick in die lokalen Bedarfe zu erlangen: „Die Stadtteile sind die Planungsebenen für uns. (...) Man könnte jetzt sagen, im besseren Leben wären es die Viertel, aber das ist zu kleinteilig“ (DE2.1). Darüber hinaus bilden insbesondere die Bevölkerungsprognosen die Stadtteilebene oftmals nicht ab, was die Bedarfsermittlung erschwere. Gleichzeitig führen laufende Bevölkerungsentwicklungen dazu, dass eine langfristige Planung trotz der vorliegenden Daten nur schwer durchzuführen sei. So beschreibt die Bedarfsplanung etwa, wie sich mit dem Wandel der Bevölkerung in einem Viertel auch die Bedarfe ändern (können):

„Wir bauen diesen Kindergarten mit 100 Plätzen. Wir kriegen den auch voll. Aber dieser Kindergarten steht ja dann da. Das heißt ja nicht unbedingt, dass in fünf Jahren der Bedarf auch noch genauso da ist. Also wir haben ja sehr kurzfristige Zeitabläufe. Wir können ja nicht sechs Jahre im Voraus planen, wie könnte die Entwicklung sein. Sondern wir haben maximal ja eigentlich ein Jahr, um voranzuplanen“ (DE2.1).

Einen weiteren Baustein der Bedarfsplanung stellen die Bedarfsmeldungen der anerkannten Träger dar, in denen nicht nur die bestehenden Betreuungsplätze aufgelistet werden, sondern auch mittels Erfassungsbogen für jede Einrichtung festgehalten wird, „welche Gruppenformen, wie viele Kinder, und, ja, entsprechend neue Kitas, die im kommenden Kita-Jahr kommen mögen“ (DE2.1). Voraussetzung hierfür ist der Bedarfsplanung zufolge ein funktionierendes Belegungsmanagement auf Einrichtungsebene: „Aber letztendlich muss jede Kita ein Belegungsmanagement proaktiv durchführen“ (DE2.1). Ausgehend davon wird die Jugendhilfeplanung erstellt und in diesem Rahmen festgelegt, wie viele Betreuungsplätze im folgenden Jahr bereitgestellt werden können. Diese Zahlen werden dann im Jugendhilfeausschuss beschlossen und zu einem bestimmten Stichtag über die Stelle für Betriebsmittel im kommunalen Jugendamt an das Land (NRW) weitergegeben, „mit der Bitte an das Land, uns dafür das Geld dann eben in Tranchen zu überweisen“ (DE2.1). Die Träger können zudem eigenständig Zuschussanträge beim Land einreichen. Während die Bedarfsmeldungen der Träger an die Jugendhilfeplanung bereits im Herbst eingereicht werden müssen, werden die Zuschussanträge erst zu einem späteren Zeitpunkt gestellt. Die versetzten Meldungen an das Land durch Jugendamt und Träger führen der Bedarfsplanung zufolge dazu, dass die Angaben vom Jugendamt und die Zuschussanträge von den Trägern oftmals nicht übereinstimmen. Notwendig seien daher „ständig wieder Abstimmungen zwischen Jugendamt und mir und Trägern (...), bis dieses gesamte Konstrukt dann steht“ (DE2.1). Dementsprechend werden die bis dato bestehenden parallelen Kommunikationsstrukturen der unterschiedlichen Akteure von der Bedarfsplanung als „kompliziertes und auch nicht so tolles System“ (DE2.1) beschrieben, das „fehleranfällig ist“ (DE2.1).

Die Datengrundlage der Bedarfsplanung dient dem Jugendamt schließlich dazu einzuschätzen, inwiefern bestehende Bedarfe von Angeboten der privat-gemeinnützigen anerkannten Träger gedeckt werden können. Gemäß dem Subsidiaritätsprinzip wird das öffentliche Angebot seitens des Jugendamts reaktiv gestaltet:

„Bevor ich anfangen zu planen, schickt sie [die Bedarfsplanung, Anm. d. Verf.] mir im Grunde eine Liste, wo je Stadtteil aufgelistet ist, welche Bedarfe im U3- und Ü3-Bereich es gibt. (...) Also das ist erstmal die Grundlage der Planung“ (DE2.3).

Es zeigt sich, dass es zur Bedarfsermittlung und -planung von Betreuungsplätzen sowohl eines kontinuierlichen Austauschs verschiedener Akteure bedarf als auch einer fortlaufenden Berichterstattung auf unterschiedlichen Ebenen (Land, Stadt etc.). Die Verantwortlichkeiten in diesen Kommunikations- und Kooperationsstrukturen sind dabei unterschiedlich verteilt, wobei ausgehend vom Rechtsanspruch insbesondere die Kommune für eine ausreichende und bedarfsgerechte Planung Sorge zu tragen hat. Demnach wird der Handlungsspielraum der Akteure kommunaler Zugangsgestaltung in der Bedarfsplanung maßgeblich durch die Umsetzungspflicht des Rechtsanspruchs und die vorgegebenen Koordinationsstrukturen des Subsidiaritätsprinzips bedingt. Nichtsdestotrotz wird im Folgenden auch sichtbar, an welchen Stellen individuelle Schwerpunkte gesetzt werden (können), um den Zugang entlang eigener Handlungsorientierungen zu gestalten.

Angebotsgestaltung: kommunale Ausbaumöglichkeiten in DE2

Die für DE2 beschriebene Notwendigkeit, „ohne Ende“ (DE2.5) ausbauen zu müssen, bezieht sich zunächst darauf, quantitativ ausreichend Plätze bereitstellen zu können. In den Interviews wird seitens der Bedarfsplanung jedoch auch sichtbar, dass es darüber hinaus ebenfalls darum geht, „bedarfsgerechte Kinderbetreuungsangebote“ (DE2.1) zur Verfügung zu stellen. So heißt es weiter, dass der Zugang zur FBBE „noch nicht mal etwas damit zu tun hat, ob unmittelbar auf der anderen Straßenseite eine Kita ist“ (DE2.1). Vielmehr müssten diese Einrichtungen „dann letztendlich auch in das eigene Weltbild hineinpassen“ (DE2.1). Für den sowohl quantitativen wie qualitativen Ausbau setzt man in DE2 entsprechend an unterschiedlichen Punkten an.

Das kommunale Angebot ist dem Jugendamt zufolge über das Stadtgebiet „insgesamt ganz gut verteilt“ (DE2.3) und stellt in etwa ein Drittel der Betreuungsplätze (vgl. Kapitel 5.3.1). Gleichzeitig wurde die Anzahl der öffentlichen Einrichtungen in den vergangenen Jahren nicht erhöht. Dies hat verschiedene Gründe. Erstens wird den privat-gemeinnützigen Trägern ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip in der Bereitstellung von Betreuungsmöglichkeiten Vorrang gewährt. Zweitens wird beschrieben, dass man in DE2 die Errichtung neuer Einrichtungen ausschließlich privaten Investoren überlässt, da so Betreuungsplätze „einfach schneller“ (DE2.1) entstehen, „als wenn die Stadt das macht“ (DE2.1). In diesem Zusammenhang werden auch finanzielle Gründe für den Rückzug der Kommune benannt. So ist es der Bedarfsplanung zufolge „günstiger, wenn ein freier Träger“ (DE2.1) neue Einrichtungen übernimmt, da diese eine höhere Finanzierung durch das Land NRW erhalten als kommunale Einrichtungen. In anderen Kommunen würde man, der Bedarfsplanung zufolge, diesen Eigenanteil der privat-gemeinnützigen Träger aus kommunalen Geldern übernehmen:

„Und in der Vergangenheit aufgrund der Drucksituation haben durchaus viele Kommunen diesen Eigenanteil komplett übernommen und in den Haushalt übernommen, sodass die Träger gar keinen Eigenanteil haben. Dem haben wir in der Vergangenheit widerstanden, die Träger würden sagen, ja, wir hätten uns verweigert. Wir waren der Meinung, die rechtlichen Bedingungen, der Haushalt in DE2 war lange Jahre extrem schlecht dran, und wenn man in einen Nothaushalt gerät, da standen wir lange Zeit kurz davor, dann ist das auch nicht wirklich Spaßig, und es haben sich bislang immer noch neue Träger oder Träger in DE2 gefunden“ (DE2.1).

Der kommunale Haushalt spielt demnach ebenfalls eine Rolle für die lokale Angebotsgestaltung, denn in NRW erhalten kommunale Einrichtungen weniger Geld vom Land als Einrichtungen in privat-gemeinnütziger Trägerschaft. Demzufolge setzt die Kommune in ihrer Ausbaustrategie insbesondere darauf, dass die bestehenden Betreuungsbedarfe durch die privat-gemeinnützigen Träger gedeckt werden, sodass „eigentlich erst mal egal [ist], wer da Träger ist, es ist ein Platz“ (DE2.3). Hierbei zeigt sich deutlich, dass die vorhandenen Ressourcen und Kontextfaktoren, wie z.B. der kommunale Haushalt, zwar den Handlungsspielraum der Kommune vordefinieren, in dessen Rahmen aber durchaus eigene Wege gefunden werden, das lokale Angebot auszubauen. Dabei setzt die Kommune insbesondere auf eine netzwerkbasierte Governance-Form, in der die nicht-staatlichen Akteure ihr Angebot relativ autonom gestalten können. Drittens wird der Verwaltungsaufwand für das Management der eigenen Einrichtungen als Grund aufgeführt, das Wachstum des kommunalen Angebots entsprechend einzuschränken, „weil man das nicht mehr gehandelt bekommt“ (DE2.1).

Die privat-gewerblichen Träger spielen dem Landesjugendamt zufolge für die kommunalen Ausbaustrategien hingegen keine größere Rolle: „Man kann sagen, (...) das Jugendamt in DE2 hält sich da eher zurück“ (DE2.5), mit den privat-gewerblichen in den Austausch zu gehen. Dennoch zeigt sich in den Interviews auch, dass die Kommune durchaus in der Angebotsgestaltung auf die privat-gewerblichen Träger zurückgreift, um den Rechtsanspruch trotz Platzmangels zu erfüllen: „Wenn Eltern bei uns keinen (...) Platz bekommen, (...) dann gehen die in eine freie Einrichtung, privat-gewerblich, und stellen bei uns einen Antrag auf Übernahme der Mehrkosten, weil wir ja den Rechtsanspruch nicht erfüllen konnten“ (DE2.6).

Trotz der Vorrangstellung privat-gemeinnütziger Träger hat man zusätzliche Wege geschaffen, die kommunalen Interessen stärker zu berücksichtigen. In DE2 wurde vor einigen Jahren ein stadtnaher Träger gegründet, der dennoch „vom Prinzip her (...) ein völlig eigenständiger Träger“ (DE2.3) ist. Angestoßen wurde diese Entwicklung wegen der schlechten kommunalen Haushaltslage, durch die man beim Ausbau kommunaler Einrichtungen an finanzielle Grenzen gestoßen ist. So erhielt die Stadt zum Gründungszeitpunkt des stadtnahen Trägers keine Mietzuschüsse für eigene Einrichtungen in Gebäuden der städtischen

Wohnungsbaugesellschaft. Privat-gemeinnützigen Trägern stehen Mietzuschüsse hingegen zu, womit diese Einrichtungen für die Kommune günstiger sind. Ausgehend davon ist die „Idee entstanden, sozusagen ein Tochterunternehmen zu gründen“ (DE2.10). Im Unterschied zu anderen privat-gemeinnützigen Trägern ist dieser Träger zu „100 % finanziert über die Stadt“ (DE2.10), d. h. sie müssen keinen Eigenanteil entrichten, können sich aber „als anerkannter freier Träger (...) betiteln“ (DE2.10). Entsprechend erhalten sie Mietzuschüsse, die letztlich dazu führen, dass Einrichtungen des stadtnahen Trägers, trotz der vollen Finanzierung durch die Kommune, günstiger bleiben. Damit einher geht jedoch für den Träger eine gewisse Verpflichtung der Kommune gegenüber, sich maßgeblich am laufenden Ausbau zu beteiligen und das Angebot entsprechend zu gestalten, wie die Vertretung des stadtnahen Trägers verdeutlicht:

„Also ich sage mal da, das, was eben dann aber dahintersteht, ist vorsichtig ausgedrückt, wir müssen manchmal auch Einrichtungen übernehmen, die kein anderer übernehmen möchte. (...) Also das ist jetzt natürlich nicht, keine Zwangsverpflichtung an der Stelle, aber da wird man dann schon sanft drauf hingewiesen, dass das jetzt so dann der beste Weg ist“ (DE2.10).

Die Kommune weitet demnach ihren zunächst durch das Fehlen öffentlicher Gelder begrenzten Handlungsspielraum, indem mit dem Aufbau des privat-gemeinnützigen Trägers ein Weg gefunden wurde, Kosten für den Ausbau von Betreuungsplätzen einzusparen. Die damit verbundenen Ansprüche und Erwartungen an den Träger deuten an, dass durch diese Konstruktion das autonome Handeln des Trägers nur eingeschränkt möglich ist, denn die Kommune tritt als hierarchisch beeinflussender Akteur auf, um eigene Interesse in der Angebotsgestaltung umzusetzen.

Neben der Zusammenarbeit mit den privat-gemeinnützigen Trägern möchte man der Bedarfsplanung zufolge selbst zukünftig häufiger „punktuell“ (DE2.1) Trägerschaften von Einrichtungen übernehmen, so „dass es kommunale Angebote überall gibt“ (DE2.3). Daher versuche die Kommune auch, trotz der begrenzten Baumöglichkeiten, ihre Einrichtungen auf das gesamte Stadtgebiet zu verteilen. Zudem wird das bestehende kommunale Angebot entsprechend den Bedarfen kontinuierlich überprüft, weil sich diese in jedem Stadtteil mit der Zeit verändern. Dementsprechend werden unterschiedliche Maßnahmen benannt, Betreuungsplätze bereitzustellen. Eine Möglichkeit liege darin, „jedes einzelne Haus an[zuschauen]“ (DE2.3) und zu prüfen, inwieweit bestehende Gruppenstrukturen verändert werden können, beispielsweise, indem „von Ü3 auf U3 oder umgekehrt [geswitcht wird], wie halt eben gerade so der Bedarf ist“ (DE2.3). Auch wird davon berichtet, wie in der Vergangenheit bereits Kinder aus Stadtteilen mit Platzmangel mit einem Bus zu Einrichtungen gefahren wurden, in denen ausreichend Plätze zur Verfügung standen.

Nicht zuletzt wird auch die Tagespflege vor dem Hintergrund des Tagesbetreuungsausbaugesetzes (TAG) in DE2 als wichtige Säule beschrieben, um den bestehenden Bedarf zu decken: „Also die hat einen Anteil von (...) 20 %, vornehmlich in der U3-Betreuung. Und natürlich spielt sie, ich sage mal, im quantitativen Ausbau eine wesentliche Rolle“ (DE2.3). Mit Tagespflegeangeboten kann man auf bestehenden Platzmangel „einfach schneller reagieren. Bis man eine Kindertagesstätte in DE2 gebaut hat, vergehen leider ein paar Jahre“ (DE2.4). Gleichzeitig beschreibt die Vertretung der Tagespflegevermittlung, dass Tagespflegeeltern ihr Angebot oftmals als „Notstopfen“ (DE2.4) der Betreuungsmöglichkeiten in DE2 wahrnehmen. Ausgehend vom erheblichen Ausbaudruck in DE2, wurde „das Aufgabengebiet [der Kindertagespflege, Anm. d. Verf.] gesplittet und aufgeteilt“ (DE2.4), indem die Verantwortung für die Tagespflegekoordination einem Zusammenschluss von privat-gemeinnützigen Trägern übertragen wurde. Diese Kontaktstelle ist u.a. für den Ausbau der Kindertagespflege verantwortlich, wobei die Angaben der Jugendhilfeplanung sowie die Nachfrage von Eltern in einzelnen Stadtteilen die Grundlage für die Bedarfsermittlung bilden. Zum Fortschritt des Ausbaus der Kindertagespflege haben sich bislang die beteiligten Träger mit der lokalen Verwaltungsebene regelmäßig dazu ausgetauscht, ob „das, was man geplant hat, zur Unterstützung der Kita an Platzausbau auch geleistet [wurde]“ (DE2.10).

Insgesamt zeigt sich, dass die Kommune trotz der Begrenzungen wie z. B. einen eingeschränkten Haushalt über einen gewissen Handlungsspielraum verfügt, in dem sie das lokale Angebot gestalten kann. Die Kommune setzt dem gesetzlich verankerten Subsidiaritätsprinzip folgend auf die Arbeitsteilung und Zusammenarbeit mit privat-gemeinnützigen Trägern und der Tagespflege, um das lokale Angebot zu stärken. Priorität für die Bedarfsplanung hat der quantitative Ausbau. Anstatt proaktiv tätig zu werden, reagiert die Kommune auf die Umsetzungspflicht des Rechtsanspruchs und achtet auf ein rechtskonformes Handeln. Hierfür wird den privat-gemeinnützigen Trägern ein autonomes Handeln zugestanden, was auf eine netzwerkbasierte Governance zwischen diesen Akteuren hindeutet.

Angebotsgestaltung: trägereigene Ausbaumöglichkeiten in DE2

Auch die privat-gemeinnützigen Trägervertreterinnen und -vertreter beschreiben in den Interviews, wie sie auf den bestehenden Platzmangel in DE2 reagieren, wenngleich sie – im Gegensatz zur Kommune – nicht zum Ausbau verpflichtet sind. Dementsprechend sei die Kommune auch „sehr offen und dankbar“ (DE2.7), wenn die privat-gemeinnützigen Träger beispielsweise bestehende Einrichtungen erweitern (können). Insbesondere bei der Vergabe von

Trägerschaften neuer Einrichtungen ist der Austausch zwischen Kommune und privat-gemeinnützigen Trägern für den Betreuungsausbau entscheidend.

Die Trägerschaftsvergabe an privat-gemeinnützige Träger ist an die Ausstellung einer Bedarfsbestätigung durch die Bedarfsplanung und die Erteilung der Betriebserlaubnis durch das Landesjugendamt gebunden und wird im Jugendhilfeausschuss geregelt, wenn dort einerseits neue Einrichtungen „auf den Markt geworfen“ (DE2.7) werden. Die Träger erfahren dann über den Spitzenverband, „da tut sich was, da wird neu geplant, da wird neu gebaut“ (DE2.7) und können sich entsprechend darum bewerben. Andererseits kann ein Vergabeverfahren auch direkt über die Anfrage eines Bauinvestors bei einem Träger angestoßen werden, die sich dann gemeinsam bei der Stadt bewerben. Die Kommune kommt diesen Bewerbungen

„dann auch nach. Also wir haben jetzt nicht so, in der Regel nicht so ein Auswahlverfahren, wo man dann auch nicht aufgrund bestimmter Kriterien halt eben festgelegt, diesen Kindergarten bekommt jetzt evangelisch, katholisch. Sondern es läuft eigentlich immer so, dass die sich eigenständig an uns wenden“ (DE2.3).

Obwohl die Kommune formal im Sinne einer hierarchischen Governance über die Trägervergabe entscheidet, deutet sich in den Aussagen der Interviewten eine weitestgehend zurückhaltende Position an. Auch die Verteilung der privat-gemeinnützigen Träger im Stadtgebiet wird von der Kommune nicht weiter reguliert. Aus Sicht der lokalen Verwaltung würde dies die Zusammenarbeit mit den privat-gemeinnützigen Trägern verschlechtern: „Also was die Trägervielfalt angeht, [das] finden wir gut, wollen wir auch unterstützen, aber [das ist] weniger etwas, was wir stark steuern würden, nach dem Motto, bestimmte Träger, bestimmte Wohngebiete. (...) Das würde wahrscheinlich auch furchtbaren Stress geben“ (DE2.1).

Hierin zeigt sich deutlich, dass die Kommune auf eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Trägern angewiesen ist, um den Rechtsanspruch zu erfüllen. Dabei wird den Trägern ein hohes Maß an Autonomie eingestanden, welches ein zurückhaltendes Steuerungshandeln mitbedingt. Nach Einschätzung einer Trägervertretung ist das vornehmlich reaktive Handeln der kommunalen Akteurinnen und Akteure insbesondere dem Platzmangel geschuldet, wofür sie Verständnis hat:

„Also Bedarfsermittlung, ich sage mal, ich kenne es aus anderen Kommunen, wo die Kommune sehr klar vorgibt und steuert. Das macht DE2 so nicht. Vor- und Nachteile, gar keine Frage, aber letztendlich, DE2 versucht nach wie vor Herr zu werden einer Situation, die sehr schwierig ist. (...) Und von daher ist DE2 Verwaltung, Jugendamt DE2 sehr offen Trägern gegenüber, die ein Signal geben im Sinne von: Wir möchten gerne vergrößern und versucht da auch, entsprechend den Weg gemeinsam zu gehen“ (DE2.7).

5.3.3 Balanceakt Aufnahmeverfahren: die Verteilung eines knappen Guts

Zwischen zentralem Verfahren und parallelen Strukturen in der Vormerkung

In DE2 wurde in den vergangenen Jahren ein digitales Portal zur Vormerkung für einen Betreuungsplatz eingeführt. Ziel des Onlinetools war es erstens, wie in Kapitel 5.3.2 beschrieben, die Datengrundlage für die Bedarfsplanung zu verbessern. Zweitens sollten über das Programm auch Elternbeiträge verwaltet werden, sodass „im Grunde genommen alle Datenbestände halt miteinander zusammengebracht werden“ (DE2.1). Drittens sollte die Platzvergabe vereinfacht werden, indem Vormerkungen für Betreuungsplätze in öffentlichen und privat-gemeinnützigen Einrichtungen zentral gebündelt werden.

Über das Portal können sich Eltern sowohl für einen Betreuungsplatz in Einrichtungen in öffentlicher als auch in privat-gemeinnütziger Trägerschaft vormerken lassen. Die privat-gemeinnützigen Träger „haben sich freiwillig dazu verpflichtet“ (DE2.2) im Onlinetool aufgelistet zu werden, wie es eine Trägervertretung beschreibt. Gleichzeitig habe man laut einer Vertretung der kommunalen Verwaltung versucht, die privat-gemeinnützigen Träger im Entwicklungsprozess „mit ins Boot“ (DE2.6) zu holen, um so „die Akzeptanz seitens der freien Träger“ (DE2.6) sicherzustellen. Darin zeigt sich, dass die Handlungskoordination zwischen Kommune und privat-gemeinnützigen Trägern auch für das neue Aufnahmeverfahren grundsätzlich netzwerkbasiert strukturiert ist. Den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern zufolge gibt es bei den privat-gemeinnützigen Trägern lediglich „30, die nicht drin sind. Das sind, ich sage jetzt mal, irgendwelche Spezial-Kitas, die nur, ich sage es mal, Studentenwerk oder so, die nur Studentenkinder nehmen“ (DE2.6). Privat-gewerbliche Träger in DE2 sind ebenfalls nicht im Portal zu finden. Den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern zufolge ist dies eine Entscheidung, die bei den privat-gewerblichen Trägern liegt: „Also die [...] könnten auch, aber die rekrutieren ihre Kinder anders“ (DE2.6). So berichtet die Vertretung einer privat-gewerblichen Einrichtung im Interview, dass Eltern sowohl aufgrund des Onlineauftritts der Einrichtung als auch durch persönliche Empfehlungen auf sie aufmerksam werden. Zudem bietet die Einrichtung regelmäßige Informationsveranstaltungen für interessierte Eltern an, woran im Anschluss bereits ein Anmeldeformular verteilt wird.

Mit der Vormerkungsplattform wird Eltern in DE2 die Möglichkeit gegeben, einen „Überblick über die komplette Kita-Landschaft“ (DE2.6) zu erhalten und sich entsprechend bei Einrichtungen vorzumerken, die ihren Bedarfen entsprechen. Mithilfe unterschiedlicher Filter können sie eine geeignete Einrichtung für sich finden (nach Alter des Kindes, Betreuungsbeginn und Entfernung). Auch können die Eltern gezielt nach einer bestimmten, ihnen bereits

bekannten Einrichtung suchen und dort eine Betreuungsanfrage stellen. Die Anzahl der Vormerkungen ist auf fünf Einrichtungen pro Kind begrenzt. Bislang ist das Onlinetool ausschließlich auf Deutsch zu nutzen. Dies soll sich nach Angaben der kommunalen Verwaltung aber künftig ändern, „brauchen aber da noch ein bisschen“ (DE2.6). Die Plattform soll dann auf Türkisch, Spanisch und Italienisch zur Verfügung stehen. Die Vormerkungen für die öffentlichen Einrichtungen werden zentral gesammelt und davon ausgehend die Plätze vergeben (siehe hierzu im Detail das folgende Unterkapitel). Die Vormerkungen in Einrichtungen privat-gemeinnütziger Trägerschaft werden für die jeweiligen Einrichtungsleitungen im Onlinetool sichtbar:

„Die Anmeldung landet dann bei der Einrichtungsleitung auf der Onlinetool-Oberfläche. Die kann dann schauen, wie realistisch ist das überhaupt, dass ich einen Platz anbieten kann. Wenn sie von vornherein sieht, ich kann keinen anbieten, dann wird der Platz auch abgelehnt, und dann haben die Eltern die Möglichkeit, durch dieses frei gewordene Potenzial noch einmal bei einer anderen Kita anzufragen“ (DE2.2).

Von der kommunalen Verwaltung ebenso wie von einigen privat-gemeinnützigen Trägern wird darauf hingewiesen, dass Eltern neben der Vormerkung über die digitale Plattform weiterhin auch andere Möglichkeiten haben, einen Betreuungsbedarf anzumelden. Zum einen können Eltern zum städtischen Elternbüro gehen und ihr Vormerkungsformular in den Briefkasten werfen (ausführlich zur Informationspolitik in DE2 siehe Kapitel 5.3.4). Die Vormerkung kann von den Eltern vor Ort ausgefüllt werden oder per Vordruck im Internet vorbereitet werden. In der kommunalen Verwaltung werden dann die Daten der Familie ins System übertragen. Diese Daten liegen allerdings ausschließlich im Verwaltungsportal des Vormerksystems, das keine Verbindung zum Elternportal hat. Melden sich Eltern eigenständig über das Elternportal an, können sie jederzeit den Bearbeitungsstatus einsehen. Dies ist den Eltern, die eine schriftliche Vormerkung einreichen, nicht möglich. „Habe ich überhaupt keine Kennung, habe ich keine technische Verbindung mit dem Kind“ (DE2.6), so die kommunale Verwaltungsvertretung. Auch werden schriftliche Vormerkungen nur für öffentliche Einrichtungen berücksichtigt, d.h. die Zusammenarbeit zwischen Kommune und privat-gemeinnützigen Trägern ist im Aufnahmeverfahren auf die Vormerkung via Onlinetool begrenzt. Demzufolge ist die Auswahl an Betreuungsplätzen für Eltern, die sich auf diesem Weg vormerken lassen, geringer und die Chancen, einen (bedarfsgerechten) Betreuungsplatz zugeteilt zu bekommen, sinken.

Zum anderen können Eltern direkt in einer Einrichtung vorstellig werden und die Vormerkungsanträge bei einer Leitung abgeben. Dies wird als gängige Praxis sowohl von den Befragten in der kommunalen Verwaltung beschrieben als auch von denen der privat-gemeinnützigen Träger:

„Also generell ist das ja in der Regel so, dass das nicht den persönlichen Kontakt ersetzt. Und viele Eltern wollen für ihre Kinder wissen, wo die Kinder landen. Also die gucken sich das auch vorher an, ob es nun [das Onlinetool] gibt oder nicht. Manche mittlerweile machen natürlich erst mal die Vormerkung und kommen dann. Andere rufen vorher an und sagen: Ich will heute Nachmittag eine Vormerkung machen, hat das überhaupt Sinn? Oder kann ich mir das schenken? Ich kann ja nur fünf“ (DE2.10).

Auch wird beschrieben, dass die Eltern beim Ausfüllen der Anträge oftmals Unterstützung von der Leitung bekommen. Dies wird sowohl auf technische Herausforderungen als auch nicht ausreichende Deutschkenntnisse der Eltern zurückgeführt. Eine Trägervertretung berichtet von mehreren Trägern, die insbesondere in benachteiligten Vierteln in einem Café Hilfe für das Vormerkverfahren anbieten. Das Angebot richtet sich dabei insbesondere an Eltern, „die andere Sprache[n] sprechen als Deutsch“ (DE2.7).

Insgesamt werden für das zentrale Vormerkssystem sowohl von kommunaler Seite als auch von den privat-gemeinnützigen Trägervertretungen einige Kritikpunkte benannt, bei denen Verbesserungsbedarf angezeigt ist. Neben den bereits erwähnten technischen Herausforderungen wird insbesondere die Nutzerfreundlichkeit des Onlinetools bemängelt. So wird das System von einer kommunalen Verwaltungsvertretung als „nicht so direkt zu durchschauen“ (DE2.9) beschrieben, weil dessen Bedienung ein gewisses technisches Know-how voraussetzen würde. Andernfalls stelle sich die Vormerkung in einer Einrichtung weiterhin als „sehr schwierig“ (DE2.9) dar. Entsprechend verweist man seitens der kommunalen Anlaufstelle für das Vormerktool darauf, dass der Onlineauftritt bislang noch „nicht so [ist], wie ich mir das gerne vorstelle“ (DE2.6), und es daher u. a. noch Bedarf gibt, die Seiten zum Vormerkverfahren „für die Eltern besser zu verlinken“ (DE2.6) sowie die mobile Anwendung des Onlinetools zu verbessern. Die privat-gemeinnützigen Träger kritisieren ebenfalls einheitlich, dass es „noch zu kompliziert für etliche Nutzer und Nutzerinnen“ (DE2.7) sei. So bedarf es sowohl sprachlicher als auch technischer Fähigkeiten, mit dem Onlinetool umgehen zu können. Dementsprechend berichten die verschiedenen Trägervertretungen, dass ihre Einrichtungsleitungen mit überforderten Eltern konfrontiert seien. Das System biete den Trägervertretungen zufolge nicht die ausreichenden Voraussetzungen, alle Eltern gleichermaßen zu erreichen:

„Technisch war es eigentlich auch zu dem Zeitpunkt der Implementierung nicht sauber und hat dann von Anfang an erst mal nur auf Deutsch gesetzt. (...) da weiß ich nicht, ob man da immer noch sagen kann, dass es barrierefrei ist“ (DE2.10).

Wenngleich Eltern die Möglichkeit haben, persönlich Hilfestellungen bei der Vormerkung zu erhalten, verweist selbige Trägervertretung ebenfalls darauf, dass es dabei auch zu schambesetzten Momenten kommen könne, in denen man

„sich ja vielleicht auch nicht outen [möchte]: Ich verstehe die Sprache nicht, das ist mir zu komplex. Ich kann nicht lesen oder schreiben“ (DE2.10). Demzufolge liegt es oftmals an den Einrichtungsleitungen, die Eltern im Vormerkverfahren zu begleiten. Dies ist jedoch nicht immer möglich: „Wenn die Leitung beschäftigt ist, dass die sagt: ‚Wissen Sie, da habe ich jetzt keine Zeit. Gehen Sie doch ins Jugendamt‘“ (DE2.10). Darüber hinaus wird auch kritisiert, dass das Onlinetool den Eltern vermeintlich verspricht, einen Betreuungsplatz nach eigenem Bedarf wählen zu können. Dies wird aber durch den Platzmangel in DE2 verhindert: „Das wird ein bisschen suggeriert, sie können sich bei fünf Kitas melden, hurra, sie dürfen die auswählen, aber letzten Endes finde ich persönlich, ist das Augenwischerei“ (DE2.2). Die Zugänglichkeit des Vormerkverfahrens scheint ein großer Kritikpunkt zu sein. Ein weiteres Problem, das von mehreren privat-gemeinnützigen Trägern formuliert wird, bezieht sich auf die Fehleranfälligkeit des Vormerksystems. So können sich „Familien in ihrer Not einfach Synonyme“ (DE2.10) überlegen oder merken ihre Kinder sowohl unter Erst- als auch Zweitnamen vor, um die Chancen bei der Platzvergabe zu erhöhen.

Das Vormerkverfahren scheint jedoch nicht nur für Eltern herausfordernd zu sein. Von der Bedarfsplanung wird in einer Sequenz darauf hingewiesen, dass die Digitalisierung des Vormerkverfahrens auch für die Fachpraxis Schwierigkeiten mit sich bringt. So stelle die Anwendung beispielweise besonders für „ältere Leitungen“ (DE2.1) ein Problem dar. Von den privat-gemeinnützigen Trägern wird vor allem auf den hohen Verwaltungsaufwand hingewiesen. So sei es ein „Wahnsinns-Arbeitsaufwand“ (DE2.7) für die Betroffenen, wobei man es „nach einer gewissen Zeit (...) glaube ich, einfach so hin[nimmt]“ (DE2.10). Demnach beinhalte das Vormerkverfahren viele verschiedene Bearbeitungsschritte, „um dann hinterher zu sagen: Ich habe ja sowieso keinen Platz“ (DE2.10).

Die Vormerkung für Tagespflegeangebote ist bislang vom zentralen Onlinetool für Betreuungsplätze in Kindertageseinrichtungen entkoppelt. Dementsprechend werden die Vormerkungen gesondert durch die Tagespflegevermittlung verwaltet. Einer kommunalen Vertretung zufolge verkompliziert die Trennung jedoch den Aufnahmeprozess: „Es wäre schön und auch wünschenswert, wenn die Vermittlung wieder nach hier kommt, auch gerade im Zusammenspiel mit dem Aufnahmeverfahren“ (DE2.6). Begründet werden die zwei unterschiedlichen Vormerkverfahren damit, dass – anders als in Kindertageseinrichtungen, in denen später ein Betreuungsvertrag abgeschlossen wird – die Tagespflege „privatrechtlich geregelt ist“ (DE2.4). Familien, die sich für die Tagespflege interessieren, haben die Möglichkeit, sich über ein schriftliches Antragsformular vormerken zu lassen. Im Anschluss daran folgt ein Beratungsgespräch, in dem es „darum geht, die Bedarfe der Eltern anzupassen, was Zeiten, Stadtteile, Sonderwünsche, Großtagespflege, Kindertagespflege, Hund, Katzen, Allergien, ähnliches“ (DE2.4) betrifft. Von der Tagespflegevermittlung werden die Eltern schließlich über freie Plätze bei einer passenden Tagespflegeperson

benachrichtigt. Auch das Vormerkverfahren für Tagespflegeplätze wird zum Teil, nicht nur aufgrund der u. U. parallellaufenden Bewerbungen für Plätze in Kindertageseinrichtungen, als herausfordernd für bestimmte Familien gesehen. Hingewiesen wird in dem Zusammenhang auf einen Bedarf an umfangreicherem Material in anderen Sprachen als Deutsch.

Die (Un-)Möglichkeit der gerechten Platzvergabe?

Das digitale Onlinetool bündelt die Vormerkungen für öffentliche und privat-gemeinnützige Einrichtungen. Die Platzvergabe wird jedoch weiterhin von jedem Träger selbst vorgenommen. Im Anschluss werden die Vergabekriterien und der Vergabeprozess in folgender Reihenfolge dargestellt: öffentliche Einrichtungen, privat-gemeinnützige Einrichtungen, privat-gewerbliche Träger und schließlich Tagespflege.

In DE2 wird die Platzvergabe bei den öffentlichen Einrichtungen in U3- und Ü3-Plätze unterteilt. Grundlage für die Platzvergabe beider Altersgruppen bildet das Datum der Vormerkung: „Hauptkriterium ist das Anmeldedatum. Und dann sortieren wir halt“ (DE2.6). Die Platzvergabe orientiert sich am Eingang der Vormerkung. Dies muss den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge auch strikt eingehalten werden, um eine rechtssichere Platzvergabe zu gewährleisten: „Wenn die eine Mutter klagt, weil ich das andere Kind vorgezogen habe, dann stehen wir schon da“ (DE2.6).

Neben dem Vormerkdatum wird ein weiteres Vergabekriterium benannt. So gibt es in DE2 den „Geschwisterkind-Bonus“ (DE2.6). Demnach werden Geschwisterkinder bei der Platzvergabe bevorzugt, um den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu unterstützen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Geschwister „noch ein Jahr zeitgleich in der Kita sein“ (DE2.6) müssen. Für die Platzvergabe müssen die Geschwisterkinder ebenfalls regulär über das Vormerktool gemeldet sein. Die kommunale Verwaltung erhält schließlich eine Übersicht der vorgemerkten Geschwisterkinder von den einzelnen Einrichtungsleitungen, um dies bei der Platzvergabe berücksichtigen zu können.

Trotz dieser Kriterien bedarf es für die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung zusätzlicher Möglichkeiten, Kinder aufzunehmen, die sich in Krisensituationen befinden, etwa Kinder, die eine Hilfe zur Erziehung in Anspruch nehmen. Hierbei arbeitet die Kommune u. a. mit dem Allgemeinen Sozialen Dienst zusammen, denn sie stehen gemeinsam vor der Frage: „Wie kann man diese Kinder dann außerhalb dieses geraden Weges dann aufnehmen? (...) Das versuchen wir jetzt, in neue Aufnahmekriterien mit einzunehmen, sodass es also auch dann rechtlich gesichert ist“ (DE2.3).

Die bestehenden Kriterien sollen daher überarbeitet werden. So wird das Datum der Vormerkung als Kriterium durchaus kritisch betrachtet und Eltern

entsprechend geraten: „Sie melden am besten direkt aus dem Kreissaal an“ (DE2.6). Eine Vertretung der kommunalen Verwaltung stellt in den Raum, das Geburtsdatum als Vergabekriterium heranzuziehen, „weil jedes Kind hat das gleiche Recht auf einen Kindergartenplatz. [...], dass nicht irgendjemand bevorzugt oder benachteiligt wird“ (DE2.9). Trotz dieser unterschiedlichen Überlegungen, die Platzvergabe in ihren Augen gerechter zu gestalten, wird von Seiten der Kommune die Diskrepanz zwischen Platzmangel und Rechtsanspruch in vielen Sequenzen deutlich problematisiert, sodass es nach einer Vormerkung für die Familie oftmals zu (langen) Wartezeiten kommt. Deswegen erwartet man auch nach Überarbeitung der Vergabekriterien keine grundlegende Verbesserung: „Wir sind jetzt in der Überlegung, halt eben die Kriterien dann noch mal etwas anzupassen. (...) Aber gut, gerecht wird man es nie hinkriegen“ (DE2.3).

Die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung betonen an unterschiedlichen Stellen die Pflicht der Kommune, den Rechtsanspruch zu erfüllen und die Zuteilung der Plätze entsprechend zu organisieren. Dabei grenzen sie sich gleichzeitig von den privat-gemeinnützigen Trägern ab: „Wir haben feste rechtssichere Anmeldekriterien. Wir von der Stadt müssen ja den Rechtsanspruch der Kinder erfüllen. Die freien Träger können belegen, wie sie wollen“ (DE2.6). Grundlage für die Durchsetzung des Rechtsanspruchs ist einerseits die Vormerkung im Onlinetool sowie andererseits die Vormerkung bei der Tagespflegevermittlung: „Die [Eltern, Anm. d. Verf.] können jetzt nicht zwingend einen Platz einklagen, wenn sie nicht bei der Tagespflege angemeldet sind“ (DE2.6). Die Zusammenarbeit zwischen Kommune und der Tagespflegestelle stellt sich im Rahmen des Aufnahmeverfahrens vor diesem Hintergrund als nicht sehr ausgeprägt dar, wenngleich durchaus Handlungsspielraum für eine stärkere Kopplung gegeben wäre. Priorität hat aus Sicht der Kommune die Erfüllung des Rechtsanspruchs. Da dies mit der erforderlichen Anmeldung bei der Tagespflegevermittlung bereits abgedeckt ist, wird eine weitere Verzahnung mit der Tagespflegestelle nicht weiter forciert.

Die Vormerkungen für die kommunalen Einrichtungen werden an einer zentralen Stelle verwaltet, die die Plätze „in Abstimmung mit den einzelnen Leitungen“ (DE2.3) vergibt. Dementsprechend dürfen Leitungen städtischer Einrichtungen Plätze nicht eigenständig zuteilen: Dies geschehe dennoch „immer mal wieder, dass einer aus Versehen mal einen Platz vergibt, aber nein. Grundsätzlich läuft alles hier, also für die städtischen, über das Kita-Aufnahmeverfahren, genau“ (DE2.6). Die Vergabestelle kann im Onlinetool alle Vormerkungen für die öffentlichen Einrichtungen abrufen. Wird ein Platz von der Kommune vergeben, sind die restlichen Vormerkungen für dieses Kind „geblockt, das heißt, die [anderen Einrichtungen, Anm. d. Verf.] können dann keine weitere Reservierung aussprechen“ (DE2.6). Die Eltern haben anschließend die Möglichkeit, binnen 14 Tagen zu entscheiden, ob sie diesen Platz annehmen

möchten. Die Plätze in öffentlichen Einrichtungen werden vornehmlich zum Spätsommer belegt. Viele Einrichtungen können folglich über das restliche Jahr verteilt keine Plätze anbieten. Eine Vollbelegung ist jedoch notwendig: „Aufgrund der Kindpauschalen, die wir ja vom Land bekommen, müssen die Plätze belegt sein, ansonsten kriegen wir halt eben die Mittel nicht“ (DE2.3). Die Platzzuteilung der öffentlichen Einrichtungen erfolgt in der Regel im Frühjahr. Die Zuteilung von Plätzen außerhalb dieses Vergabeturnus wird als herausfordernd beschrieben: „Unterjährig haben wir natürlich relativ wenige Plätze“ (DE2.6). In dringenden Fällen, wie beispielsweise Umzug oder Kinder in Krisensituationen, werde den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge individuell nach Lösungen geschaut. So kann es dann auch beispielsweise mal zur „Überschreitung der Gruppenstärken kommen“ (DE2.3).

In den öffentlichen Einrichtungen können aufgrund des Platzmangels nicht alle Vormerkungen berücksichtigt werden, sodass die Kommunen den Eltern Alternativen zu ihrer Wunscheinrichtung vorschlagen, um den Rechtsanspruch zu erfüllen: „Und dann kann es natürlich irgendwann mal sein, dass wir denen dann das Angebot B machen müssen“ (DE2.3). Zum einen wird hierfür von der Kommune geprüft, welche Einrichtungen im Umkreis von fünf Kilometern einen Platz frei haben. „Das ist per Gericht entschieden worden, das ist der zumutbare Radius“ (DE2.6). Zum anderen werden die Eltern an die Kindertagespflege weitervermittelt. Denn ein Platz in der Kindertagespflege erfüllt ebenfalls den Rechtsanspruch: „Das ist auch per Gericht festgelegt, dass das eine gleichwertige Betreuung ist“ (DE2.6). Neben diesen formell rechtssicheren Möglichkeiten, einen Betreuungsplatz auch außerhalb der elterlichen Wünsche zu vergeben, wird darüber hinaus davon berichtet, wie durch die Zusammenarbeit mit den privat-gemeinnützigen Trägern der Rechtsanspruch sichergestellt werden kann:

„Da haben wir aber, ich sage jetzt mal, auch ein gutes Netzwerk zu freien Trägern. Also es gibt auch freie Träger, die schon mal auf uns zukommen und sagen: Hier, ich habe jetzt gerade eine neue Einrichtung, habe die U-Plätze voll, aber die Ü-Plätze noch nicht so ganz. Habt ihr noch Kinder, die bei euch auf den Listen stehen, weil wir kriegen unsere Plätze nicht voll“ (DE2.6).

Eltern haben grundsätzlich die Möglichkeit, einen Platz abzulehnen, etwa, weil er ihren Bedarfen nicht entspricht. Die Kommune hat in diesem Fall jedoch den Rechtsanspruch erfüllt, sodass die Ablehnung eines Betreuungsplatzes durch die Eltern unmittelbare Auswirkungen auf die Chancen hat, einen anderen Platz angeboten zu bekommen. So bleiben die Kinder zwar bei den anderen vorgemerkten Einrichtungen auf der Warteliste,

„da sie aber den Rechtsanspruch abgelehnt haben, [...] bekommen aber da ein neues Anmeldedatum, den Tag der Ablehnung. Und rutschen dann bei den Einrichtungen

wieder ganz nach hinten [...] Bei den freien Trägern ist das vollkommen egal, weil die zumindest nicht das Kriterium Anmeldedatum als Aufnahmekriterium haben“ (DE2.6).

Die privat-gemeinnützigen Träger haben den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge deutlich mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei der Platzvergabe als die öffentlichen Einrichtungen. So entwickeln diese Träger „eigene Bedürfnisse“ (DE2.3), wenngleich seitens der kommunalen Verwaltung der Wunsch geäußert wird, „die Plätze bei den freien Trägern mit [zu]vergeben. Können wir nicht. Haben wir keinerlei Einflussmöglichkeiten drauf, null, gar nichts. Klar, wäre das für uns schön, da mehr Einfluss zu haben. Sehen die Träger naturgemäß anders“ (DE2.3)

Die Befragten vermuten unterschiedliche, trägereigene Vergabekriterien wie beispielsweise Konfession oder Geschlecht. Auch wird von Seiten der Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung angenommen, dass es Träger gibt, die ein bestimmtes Klientel ablehnen: „Die schicken jetzt die problematischen Kinder zu [Träger 16], damit sie sie nicht selber nehmen müssen“ (DE2.1). Die Interviewten der privat-gemeinnützigen Träger bestätigen die sehr heterogenen Vergabekriterien: „Ich gehe jetzt sehr stark davon aus, dass jeder Träger so seinen eigenen Auswahlkriterienkatalog hat“ (DE2.10).

Die Vertretung eines privat-gemeinnützigen, konfessionellen Trägers beschreibt, wie jede der Einrichtungen „gefordert [ist], ihren Kriterienkatalog aufzustellen und zwar gemeinsam mit dem Elternbeirat“ (DE2.7), um so „nicht nur nach der Nasenspitze zu entscheiden, sondern valide Entscheidungsgrundlagen auch zu schaffen“ (DE2.7). Gleichzeitig wird berichtet, dass der Entscheidung grundlegende Kriterien zugrunde liegen. So soll die Konfession beispielsweise explizit keine Rolle bei der Platzvergabe spielen. Hingegen werden Geschwisterkinder priorisiert ebenso wie verschiedene individuelle Lebensumstände der Familien. Es gehe darum zu sehen, wo „es [...] wirklich wichtig [ist]“ (DE2.7). Dazu gehört der Trägervertretung zufolge u.a. die Berufstätigkeit der Eltern ebenso wie einschneidende Lebensumstände wie beispielsweise eine Erkrankung der Eltern. Dies würde jedoch voraussetzen, „man weiß auch etwas über die Familie, ja. Und da zählt natürlich Offenheit“ (DE2.7). Ähnlich sieht es bei den anderen beiden privat-gemeinnützigen Trägern aus, die neben Geschwisterkindern folgende Kriterien benennen:

„Also zum einen geht es darum, was braucht die Gruppe. Haben die jetzt einen Jungenüberschuss oder nicht? Dann wird geschaut, wann war die Anmeldung? Da gibt es natürlich immer so Spezialfälle wie alleinerziehende Eltern, die noch mal einen anderen Bedarf haben, oder auch kinderreiche Familien. Also das hat immer noch einen besonderen Wert. Danach wird dann entschieden“ (DE2.2).

Auch die Berufstätigkeit der Eltern sowie ein durch einen Umzug kurzfristig entstandener Bedarf werden den Trägervertretungen zufolge berücksichtigt.

Dementsprechend werden auch hier insbesondere soziale Auswahlkriterien herangezogen, „wenn man sie denn dann erkennt“ (DE2.10). Das Datum der Vormerkung wird von beiden Trägern als zusätzliches Kriterium angeführt, gleichzeitig jedoch als „kein faires Entscheidungskriterium“ (DE2.2) reflektiert, da dies in deutlicher Abhängigkeit dazu stehe, inwieweit Eltern über Kenntnisse zum Onlinetool verfügen. Während seitens der Kommune davon ausgegangen wird, dass „90 bis 95 % der Eltern“ (DE2.6) die Vergabekriterien kennen und sich entsprechend unmittelbar nach der Geburt des Kindes vormerken lassen, sieht eine Trägervertretung hier eine besonders wichtige Stellschraube für die Zugänglichkeit von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten: „Es gibt mit Sicherheit auch ganz viele, die überhaupt nicht wissen, ich muss mein Kind über dieses Portal anmelden“ (DE2.2).

Die Platzvergabe der privat-gemeinnützigen Träger wird ebenso wie die der öffentlichen Einrichtungen über das digitale Vormerktool gesteuert. Im Gegensatz zum kommunalen Träger werden die Plätze jedoch nicht zentral, sondern von den Leitungen der einzelnen Einrichtung vergeben. Jede Einrichtungsleitung kann über das Onlinetool die jeweiligen Vormerkungen einsehen und entsprechend den trägereigenen Kriterien die Plätze vergeben. Analog zu den öffentlichen Einrichtungen ist die Familie, die ein Platzangebot erhalten hat, für die anderen Vormerkungen blockiert: „Also wenn die vier anderen dann dieses Kind auch haben wollen würden, hätten sie keinen Zugriff mehr darauf. Damit soll auch so ein bisschen vermieden werden, dass die Eltern doppelt und dreifach Verträge machen“ (DE2.2). Die Platzvergabe liegt letztendlich in der Hand der jeweiligen Einrichtungsleitung. So kann die Leitung trotz trägereigener Sensibilisierung für bestimmte Kriterien dennoch eigene Entscheidungen treffen: „Ich habe es auch unterschiedlich erlebt, dass dann auch die Leitung sagte: Nein, will ich gar nicht im Haus haben. [...], dann ist schon manchmal so eine Leitung das Zünglein an der Waage“ (DE2.2). Den privat-gemeinnützigen Trägern wird bei der Platzvergabe im Rahmen der netzwerkbasierten Kooperationsstrukturen mit der Kommune ein hohes Maß an Autonomie zugesprochen. Dies ergibt sich einerseits dadurch, dass die privaten Träger nicht für die Erfüllung des Rechtsanspruchs verantwortlich sind. Andererseits steht die Kommune in einer gewissen Abhängigkeit zu den privat-gemeinnützigen Trägern, sodass sich die Kommune mit Weisungsvorgaben im Sinne einer hierarchischen Governance-Form zurückhält.

Bei der Platzvergabe haben Träger größere Gestaltungsfreiheiten als die Kommune. Die privat-gemeinnützigen Träger sind beispielsweise nicht in der Pflicht, ihre Einrichtung vollständig zu belegen. So werden auch Betreuungsplätze für Notfälle freigehalten: „Wir lasten die Einrichtung nicht bis zum Anschlag aus in der normalen Regelplanung“ (DE2.10). Auch der Vergabeturnus bei den privat-gemeinnützigen Trägern ist unterschiedlich geregelt. Eine Trägervertretung beschreibt beispielsweise, dass es drei Vergabewellen gibt und geht

gleichzeitig davon aus, dass „die [Kommune, Anm. d. Verf.] [...] auch erst recht spät mit der Vergabe der Plätze [beginnt], weil die natürlich gucken wollen, sind die Kinder erstmal durch freie Träger abgedeckt“ (DE2.2). Die abwartende Position der Kommune ergibt sich für Deutschland aus dem Subsidiaritätsprinzip. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die Kommune durchaus Handlungsspielraum hat, der sich in einem reaktiven Steuerungshandeln ausdrückt, nämlich ihre Festlegung eines späteren Vergabezeitraums bei öffentlichen Einrichtungen. Damit findet eine implizite Weisung seitens der Kommune statt, in welcher Reihenfolge Plätze vergeben werden, sodass vor diesem Hintergrund, trotz der hohen Autonomie der Träger in der Platzvergabe, hierarchische Governance-Strukturen sichtbar werden.

Die Platzvergabe des privat-gewerblichen Trägers wird über die Einrichtungsleitung gesteuert. Wie bereits zuvor beschrieben, gibt es in dieser Einrichtung keine Wartelisten, sodass „kein Kind [...] ausgeschlossen [wird]“ (DE2.12). Nichtsdestotrotz findet bedingt durch die vergleichsweise hohen Elternbeiträge bereits bei der Vormerkung für die Einrichtung eine Selektion der Kinder statt: „Und dadurch, dass die Kindergartenbeiträge relativ hoch sind, das ist eigentlich unser Dorn auch, seitdem wir eröffnet haben, dass leider nicht alle Kinder zu uns kommen können“ (DE2.12). Gleichzeitig werden in dieser Einrichtung regelmäßig geflüchtete Kinder aufgenommen, die keine entsprechenden Einnahmen einbringen. Aus diesem Grund kann die Einrichtung „nicht viele nehmen, weil wir immer gucken müssen, dass es irgendwie auch finanzierbar bleibt“ (DE2.12).

Vormerkungen und Platzvergabe der Tagespflege sind vom Onlinetool entkoppelt und werden von der Tagespflegevermittlung gesteuert. Plätze können stichtagsunabhängig über das gesamte Jahr zugewiesen werden. Die Vormerkungen der Eltern werden bei der Tagespflegevermittlung nach Datum der Vormerkung bearbeitet. Dieses Kriterium kann jedoch in den Hintergrund rücken, beispielsweise wenn die Familie selbstständig Kontakt zu einer Tagespflegeperson aufnimmt oder die Bedarfe einer Familie mit späterem Vormerkdatum besser zum Betreuungsprofil der Tagespflegeperson passen. Bei der Platzvergabe wird den Tagespflegepersonen, wie auch den privaten Trägern, eine hohe Autonomie zugesprochen. Sie gelten als Selbstständige und dürfen frei entscheiden, mit welchen Familien ein Betreuungsvertrag zustande kommt. „Das heißt, wir [die Kommune, Anm. d. Verf.] haben rechtlich keine Möglichkeit, dem Kind, was bei uns keinen Kita-Platz bekommt, einen Tagespflegeplatz zuzuweisen“ (DE2.6). Aus Sicht der Tagespflegevermittlung lässt sich bei der Platzvergabe eine Präferenz in der Hinsicht ausmachen, dass eher Kinder aus privilegierten Verhältnissen aufgenommen werden: „Und auch Kindertagespflegepersonen müssen, da werben wir auch für, dass die sich auch anderen Bevölkerungsschichten öffnen, ne? Die in der Vergangenheit wirklich dieses klassische Bildungsbürgertum bedient haben. (...) Das liegt dann schon sehr in der Entscheidung der Tagespflegeperson“ (DE2.4).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Tagespflegevermittlung im Vergabeprozess die administrative Position einer Schnittstellenkoordination zwischen Familien, Tagespflegepersonen und der Kommune innehat. In dieser vermittelnden Rolle werden seitens der Tagespflegevermittlung jedoch potenzielle Zugangshürden für Familien gesehen: „Das ist ja sozusagen die zweite Hürde in der Kindertagespflege, dass wir wohl Empfehlungen zu Plätzen machen, aber keine Plätze zuweisen“ (DE2.4).

5.3.4 Informationspolitik: zwischen Zurückhaltung und vielseitigen Strategien

Ausgangslage

In punkto Zugänglichkeit von Informationen zum Betreuungssystem gibt es in den Interviews unterschiedliche Auffassungen darüber, wie gut Eltern über das Betreuungssystem informiert werden. So lassen sich einerseits Sequenzen finden, in denen davon ausgegangen wird, dass die Mehrzahl der Eltern über ausreichendes Wissen zum Betreuungssystem verfügt (z. B. über die kommunalen Vergabekriterien oder den Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz):

„Aber wenn ich da sage 96 %, also für fast jedes Kind ein Platz da, und wir sind voll belegt. Also kann das ja nur heißen, dass von allen Schichten die Plätze auch angenommen werden. Das ist einfach soziokulturelle Hintergründe, die man da noch mal betrachten muss an der Stelle. Aber das jetzt von ganz bestimmten Schichten die Plätze nicht in Anspruch genommen werden, weil sie vielleicht das Angebot gar nicht kennen, mit der These tue ich mich ein bisschen schwer“ (DE2.3).

Andererseits wird darüber gesprochen, inwieweit bestimmte Eltern(gruppen) über Informationen zum Betreuungssystem verfügen. Dabei wird unterschieden zwischen Eltern, die grundsätzlich Zugang zum Betreuungssystem suchen, aber aufgrund fehlender Sprachkenntnisse oder geringer technischer Fertigkeiten keine Möglichkeit haben, auf gängige Informationsformate wie z. B. das Internet zurückzugreifen, und Eltern, die aus Sicht der Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung sowie der privat-gemeinnützigen Trägervertretungen Vorbehalte gegenüber der institutionellen Fremdbetreuung haben: „Also ich glaube, dass viele zugezogene Familien nicht unbedingt das Kita-System kennen, dass es einfach auch in anderen Kulturkreisen, anderen Ländern auch wirklich andere Systeme oder gar keine gibt“ (DE2.10). Demzufolge wird an verschiedenen Stellen angemerkt, dass es wichtig sei, dass Familien an die „Kitas angebunden werden“ (DE2.9) und man diese „letztendlich eingebunden bekommt ins Regelsystem“ (DE2.11).

Der in DE2 bestehende Platzmangel hat deutliche Auswirkungen auf die Informationspolitik der unterschiedlichen lokalen Akteurinnen und Akteure. So wird beispielsweise seitens der Kommune das Spannungsverhältnis von Informationspolitik und Platzsituation betont: „Also jetzt gezielt Werbung zu machen, ihr habt doch hier den Rechtsanspruch U3, das ist so lange natürlich schwierig, also wie der, wenn der Bedarf nicht gedeckt werden kann“ (DE2.3). Diese dilemmatische Ausgangslage wird jedoch nicht ausschließlich von kommunaler Seite hervorgehoben. Vielmehr scheint der Platzmangel grundlegend die Weichen für die Informationspolitik zum Betreuungssystem in DE2 zu stellen. Die Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers formuliert es wie folgt:

„Also da muss ich schon auch sagen, dass man da vielleicht auch nicht unbedingt schlafende Hunde wecken will. (...) da haben wir schon eher auch den Grundsatz, dass sich dann Eltern kümmern müssen. Einfach auch weil die Kitas in der Regel schon komplett voll sind. Wenn man das dann noch so, ich sage jetzt mal, offensiv bewirbt, dann ist es auch schwierig, wenn man dann hinterher sagen muss: Ist ja schön, Sie haben darauf reagiert. Wir bieten es Ihnen auch gerne an, aber haben eigentlich gar keinen Platz“ (DE2.10).

Gleichzeitig zeigen sich im Material Ambivalenzen zwischen dieser zurückhaltenden Position, Informationen zu streuen, und dem von den lokalen Akteurinnen und Akteure beschriebenen Handeln. So wird in den Interviews deutlich, dass sowohl die Kommune als auch Träger und die Tagespflegevermittlung unterschiedliche und vielseitige Strategien implementiert haben, um Eltern zu informieren. Diese werden im folgenden Abschnitt entlang der verschiedenen lokalen Akteurinnen und Akteure (Kommune, private Träger, Tagespflege) dargestellt.

Informationsstrategien für Eltern: lokale Kooperationen als Grundlage

In DE2 wird das städtische Elternbüro³⁵ als erste persönliche Anlaufstelle für Familien beschrieben. Das Elternbüro wird den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge „auch stark frequentiert“ (DE2.3). Im Elternbüro können Eltern einerseits schriftliches Informationsmaterial erhalten, welches auch in verschiedenen Sprachen zur Verfügung gestellt wird. Andererseits dient es insbesondere der Beratung von Eltern zum städtischen Bildungs- und Betreuungsangebot. Dazu zählt u. a., dass Eltern Unterstützung

35 Mittlerweile wurde das Elternbüro umstrukturiert. Inzwischen deckt es als Familienbüro die Beratungen zu Betreuungsplätzen sowohl für Tageseinrichtungen als auch für die Tagespflege ab, die zum Erhebungszeitpunkt im Frühjahr 2019 noch getrennt voneinander im städtischen Elternbüro und der Tagespflegevermittlung abgehalten wurden.

beim Aufnahmeverfahren erhalten und entsprechende Nachfragen stellen können: „Eltern können dahin kommen, sie kriegen ihre Anmeldungen da ausgefüllt. Sie kriegen Informationen, wo stehen sie, ist alles da, brauchen wir noch irgendwas. Also dafür ist dieses Büro dann da“ (DE2.3). Für eine Dolmetscherin bzw. einen Dolmetscher sind die Eltern selbst verantwortlich, falls sie sprachliche Unterstützung benötigen: „Wir sagen immer: ‚Nein, bringen Sie bitte einen Dolmetscher mit.‘ Wir übernehmen da nicht die Verantwortung für eine Übersetzung“ (DE2.6). Grund für die Einrichtung dieser kommunalen Anlaufstelle war laut Vertretung der kommunalen Verwaltung, dass man Konflikte mit Eltern durch eine größere Transparenz verringern wollte:

„Das ist mal geschaffen worden in den Zeiten, als es hier wirklich sehr heftig zugegangen ist, also zum Teil auch ein aggressives Elternverhalten festzustellen war. (...) Da ist das dann mal geschaffen worden, um einen Ort zu haben, wo die Eltern dann konkret nachfragen können“ (DE2.3).

Eine weitere Möglichkeit für Eltern, sich zum Betreuungssystem zu erkundigen, besteht darin, Informationen über das Internet einzuholen. Auf der städtischen Homepage finden sich verschiedene Informationen zum Betreuungssystem, insbesondere zum Aufnahmeverfahren. Es gibt Anleitungen für das Aufnahmeverfahren in acht Sprachen (Arabisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Polnisch, Portugiesisch, Russisch und Türkisch), eine Rubrik mit FAQs sowie die Kontaktdaten zum Elternbüro. Dennoch wird von unterschiedlichen kommunalen Akteurinnen und Akteuren ein „erheblicher Nachholbedarf“ (DE2.3) hinsichtlich des Internetauftritts der Stadt zum Betreuungssystem festgestellt: „Also, ich versuche mich immer, wenn ich so was gucke, in die Rolle eines Elternteils zu versetzen, und das ist für mich zu verschachtelt“ (DE2.6). Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass die Anleitungen zum Aufnahmeverfahren zwar in mehreren Sprachen zur Verfügung stehen, die Startseite, über die man zu entsprechenden Dokumenten gelangt, jedoch auf Deutsch ist. Die Zugänglichkeit von Informationen zukünftig zu verbessern, „steht auf der Agenda“ (DE2.3). Ein Ansatzpunkt ist es, neben der Homepage insbesondere auch soziale Medien stärker als Informationsplattform nutzbar zu machen: „Mein Hauptaugenmerk liegt jetzt erst mal, weil, ich sage jetzt mal, soziale Medien ist so auf dem Vormarsch“ (DE2.6).

Neben diesen Informationsmöglichkeiten verweisen die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung in den Interviews auch auf lokale Angebote für junge Eltern, durch die Austauschmöglichkeiten zum Betreuungssystem (in)direkt unterstützt werden. Dabei handelt es sich insbesondere um Initiativen und Programme, die auf Bundes- bzw. Landesebene verankert sind wie beispielsweise Familienzentren oder auch aufsuchende Angebote der Frühen Hilfen wie Hausbesuche junger Eltern, die in netzwerkbasierter Zusammenarbeit von Kommune, privat-gemeinnützigen Trägern und Vereinen umgesetzt werden.

Eltern „bekommen dann Informationen zum frühen Bildungssystem. Wie Kita funktioniert bei uns“ (DE2.9). Auch über die Tagespflege wird der Vertretung der Kontaktstelle zufolge bei diesen Besuchen informiert. Von Seiten der Kommune versucht man, gezielt die ehrenamtlich Tätigen für die Aufklärung über das Betreuungssystem zu sensibilisieren: „Da hatten wir, ich glaube, letztes Jahr hatten wir da eine große Veranstaltung, wo alle Ehrenämter eingeladen sind, wo wir als Kita-Aufnahmeverfahren noch mal eine Präsentation hatten, Fragen beantwortet haben, also die sind involviert“ (DE2.6).

Darüber hinaus werden in den Interviews weitere aufsuchende Informationsangebote beschrieben, die sich an besondere Zielgruppen richten. Dies geschieht zum einen punktuell durch die Kooperation mit anderen kommunalen Einheiten: Beispielsweise werden auch Familien, die in Kontakt zum Allgemeinen Sozialdienst (ASD) stehen, über das Betreuungssystem „entsprechend informiert“ (DE2.6). Daneben werden in DE2 in diesem Kontext insbesondere auf Bundesebene verankerte Programme in Kooperation mit den privat-gemeinnützigen Trägern lokal umgesetzt. Zu diesem zielgruppenorientierten Informationsangebot gehört beispielsweise das Programm *Kita-Einstieg*. Es zielt darauf ab, den Zugang zum Betreuungssystem von benachteiligten Familien zu verbessern. Organisation und Koordination des Programms werden von der Kommune aus gesteuert, wohingegen die ausführenden Fachkräfte bei privat-gemeinnützigen Trägern angestellt sind. Das Angebot gestaltet sich sehr vielseitig und reicht von Bedarfsabfragen der Eltern, Beratungssprechstunden bis hin zu gemeinsamen Aktivitäten wie beispielsweise einem regelmäßigen Frühstück für junge Mütter.

Familien mit Fluchterfahrung sollen ebenfalls von bestehenden Angeboten profitieren. Von Seiten der Kommune bedeutet die Gestaltung von Brückenangeboten für Familien mit Fluchterfahrung zum einen eine sehr enge Zusammenarbeit mit den Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern, die im Bereich der Flüchtlingshilfe tätig sind. Sie sollen von der Kommune ausreichend über das Betreuungssystem informiert werden, um so schließlich Familien für die Möglichkeit einer institutionellen Fremdbetreuung zu sensibilisieren. Zum anderen hat die Kommunalverwaltung eine eigene Person, die „dafür abgestellt [ist], in die Flüchtlingseinrichtungen zu gehen und da, ich sage jetzt mal, den Eltern über die Einrichtungsleitungen und Betreuer in den Flüchtlingsunterkünften, das Konstrukt Kita und so weiter nahezubringen“ (DE2.6).

Insgesamt räumt eine Vertretung der kommunalen Verwaltung jedoch ein, dass die verschiedenen Angebote bislang nicht alle Familien gleichermaßen erreichen:

„Ich glaube, die Angebote sind schon da, die Zugänge sind da auch sehr niedrig. Wobei wir als städtischer Träger bei den städtischen Familienzentren auch immer merken, dass die Schwelle ein bisschen höher ist, weil da DE2 draufsteht. Und das auch gleichzeitig immer mit Jugendamt verbunden wird, und nicht, dass da irgendwas passiert, und die nehmen mir die Kinder weg“ (DE2.9).

Die privat-gemeinnützigen Träger sind, wie bereits beschrieben, an vielen Stellen in die Informationspolitik der Kommune involviert, etwa wenn es darum geht, im persönlichen Austausch durch Programme wie *Kita-Einstieg* Familien über das Betreuungssystem zu informieren. Gleichzeitig gibt es eigene Informationswege, die die privat-gemeinnützigen Träger nutzen, um Eltern zu erreichen (z. B. Elterncafés und Babyschwimmen) oder um über das eigene Angebot zu informieren (u. a. Homepage und Flyer). Hinsichtlich des eigenen Internetauftritts wird jedoch mehrheitlich ein Überarbeitungsbedarf eingestanden, etwa hinsichtlich der Mehrsprachigkeit der Homepages. Nach Auskunft der privat-gemeinnützigen wie auch des gewerblichen Trägers informieren sich Eltern vorrangig gegenseitig. Dieser Kommunikationskanal scheint sich als Praxis gut etabliert zu haben: „Das hören wir immer wieder: Ich habe gehört, dass. Oder: Meine Familie geht hier schon jahrelang und ich möchte auch“ (DE2.7). Das führt sogar dazu, dass gezielt darauf gesetzt wird, dass sich Eltern gegenseitig informieren, wie von einer Trägervertretung beschrieben: „Ich sage den Leitungen immer: ‚Bitte kommunizieren Sie das gut!‘, und sage auch den Eltern immer: ‚Streuen Sie das, erzählen Sie das Ihren Freundinnen‘“ (DE2.2).

Für Informationen zur Tagespflege gab es in DE2 zum Erhebungszeitpunkt zwei Anlaufstellen: ein eigenes Elternbüro sowie die Tagespflegevermittlung. Das eigene Elternbüro liegt unmittelbar gegenüber dem Elternbüro der Kommune. Es handelt sich dabei um „ein Servicebüro für Eltern, die also auch vermittelt werden dorthin, vom Elternbüro für Kindertageseinrichtungen zum Elternbüro der Träger für Tagespflege“ (DE2.8). Dort können sich Eltern ohne Termin zu Fragen der Tagespflege beraten lassen. Die Einrichtung dieses Servicebüros wurde zunächst von den zuständigen Trägern der Tagespflege kritisch gesehen: „Das war am Anfang schwierig, war auch nicht so sehr gewollt hier von den Trägern. Aber es hat sich herauskristallisiert, dass wir da doch die meisten Eltern abfangen können“ (DE2.4). Begründet wird dies damit, dass die Tagespflegevermittlung aufgrund der innerstädtischen Lage keine „große Laufkundschaft“ (DE2.4) hat³⁶ und „für ganz DE2 ist das natürlich hier schon zentral innerstädtisch, aber es kommen natürlich keine Eltern aus den außenstehenden Bezirken“ (DE2.4). Entsprechend lag das Ziel darin, eine größere Reichweite der Kindertagespflege für eine breite Bevölkerungsschicht zu schaffen. Die Tagespflegevermittlung ist vornehmlich für das Aufnahmeverfahren und die Begleitung der Eltern im Prozess zuständig. Der Hauptkontakt zu den Eltern findet telefonisch statt. Dies wird jedoch im Hinblick auf die Kommunikation mit bestimmten Elterngruppen problematisiert. So beschreibt die Vertretung der Tagespflegevermittlung:

36 Die Tagespflegevermittlung liegt zwar innerstädtisch, damit aber in einem privilegiierteren Stadtbezirk. Die Elternbüros hingegen befinden sich in einem Stadtteil mit sehr heterogener und gleichzeitig einkommensschwacher Bevölkerungsstruktur.

„Also gerade mit Eltern mit Sprachbarrieren ist schon viel möglich im persönlichen Kontakt, aber nicht im schriftlichen und nicht im telefonischen Kontakt. Also die Eltern muss man dann doch eher hierhin einladen. Und da sind wir gerade neue Standards am Entwickeln, wie das gut zu meistern ist“ (DE2.4).

Darüber hinaus veranstaltet die Tagespflegevermittlung ein- bis zweimal im Monat persönliche Treffen in Form von Informationsveranstaltungen für Eltern zur Tagespflege.

Auch im Internet gibt es zwei verschiedene Informationsquellen. Zum einen können sich Eltern über das städtische Portal zur Tagespflege informieren. Die Seite ist sowohl in leichter Sprache als auch im Audioformat verfügbar. Dennoch bietet man seitens der Kommune „ganz bewusst marginal gehaltene Information auf der städtischen Seite, Internetseite, aber mit dem Verweis zur Kontaktstelle. Und die Kontaktstelle hat halt den Auftrag, den Internetauftritt entsprechend auch für Eltern umfassend zu gestalten, und das tun die auch“ (DE2.9). Die Internetseite der Tagespflegevermittlung hält für verschiedene Interessengruppen Informationen bereit und wurde inzwischen auch so überarbeitet, dass es eine mobile Anwendung für die Nutzung mit dem Smartphone gibt. Nichtsdestotrotz ist die Internetseite bislang nur auf Deutsch verfügbar.

Von Seiten der Tagespflegevermittlung werden neben diesen Informationsangeboten insbesondere auch aufsuchende Strategien beschrieben, um Eltern die Tagespflege näherzubringen. In gängigen Anlaufstellen für junge Eltern (z. B. Familienbildungsstätten, Kinder- sowie Frauenärztinnen und -ärzte) werden beispielsweise regelmäßig Flyer in unterschiedlichen Sprachen (u. a. Englisch, Farsi, Kurdisch, Russisch und Tigrinisch) ausgelegt. Darüber hinaus werden Eltern an verschiedenen Stellen persönlich auf die Kindertagespflege angesprochen. Genannt werden u. a. Marktstände, Familienzentren oder Kindergärten. Deziert wird versucht, gezielt „andere Eltern anzusprechen, als Eltern, die hier in die Kontaktstelle kommen“ (DE2.4), etwa indem in VHS-Sprachkursen für die Tagespflege geworben wird oder in Flüchtlingsunterkünften.

In der Zusammenarbeit von Kommune und Trägern wird deutlich, dass die Informationspolitik in DE2 in hohem Maße durch kooperative Strukturen zwischen den unterschiedlichen Akteurinnen und Akteuren geprägt ist. Darüber hinaus wird von einer kommunalen Vertretung jedoch auch konstatiert, dass die verschiedenen Informationsprogramme (noch) nicht ausreichend aufeinander abgestimmt seien:

„Da sind wir jetzt in den Anfängen. (...) Und deshalb gibt es sowohl die kommunalen Präventionsketten, sind mit den städtebaulichen Förderprogrammen verbunden, aber irgendwo auch die Familienzentren. Das hängt schon alles sehr eng zusammen, aber das ist uns teilweise, glaube ich, auch noch gar nicht alles bewusst, dass man da einfach noch mal enger zusammensitzen müsste, denken müsste“ (DE2.9).

Zusammenfassend betrachtet handelt es sich in DE2 um eine netzwerkbasierte Governance-Form hinsichtlich der Informationspolitik zum Betreuungssystem. Dennoch zeigt sich, dass die Kommune ihren gesamten Handlungsspielraum bislang nicht umfassend nutzt, etwa um Kooperationen gezielter zu fördern. Gleichzeitig wird der kommunale Handlungsspielraum, die Informationspolitik in DE2 aktiv zu gestalten, durch fehlende Ressourcen (Platzmangel) begrenzt. Dadurch orientiert sich das Handeln der Kommune weiterhin vorrangig an der Erfüllung des Rechtsanspruchs, woraus – zumindest teilweise – eine zurückhaltende Informationspolitik resultiert.

5.4 Zugangssteuerung in DE1 und DE2: ein governance-analytischer Vergleich

In den beiden untersuchten deutschen Kommunen zeigen sich aus der Steuerungsperspektive sowohl Gemeinsamkeiten als auch Unterschiede. Insbesondere das Verhältnis zwischen kommunaler Verwaltung und privaten Trägern ist determinierend für das Steuerungshandeln der Kommunen. Vornehmlich wird dies durch das Subsidiaritätsprinzip reguliert, das die Vorrangstellung der privaten gemeinnützigen Träger vorsieht, d. h. rechtlich nehmen sie den Kommunen gegenüber eine gesonderte Position ein. Auch stehen die Kommunen – im Gegensatz zu den privaten Trägern – unter dem Druck, den Rechtsanspruch zu erfüllen. Darüber hinaus gestaltet sich die Finanzierung privater Träger laut Auskunft der beiden Kommunalverwaltungen als kostengünstiger, was ausgehend von der jeweiligen kommunalen Haushaltslage in DE1 und DE2 ein weiterer Punkt ist, der die Handlungskoordinationen zwischen kommunaler Verwaltung und freien Trägern (mit)bestimmt. Die Kommunen sind somit in vielfältiger Weise auf die privaten Träger angewiesen, was sich für DE1 und DE2 insbesondere in der lokalen Angebotsgestaltung und im Aufnahmeverfahren zeigt.

Der besonders in deutschen Städten verbreiteten Situation einer nach wie vor noch nicht flächendeckenden Versorgungslage im Feld der Kindertagesbetreuung entsprechend (Autorengruppe Bildungsberichterstattung 2020) finden sich sowohl in DE1 als auch in DE2 Anzeichen von Kapazitätsproblemen, die die kommunalen Steuerungsebenen beschäftigen. Entsprechend setzen beide Kommunen auf eine pragmatische (quantitative) Strategie für die Deckung weiterhin bestehender Bedarfe. Dabei orientieren sich die kommunalen Verwaltungen vornehmlich an Investorenangeboten und Trägerinteressen und berücksichtigen weniger sozialraumspezifische Bedarfe. Beide Kommunen nutzen ihren Handlungsspielraum kaum, um das lokale Angebot gezielt zu gestalten. Damit stehen die Kommunen in einer gewissen Abhängigkeit zu weiteren nicht-staatlichen Akteuren des Marktes, die Verfügbarkeit des Angebots sicherzustellen.

In beiden Kommunen überwiegt das Angebot der Einrichtungen in privat-gemeinnütziger Trägerschaft, wenn auch mit unterschiedlichen konzeptionellen Ausrichtungen. Dabei scheinen sowohl in DE1 als auch in DE2 insbesondere fehlendes Bauland und knappe finanzielle Ressourcen dazu beizutragen, dass seitens der Kommunalverwaltung die Subsidiarität betont und beim Ausbau von Plätzen auf privat-gemeinnützige Träger gesetzt wird, während das eigene Angebot des kommunalen Trägers zum Erhebungszeitpunkt nicht (mehr) weiter ausgebaut wird. Auch wurde deutlich, dass daneben privat-gewerbliche Träger an Bedeutung gewinnen. Hier wird der große Einfluss der jeweiligen kommunalen Haushaltslage deutlich, die die lokale Angebotsgestaltung, d.h. die Verteilung der Träger mit ihren institutionellen Bildungs- und Betreuungsangeboten, prägt. Knappe finanzielle Ressourcen können schließlich dazu führen, dass Kommunen für die weitere Bedarfsdeckung auf Angebote von privaten Trägern angewiesen sind. In DE1 verlässt sich die Kommune primär auf die privat-gemeinnützigen und im Krippenbereich auch gewerblichen Träger, womit die Ausbauverantwortung, zumindest zum Erhebungszeitpunkt, in gewissem Maß an diese ausgelagert wird. In DE2 gestaltet sich die Situation insofern differenzierter, als man dort versucht, – trotz begrenzter finanzieller Mittel – mit der Etablierung eines privat-gemeinnützigen stadtnahen Trägers (eine gGmbH) ein quasi-kommunales Angebot zu stärken und eigene Einflussmöglichkeiten zu stärken.

Die Angebotsstruktur der privaten Träger steuern beide kommunalen Verwaltungen bisher nur sehr eingeschränkt. So hat in DE1 die Zurückhaltung im Ausbau des kommunalen Trägers im U3-Bereich zu einer zunehmend fragmentierten Trägerlandschaft mit mehreren neuen kleinen Trägern geführt. Vereinzelt haben sich in diesem Segment mit mehreren gewerblich arbeitenden Trägern lokal Marktelemente etabliert. Hier spielt auch die große Abhängigkeit der Kommune von Investoren in die Übernahme neuer Betriebsträgerschaften hinein, die sich aus der Ausbaupolitik in DE1 ergibt. Für den Ü3-Bereich haben insbesondere fehlende Anreizstrukturen für den weiteren Ausbau zu einer erheblichen Unterversorgung in diesem Segment geführt. Die Einrichtung einer koordinierenden Beratungsstelle bei der Kommune für private Träger und Investoren ist im Vergleich zu anderen Kommunen erst spät erfolgt. Das Verfahren der Trägerschaftsvergabe stellt sich intransparent dar, das Ergebnis ist ein „Ungleichgewicht“ (DE1.3) zwischen kommunalen und freien Angeboten. Eine gezielte Handlungssteuerung für die quantitative und auch qualitative Entwicklung des Gesamtangebots ist somit in DE1 kaum zu beobachten. Es scheint nicht zuletzt an politischem Willen zu fehlen, durch gezielte Regulierung, aber auch Förderung Akzente zu setzen. Ähnlich verhält es sich in DE2. Hier argumentiert man seitens der kommunalen Verwaltung, dass durch den großen Ausbaudruck, unter dem die Kommune aufgrund zahlreicher gerichtlicher Klagen steht, „egal“ (DE2.3) ist, wer die Trägerschaft neuer Einrichtungen übernimmt. Demnach wird auch hier die Trägervergabe nicht systematisch gesteuert, sondern, ähnlich

wie in DE1, pragmatisch und investorenbezogen durchgeführt. Dabei wird eine gewisse Abhängigkeit der Kommune von den privaten Trägern sichtbar, wenn es darum geht, den Rechtsanspruch zu erfüllen. Die Gunst der Träger soll daher offenbar nicht verspielt werden. Darüber hinaus bleibt den Trägern von Landesseite (Bayern und NRW) zusätzliche Autonomie hinsichtlich der Qualitätsentwicklung und -sicherung. Nicht zuletzt, weil die Kommunen auf eine gute Zusammenarbeit mit den privaten Trägern angewiesen sind, verlassen sich die kommunalen Verwaltungen letztlich darauf, dass das durch die privaten Träger zur Verfügung gestellte Angebot eine gute Qualität für alle Kinder aufweist.

Die genaue Verteilung der Einrichtungen in nicht-kommunaler Trägerschaft über das Stadtgebiet wird ebenfalls kaum reguliert. Bezeichnend ist in beiden Kommunen die Situation der Bedarfsplanung. In beiden Fällen fehlt es an aktuellen kleinräumigen, sozialraumbasierten Daten zu elterlichen Bedarfen, sodass eine detaillierte Versorgungsplanung nur bedingt möglich ist. Die Tatsache, dass die Jugendhilfeplanung in beiden Fällen nicht im Jugendamt, sondern zentral angesiedelt ist, wirft hier nicht zuletzt die Frage auf, wie gut die Verzahnung mit den Fachabteilungen in der administrativen Praxis funktioniert und wie stark das Planungssegment auch von politischen Dynamiken betroffen ist. Ein Steuerungsansatz, der von beiden Kommunen jedoch sehr gezielt verfolgt wird, ist der Ausbau der Kindertagespflege als alternatives Angebot für den U3-Bereich, um dem Platzmangel in diesem Segment entgegenzuwirken. Die Umsetzung wiederum wird den privat-gemeinnützigen Trägern überlassen. Letztlich steht den Befragten zufolge die Flexibilität von Platzkapazitäten und die Möglichkeit, auch unterjährig Plätze zu schaffen, im Vordergrund und weniger eine bedarfsbezogene Ausdifferenzierung von Angeboten.

Die Machtposition der privaten Träger und die Herausforderungen der Trägersautonomie lassen sich nicht nur für die Angebotsgestaltung, sondern auch im Rahmen der Aufnahmeverfahren beobachten. In DE1 ist dieses nach wie vor dezentral organisiert, wodurch den Trägern und Einrichtungsleitungen vor Ort große Handlungsspielräume in der Gestaltung ihrer Verfahren und Platzvergabepraktiken eingeräumt werden. Die Träger operieren vollkommen unabhängig voneinander, eine Koordination erfolgt nicht (mehr). Seitens der Kommunalverwaltung wurde und wird über die Trägerkonferenzen der Austausch mit den freien Trägern zwar regelmäßig und auch themenbezogen gesucht, aber auch hier wirken sich die knappen personellen Ressourcen der Verwaltung aus. Für ein gleichwertigeres Angebot müsste die Kommune in der Zusammenarbeit trotz Trägersautonomie nachsteuern, was in der lokalen Verwaltung auch gesehen wird. Deren Regulierungsversuche (ein gemeinsames Aufnahmeverfahren, Kriterien bei der Vergabe) konnten bislang nicht durchgesetzt werden.

In DE2 ist die Handlungskoordination zwischen den lokalen Akteuren durch die Umstellung auf ein zentrales Vormerkverfahren stärker verzahnt. Dabei wurden die privat-gemeinnützigen Träger bereits in den Entwicklungsprozess

miteingebunden, um eine stärkere Akzeptanz zu erzielen. Bei der dezentralen Platzvergabe haben die Träger jedoch einen größeren Handlungsspielraum, sodass die Vergabe auf Einrichtungsebene weiterhin deutlich durch individuelles Ermessen geprägt ist. Die Trägerautonomie wird dabei, aufgrund möglicher Diskriminierungstendenzen bei der Platzvergabe, von der kommunalen Verwaltung kritisch bewertet. Hier greift man insbesondere auf den stadtnahen privat-gemeinnützigen Träger zurück, der jene „problematischen Kinder“ (DE2.1) aufnehmen soll, die von privaten Trägern nicht aufgenommen werden. In DE2 wird deswegen der Wunsch nach einer größeren Steuerungskompetenz der Kommune geäußert.

Insgesamt kann festgestellt werden, dass in beiden Kommunen Handlungsspielräume (teilweise) ungenutzt bleiben und sich aus Governance-Perspektive ein Steuerungsdefizit für die Zugangsgestaltung konstatieren lässt. Ausgehend von der Anlage des FBBE-Systems in Deutschland ergibt sich für DE1 und DE2 eine hierarchische Governance-Struktur, in denen insbesondere den privat-gemeinnützigen Trägern ein hohes Maß an Handlungsspielräumen und Autonomie zur Verfügung gestellt wird und die Kommunen von Haus aus nur bedingt steuern können. Die Kommunen stehen durch die Subsidiarität in entsprechender Abhängigkeit zu diesen Trägern. In der Umsetzung des Zugangs zu Kinderbetreuungsangeboten ergibt sich in DE1 ein Bild geringer Steuerungsdynamik. Hier beschränken sich die kommunalen Akteure auf Koordinationsaufgaben, anstatt die Angebotsstrukturen vor Ort gezielt zu gestalten. Der Steuerungsansatz muss vor diesem Hintergrund als eine passive Steuerung charakterisiert werden: Die Handlungskoordination in der Zusammenarbeit mit den privaten Trägern erfolgt mit vorsichtiger Zurückhaltung, um diese nicht zu „verschrecken“ (DE1.3). Dabei wird jedoch auch deutlich, dass es einerseits vor Ort Reibungsverluste aufgrund von Differenzen zwischen der politischen Entscheidungs- und der Arbeitsebene in der Verwaltung zu geben scheint, die hier mit ursächlich sein dürften. Andererseits besteht bisher auch kein besonderer Druck aufgrund von elterlichen Klagen, anders als in DE2. Aus Governance-Perspektive lassen sich in den (insgesamt wenig ausgeprägten) Handlungskoordinationen zudem punktuell sowohl (lose) netzwerkartige als auch marktbasierte Elemente identifizieren. Vergleichbar damit ist das Steuerungshandeln in DE2. Hier zeigt sich die Steuerung durch die kommunale Verwaltungsebene ebenfalls als von Zurückhaltung geprägt, jedoch sind Akzente einer gezielteren Handlungskoordination im Sinne einer netzwerkbasierten Governance zu erkennen. Dies gilt insbesondere für das zentrale Vormerkverfahren, wobei die Kommune mittels Einbindung der privat-gemeinnützigen Träger eine gemeinsame Grundlage geschaffen hat, um eine stärkere Akzeptanz auf Seiten der Träger zu erreichen. Gleichzeitig wird insbesondere in den stetigen Ausbaumaßnahmen deutlich, dass die Kommune, wie auch DE1, die Gunst der privat-gemeinnützigen Träger nicht verspielen möchte. Vor dem Hintergrund der vielen Klagen in DE2 entfaltet dies eine deutliche Wirkkraft auf die (gemeinsame) Gestaltung von Zugängen durch die verschiedenen Akteure vor Ort.

6. Lokale Zugangssteuerung in Kanada

6.1 Länderprofil

Demografie und Wirtschaft in Kanada

Kanada ist ein Föderalstaat mit etwa 37 Millionen Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. OECD 2020c) und unterteilt sich in zehn Provinzen und drei Territorien³⁷. Die Bevölkerungsdichte liegt bei 3,9/km² (vgl. Statistics Canada 2016a), womit Kanada zu einem der am wenigsten dichtbesiedelten Länder der Welt gehört. Die Mehrzahl der Einwohnerinnen und Einwohner lebt an der Grenze zu den Vereinigten Staaten von Amerika (USA). Besonders bevölkerungsreiche Provinzen sind Ontario³⁸ und Québec im Osten Kanadas, in welchen sich 61,5 % der Gesamtbevölkerung angesiedelt haben (vgl. Japel/Friendly 2018).

Die wirtschaftliche Situation Kanadas kann mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von ca. 44.000 Euro³⁹ pro Kopf (vgl. OECD 2021e) im internationalen Vergleich als stark bezeichnet werden, wobei die Rohstoffindustrie für Kanada den wichtigsten wirtschaftlichen Exportbereich darstellt (vgl. Commonwealth Secretariat 2019). Die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter lag in den vergangenen Jahren relativ gleichbleibend bei ca. 72 % (vgl. OECD 2021a). Für Männer und Frauen beträgt die Erwerbsbeteiligung ca. 76 % bzw. 70 % (vgl. ebd.), was im Verhältnis vergleichbar mit anderen westlichen Ländern ist. Gleiches gilt für die Geburtenrate, die mit ca. 1,5 Geburten pro Frau mit Deutschland nahezu gleichauf liegt (vgl. OECD 2021c). Bei Müttern von Kindern im Vorschulalter liegt die Erwerbsbeteiligung bei 71,1 % (vgl. OECD 2021b). Die Gehaltsdifferenz zwischen Mann und Frau beträgt in Kanada 16,1 % und liegt damit im internationalen Vergleich sehr hoch (vgl. OECD 2018). Insgesamt leben in Kanada 1,9 Millionen Kinder im Vorschulalter (vgl. Statistics Canada 2019a), was einen Anteil von ca. 3,7 % der Gesamtbevölkerung ausmacht. Kinder in diesem Alter sind im Vergleich zum Bevölkerungsdurchschnitt besonders häufig von Armut betroffen. So leben ca. 10 % der Gesamtbevölkerung

37 Die Provinzen haben jeweils ihre eigene Verfassung, wohingegen die Territorien direkt der Bundesregierung unterstellt sind.

38 Die vorliegende Untersuchung legt ihren Fokus auf die Provinz Ontario (siehe Kapitel 4). Aus diesem Grund werden bereits in der Landesbeschreibung von Kanada Bezüge zu Ontario hergestellt.

39 Angaben zu Geldbeträgen in Kanada und Schweden werden im Folgenden in Euro dargestellt und entsprechen dem derzeitigen Umrechnungskurs (Stand: 28.05.2020).

unterhalb der Armutsgrenze (vgl. Statistics Canada 2019b), wobei mit 18,8 % fast doppelt so viele der Vorschulkinder in benachteiligten Lebenslagen aufwachsen (vgl. Japel/Friendly 2018).

Kanada gilt als ein sogenanntes „klassisches Einwanderungsland“, was sich bis heute in der Zusammensetzung der Bevölkerung bestätigt. Besonders seit 2015 zeigt sich ein deutlicher Bevölkerungszuwachs aufgrund internationaler Migrationsbewegungen (vgl. Statistics Canada 2019c). Bereits vor dem Erhebungszeitpunkt lebten in Kanada Personen mit 250 verschiedenen ethnischen Hintergründen, die Mehrzahl davon europäischer Abstammung. Von der Gesamtbevölkerung sind 6,2 % der Kanadierinnen und Kanadier indigener Herkunft (vgl. Statistics Canada 2017). Außerhalb Kanadas geboren wurden 20,8 % der Bevölkerung (vgl. OECD 2021d), wovon 2016 in etwa die Hälfte in Ontario lebte (vgl. Statistics Canada 2016b). Darüber hinaus stellten 2018 etwa 55.400 Geflüchtete einen Asylantrag in Kanada, womit das Land im internationalen Vergleich an neunter Stelle liegt (vgl. UNHCR 2019).

Wohlfahrtsstaatlicher Kontext

Kanada zählt zu den liberalen Wohlfahrtsstaaten (siehe Kapitel 3.2), was sich auch in der marktorientierten Familien- und Kinderbetreuungspolitik widerspiegelt (vgl. Mahon 2020; Pasolli 2015).

Wie andere sozialpolitische Maßnahmen und ihre Finanzierung ist die Ausgestaltung des Mutterschutzes und der Elternzeitregelung sowohl auf Bundesebene als auch auf Ebene der Provinzen bzw. Territorien geregelt. In Kanada können Frauen bis zu 17 Wochen Mutterschutz nehmen, wobei dieser Zeitraum frühestens 13 Wochen vor dem errechneten Geburtstermin beginnt bzw. spätestens 17 Wochen nach der Geburt endet. Die Elternzeit beträgt 63 Wochen bzw. 71 Wochen, wenn die Elternzeit geteilt wird. Die Elternzeit kann mit der Geburt begonnen werden und endet spätestens dann, wenn das Kind ein außerfamiliales Bildungs- und Betreuungsangebot in Anspruch nimmt.

Das Mutterschaftsgeld für die Mutterschutzzeit und das Elterngeld für die Zeit danach (*Maternity and Parental Benefit*) werden auf Bundesebene von der nationalen Arbeitsversicherung (*Canada's Employment Insurance – EI*) bezahlt. Das Mutterschaftsgeld erhalten Frauen 15 Wochen lang, es beträgt 55 % des vorigen Bruttogehalts, maximal aber 380 Euro pro Woche. Das Elterngeld beläuft sich wie das Mutterschaftsgeld ebenfalls auf 55 % des vorigen Gehalts bzw. maximal 380 Euro wöchentlich. Die Auszahlung von Mutterschafts- und Elterngeld ist an Kriterien geknüpft, die von den Provinzen bzw. Territorien festgelegt werden, sodass nicht alle Familien einen finanziellen Ausgleich erhalten. Beispielsweise haben in der Regel diejenigen Mütter und Väter Anspruch auf Elterngeld, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen und im letzten Jahr mindestens

600 Stunden berufstätig waren⁴⁰. Familien mit geringem Einkommen haben die Möglichkeit, zusätzliche monetäre Unterstützung zu erhalten. Der finanzielle Umfang hierfür wurde jedoch seit über 20 Jahren nicht angepasst (vgl. Japel/Friendly 2018)⁴¹.

Das Kindergeld in Kanada (*Canada Child Benefit*) wurde in dessen heutiger Form 2016 eingeführt und löste vorige Leistungen das Kind betreffend ab, mit dem Ziel, besonders geringverdienende Familien und die Mittelschicht besser zu unterstützen. Errechnet wird das Kindergeld basierend auf dem Nettohaushaltseinkommen und der Anzahl an Kindern sowie deren Alter. Derzeit beziehen ca. 90 % der Familien Kindergeld. Besonders indigene Familien, Frauen in Schutzunterkünften, Familien mit Steuererklärungsverzug und teilweise auch Familien mit Migrationshintergrund gehören zu denjenigen, die seltener Kindergeld beziehen (vgl. ebd.).

Für die Kinderbetreuung in Kanada gibt es keinen Rechtsanspruch. Dennoch wird ein kostenfreier Kindergarten für alle Kinder ab vier bzw. fünf Jahren – in Abhängigkeit der Provinz bzw. des Territoriums – angeboten. In Ontario ist das seit 2010 beispielsweise der *Full Day Kindergarten* (FDK), der Teil des Schulsystems ist. Der FDK richtet sich an Kinder ab 3,8 Jahren bis zu Beginn der Schulpflicht im Alter von sechs Jahren. Ziel der Einführung des FDK in Ontario war es u. a., ein Angebot zu schaffen, das sich an alle Kinder richtet, und Bildung und Betreuung stärker zu verzahnen, indem beispielsweise fröhpädagogische Fach- und Lehrkräfte gemeinsam im Kindergarten arbeiten (vgl. Levy 2016; Pelletier 2014). Die Einführung des FDK bedeutete eine deutliche Umstrukturierung für den FBBE-Bereich, da für die Altersgruppe der über Vierjährigen fortan das Schulsystem verantwortlich war. Dies erschwerte die kommunale Angebotsgestaltung (z. B. durch gestiegene Kosten für den U4-Bereich) nachhaltig, sodass die Einführung des FDK inzwischen als „crisis in child care“ (Japel/Friendly 2018, S. 29) für Ontario bezeichnet wurde.

Das kanadische System der Kindertagesbetreuung

Die Kindertagesbetreuung in Kanada unterliegt einem marktorientierten Ansatz entlang einer liberal-wohlfahrtsstaatlichen Tradition, in der es als individuelle Verantwortung gesehen wird, die Betreuung des eigenen Kindes zu organisieren. Entsprechend sind zum Erhebungszeitpunkt nahezu alle FBBE-Angebote in Kanada in privater Trägerschaft, wobei 28 % hiervon als gewerblich eingestuft

40 Hierzu gibt es einige Ausnahmeregelungen beispielsweise für Selbstständige. Diese sind allerdings in der Praxis mit Hürden verbunden. So ist die Arbeitsversicherung im EI für Selbstständige freiwillig und für den Anspruch auf Elterngeld muss man sich mindestens ein Jahr im Voraus registrieren (vgl. Japel/Friendly 2018).

41 Québec weicht als einzige Provinz stark von den Regelungen ab und ist demzufolge hier nicht inkludiert.

werden können (vgl. Childcare Resource and Research Unit 2021). Trotz der marktorientierten Ausrichtung spielen die verschiedenen Steuerungsebenen für das FBBE-System eine nicht unerhebliche Rolle. So wird auf nationaler Ebene der Rahmen für die Organisation und Gestaltung des FBBE-Systems vorgegeben, wobei die Familienministerin resp. der Familienminister (*Minister of Families, Children and Social Development*) als hauptverantwortlich gilt. Die größten Befugnisse haben jedoch die Provinzen bzw. Territorien, wohingegen die lokale Ebene generell nur wenig Steuerungsverantwortung hat (vgl. Japel/Friendly 2018). Insgesamt betrachtet kann Kanada als Mehrebenensystem verstanden werden, in dem die Verantwortlichkeiten auf verschiedene Ebenen verteilt sind (vgl. Kapitel 3.1) und die regionale Ebene (Provinzen/Territorien) die Rolle des höchsten Entscheidungsträgers mit den meisten Befugnissen einnimmt (vgl. Kuronen/Caillaud 2015).

Auf nationaler Ebene gibt es in Kanada keine gesetzlichen Vorgaben für das FBBE-System⁴². Die Bundesregierung stellt den Provinzen und Territorien zwar öffentliche Gelder zur Verfügung, diese fallen bislang jedoch sehr gering aus. Mit der 2015 gewählten *Liberal Party of Canada* wurden diese finanziellen Mittel erstmals an die FBBE zweckgebunden und eine Zusammenarbeit zur Verbesserung der Kinderbetreuung in Kanada forciert (vgl. Japel/Friendly 2018), welche im Rahmen einer gemeinsamen Vereinbarung zwischen nationaler Regierung und Provinzen bzw. Territorien festgehalten wurde (*Multilateral Early Learning and Child Care Framework*). Im Jahr 2017 betrugen beispielsweise die Ausgaben für den Elementar- und Primarbereich 2,2 % des BIP (vgl. OECD 2020b). Die Provinzen und Territorien haben hinsichtlich der FBBE die Hauptverantwortung (u. a. Finanzierung, Regulierung des bestehenden Angebots) und können eigene Gesetze und Vorgaben erlassen. Die lokale Steuerungsebene hat – abgesehen von der Provinz Ontario (siehe nachfolgendes Unterkapitel) – keine tragende Funktion in der Gestaltung des FBBE-Systems (vgl. Japel/Friendly 2018). Dementsprechend sind die Rahmenbedingungen im Mehrebenensystem zwischen Provinz und Kommunen im Sinne einer hierarchischen Governance-Logik angelegt.

In Kanada gibt es Kindertageseinrichtungen (null bis zwölf Jahre), Kindertagespflege (null bis zwölf Jahre)⁴³ und Kindergärten (meist ein Jahr vor der Einschulung⁴⁴). Im Jahr 2019 wurden 51,9 % der Kinder zwischen null und fünf

42 Dies gilt mit der Ausnahme für bestimmte soziale Gruppen, für die die kanadische Regierung insgesamt Verantwortung trägt: Militärfamilien, indigene Familien sowie Einwanderinnen und Einwanderer.

43 Für Kinder im Schulalter handelt es sich dabei um sogenannte *Before and After School Programmes*, d. h. um Betreuungsangebote außerhalb der Schulzeiten.

44 In Abhängigkeit von den jeweiligen Bestimmungen der Provinzen und Territorien liegt das Schuleintrittsalter bei fünf bis sechs Jahren.

Jahren in einer Kindertageseinrichtung und 20,4 % bei einer Tagespflegeperson betreut (vgl. Statistics Canada 2021)⁴⁵.

Ein weiteres Charakteristikum in Kanada ist die Unterscheidung zwischen lizensierter und nicht-lizensierter Kinderbetreuung⁴⁶. Lizenzierte Bildungs- und Betreuungsangebote sind Teil des FBBE-Systems. Die jeweilige Provinz bzw. das jeweilige Territorium vergibt Lizenzen an Anbieter von Kindertagesbetreuung und Kindertagespflege, wenn diese die jeweiligen gesetzlichen Vorgaben (z.B. Fachkraft-Kind-Relation 3:1 für Kinder bis zu einem Jahr) erfüllen. In Ontario sind die Vorgaben beispielsweise im *Child Care and Early Years Act* festgeschrieben. Einrichtungen werden anhand der Kriterien jährlich überprüft. Der Umfang der Überprüfung richtet sich nach der vorigen Bewertung. Die entsprechenden Angebote können sowohl von privat-gewerblichen, privat-gemeinnützigen Anbietern als auch von Kommunen, Schulen oder indigenen Bevölkerungsorganisationen unterbreitet werden. Davon lassen sich nicht-lizenzierte Angebote deutlich abgrenzen, die aufgrund der prekären Datenlage als *black box* verstanden werden können. Es handelt sich dabei u.a. um Tagespflegeangebote oder informelle Betreuungsarrangements, die beispielsweise von Verwandten gestellt werden. Die nicht-lizenzierten Angebote werden von den Befragten aus dem FBBE-System mitunter sehr kritisch betrachtet⁴⁷, da sie den Provinz- bzw. Territoriumsvorgaben für die Betreuung von Kindern nur in wenigen Punkten entsprechen müssen (z.B. maximale Gruppengröße) und ausschließlich im Fall von Beschwerden durch die Provinz oder das Territorium überprüft werden.

Die Qualifikationsanforderungen für pädagogische Fachkräfte in der FBBE sind in den Provinzen und Territorien unterschiedlich geregelt und hängen auch von den jeweiligen Tätigkeitsfeldern der Fachkräfte ab (vgl. Childcare Resource and Research Unit 2021). Ähnlich wie Deutschland sieht sich Kanada durch einen Fachkräftemangel herausgefordert. Hinzu kommen häufige Krankmeldungen, Personalwechsel und schlechte Arbeitsbedingungen (vgl. Japel/Friendly 2018).

Die Finanzierung des Angebots wird, wie bereits beschrieben, in Anteilen von der Bundesregierung, primär aber von den Provinzen und Territorien gestellt. Daneben stellen die Kommunen einen Eigenanteil, der beispielsweise in Ontario in etwa bei 20 % liegt (vgl. ebd.). Nichtsdestotrotz wird der Großteil der Kosten weiterhin über Elternbeiträge abgedeckt, sodass diese je nach

45 Es liegen jedoch keine Daten zu der Differenzierung nach Altersgruppen vor, sodass in der angegebenen Betreuungsquote auch Kinder eingeschlossen sein können, die bereits den FDK besuchen.

46 Im Englischen auch bezeichnet als *regulated/unregulated*. Zu den Anteilen nicht lizensierter Angebote gibt es sowohl auf nationaler Ebene als auch auf Provinz- bzw. Territoriumsebene keine statistischen Daten.

47 Dies zeigt sich sehr deutlich für die Interviewten dieser Studie in Ontario. In Kanada insgesamt gibt es abhängig von der jeweiligen politischen Agenda durchaus auch Befürworterinnen und Befürworter nicht-lizensierter Angebote.

Finanzierungsmodell der Provinzen sehr hoch sein können (vgl. ebd.). Dabei sind die regionalen Unterschiede hinsichtlich der Höhe der Elternbeiträge enorm. Im Jahr 2019 ergab sich eine Spanne von monatlich durchschnittlich 120 Euro in Montreal bis hin zu 1.190 Euro in Toronto (vgl. MacDonald/Friendly 2020). In den meisten Provinzen und Territorien haben Eltern die Möglichkeit, finanzielle Unterstützungsleistungen (*subsidies*) zu beantragen, deren Höhe aufgrund von verschiedenen Faktoren wie beispielsweise Einkommen oder der Anzahl der Kinder errechnet wird⁴⁸. Die meisten regionalen Finanzierungsprogramme sind jedoch so angelegt, dass sie nicht unbedingt die gesamten Elternbeiträge decken. Hinzu kommt, dass die steigenden Marktpreise im Bereich der Kinderbetreuung kaum berücksichtigt werden (vgl. Japel/Friendly 2018).

Das System der Kindertagesbetreuung in Ontario

Mit Blick auf die Verwaltungsstruktur der FBBE in Kanada wird deutlich, dass es in den jeweiligen Provinzen und Territorien erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Organisation und Gestaltung von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten geben kann. Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf die Provinz Ontario (siehe Kapitel 4), sodass im Folgenden zunächst ein Einblick in das FBBE-System in Ontario gegeben wird.

In Ontario liegt die Verantwortung für die FBBE rechtlich-administrativ beim regionalen Bildungsministerium (*Ministry of Education*). Das Ministerium legt für die gesamte Provinz den gesetzlichen Rahmen und die Regulierungen für die FBBE fest (*Child Care and Early Years Act, 2014*). Darüber hinaus regelt das Ministerium die Lizenzierung von FBBE-Angeboten⁴⁹ und ist für die Prüfung von Beschwerden zuständig. Mit Einführung des *Ontario Early Years Policy Framework* 2013 wurden zudem weitere Prozesse und Initiativen von der Provinzregierung angestoßen, die die FBBE verbessern sollten. In der überarbeiteten Version von 2017 zählt hierzu beispielsweise der Ausbau von lizenzierten Plätzen für die Null- bis Vierjährigen oder die Bezahlbarkeit von FBBE-Angeboten für Familien (vgl. Ministry of Education 2017)⁵⁰.

Neben dem Ministerium sind auch die Kommunen in der Verantwortung, das Angebot der FBBE zu gestalten. So sind sie in der Pflicht, alle fünf Jahre hinsichtlich operationaler und administrativer Aspekte einen Plan für das lokale Angebot

48 Je nach Provinz/Territorium gelten eigene Kriterien für den Erhalt von finanzieller Unterstützung. Bis auf Québec haben alle Provinzen/Territorien ein eigenes Unterstützungssystem für Gebühren.

49 Die Lizenzierung von Angeboten wird jährlich erneuert.

50 Die derzeitige rechts-konservative Regierung grenzt sich jedoch vom entsprechenden Dokument ab. So ist das Dokument auf der Homepage des Ministeriums abrufbar mit dem folgenden Hinweis: „This document was published under a previous government and is available for archival and research purposes.“

zu entwickeln und dem Bildungsministerium vorzulegen. Auch obliegt ihnen die Verwaltung des finanziellen Budgets für Kindertagesbetreuung (vgl. Ministry of Education 2019). Damit wurde den Kommunen in den vergangenen Jahren deutlich mehr Verantwortung übertragen und gleichzeitig ein hohes Maß an Handlungsspielraum gewährt, etwa indem die Kommunen selbst bestimmen können, an welche Träger sie unter welchen Bedingungen Gelder verteilen. Vorgegeben von den Provinzen bzw. Territorien ist lediglich, dass ein bestimmter Betrag den Gehältern von pädagogischen Fachkräften und Kindern mit speziellen Förderungsbedarfen vorbehalten ist. Darüber hinaus wurde den Kommunen in den 1990er-Jahren die Aufgabe der lokalen Angebotsplanung zugetragen. Der lokalen Ebene in Ontario wird demnach eine zentralere Rolle zugeteilt als im gesamtkanadischen Kontext. Die Ausrichtung der FBBE-Steuerung in Ontario sticht besonders deutlich in seiner Eigenschaft als Mehrebenensystem hervor (vgl. Kapitel 3.1).

Das FBBE-System in Ontario zeichnet sich dem nationalen Durchschnitt vergleichbar durch seine marktorientierte Angebotsstruktur aus. So sind die Anteile öffentlicher, durch die Kommunen betriebener und lizensierter, Einrichtungen seit den 1980er-Jahren um 19 % gesunken und lagen 2014 nur noch bei unter 2 % (vgl. Japel/Friendly 2018). Nichtsdestotrotz wird das Angebot mehrheitlich von gemeinnützigen Trägern gestellt; privat-gewerbliche Einrichtungen machen 24 % aus (vgl. Ministry of Education 2019). Auch die Platzzahlen von lizenzierten Angeboten sind in den vergangenen Jahren kontinuierlich gestiegen. Zahlen aus dem Jahr 2020 geben an, dass in Ontario 462.802 lizenzierte Plätze in Kindertageseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter zur Verfügung stehen, wobei dies für ca. 23 % der Kinder ausreicht (vgl. Ministry of Education 2020). Viele der Einrichtungen in Ontario befinden sich auf Schulgeländen und richten ihr Angebot an Kinder von null bis zwölf Jahren (für die Schulkinder dann: *Before and After School Programmes*). Die Schule fungiert dabei als Vermieter.

Insgesamt liegt die Betreuungsquote der Null- bis Fünfjährigen in Ontario bei 53,5 % (vgl. Statistics Canada 2019d), was leicht unter der nationalen Betreuungsquote von 60 % liegt. Etwa 29 % der Kinder in lizenzierten Einrichtungen und 68 % der Kinder in lizensierter Kindertagespflege erhielten 2019 finanzielle Unterstützung für die Begleichung der Elternbeiträge, wobei mit jüngerem Alter der Kinder die Anteile höher liegen (vgl. Ministry of Education 2019). Die durchschnittlichen Kosten für lizenzierte Kinderbetreuung in Ontario liegen bei den Null- bis Fünfjährigen zwischen 17 und 30 Euro pro Tag (vgl. ebd.), was in etwa eine ähnlich große Spannbreite darstellt wie auf Landesebene. Die *Before and After School Programmes* für Vier- bis Fünfjährige sind darin eingeschlossen, diese sind jedoch deutlich günstiger als die regulären frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebote.

Die Elternbeiträge in Ontario für frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote sind hoch. Gleichzeitig sind die von der Provinz zur Verfügung gestellten finanziellen Unterstützungsleistungen für Eltern begrenzt, da es ein

festgeschriebenes Budget für die finanzielle Unterstützung von Familien gibt. Ist dies aufgebraucht, erhalten Familien keine Unterstützung, sondern werden auf eine Warteliste für diese gesetzt (vgl. Japel/Friendly 2018). Dabei kommt es nicht selten vor, dass die Wartezeit das Vorschulalter der Kinder überdauert. Auch kann sich das Budget mit einem Regierungswechsel in der Provinz entsprechend verändern. Für die Zuteilung der finanziellen Unterstützungsleistungen sind die Kommunen selbst verantwortlich, d.h. sie entscheiden darüber, welche Einrichtungen oder Tagespflegepersonen Familien aufnehmen dürfen, die berechtigt sind, finanzielle Unterstützungsleistungen zu erhalten. Die finanziellen Unterstützungsleistungen werden jedoch nicht unmittelbar an die Familien, sondern direkt von der Kommune an die Einrichtungen resp. Tagespflegepersonen ausbezahlt. Mit der 2018 neugewählten konservativen Regierung Ontarios wurde auch die bestehende Vorgabe abgeschafft, vorrangig mit öffentlichen und gemeinnützigen Trägern Finanzierungsvereinbarungen abzuschließen, um so privat-gewerbliche Träger einzudämmen. Damit wurden die Vorgaben für die Kommunen, wie sie die Verteilung finanzieller Mittel steuern sollten, aufgehoben.

Während die Kommunen die Verteilung des Budgets regulieren, orientieren sich die Kriterien für den Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistungen in erster Linie an der von der Provinz vorgeschriebenen Einkommensprüfung (*income test*). Darin ist festgelegt, dass Familien mit einem jährlichen Haushaltseinkommen von unter ca. 13.000 Euro Anspruch auf die volle Kostenübernahme der Elternbeiträge durch die Kommune haben. Darüber hinaus ist der prozentuale Eigenanteil nach Höhe des Einkommens gestaffelt, d.h. je höher das eigene Einkommen ist, desto größer ist der Eigenanteil. Bei einem Jahreseinkommen zwischen ca. 13.000 und 26.000 Euro beträgt der Eigenanteil der Eltern beispielsweise 10 % ihres Einkommens. Eltern mit einem Einkommen über 26.000 Euro haben jährlich einen Eigenanteil von 30 % zu zahlen.

6.2 Erste Fallstudie Kanada (KA1)

6.2.1 Kommunalprofil

Demografie und Wirtschaft

KA1 ist eine Regionalgemeinde (*regional municipality*)⁵¹ in Ontario und hat mehr als 400.000 Einwohnerinnen und Einwohner und eine Bevölkerungsdichte

51 In der Provinz Ontario (Kanada) gibt es sowohl Regionalgemeinden als auch Einzelkommunen. Eine Regionalgemeinde bezeichnet einen strukturellen Zusammenschluss aus Städten und Gemeinden zu einer Verwaltungseinheit, die z.B. die Wasserversorgung, das Gesundheitswesen oder auch die Kindertagesbetreuung regelt. Ausgehend vom Forschungsinteresse an Systemen der FBBE bildet daher in dieser Fallstudie die

von über 200/km². Entwicklungstrends deuten darauf hin, dass die Gemeinde auch in Zukunft weiterwachsen wird. Insgesamt zeigt sich die Regionalgemeinde als prosperierende Gegend, was sich nicht zuletzt in der niedrigen Arbeitslosenquote von unter 5 % und einem Anteil von ca. 50 % an Einwohnerinnen und Einwohnern mit hohen Bildungsabschlüssen (tertiärer Bildungssektor) widerspiegelt.

Die Bevölkerung in KA1 ist hinsichtlich der ethnischen Herkunft sehr heterogen. Der Anteil von Menschen, die außerhalb Kanadas geboren wurden, liegt bei ca. 20 %, wobei hiervon ca. 25 % Geflüchtete sind. Von der gesamten Regionalgemeinde gehört ein Anteil von ca. 2 % der indigenen Bevölkerung Kanadas an. In der Tendenz steigt der Anteil der indigenen Bevölkerung an, was nicht zuletzt damit begründet wird, dass in dieser Bevölkerungsgruppe zunehmend ein höheres Lebensalter erreicht wird und gleichzeitig die Geburtenrate steigt.

Insgesamt scheinen auch Familien von der guten wirtschaftlichen Situation zu profitieren, denn in KA1 ist der Anteil von Familien mit geringem Einkommen sehr niedrig.

Das lokale Angebot der Kindertagesbetreuung

Die Kinderbetreuung in KA1 unterteilt sich in ein lizenziertes und nicht-lizenziertes Angebot, wobei aussagekräftige Daten nur für das lizenzierte Angebot vorhanden sind. Die Regionalgemeinde ist für die Planung des lizenzierten Angebots zuständig, die im Austausch mit verschiedenen Zusammenschlüssen bearbeitet wird.

In KA1 gibt es derzeit etwa 130 lizenzierte Kindertageseinrichtungen für die Null- bis Vierjährigen, was für 20 % der dort lebenden Vorschulkinder ausreicht. Dies differenziert sich jedoch stark nach Wohngebiet aus. So lassen sich in KA1 einerseits Gemeinden finden, die nur für unter 5 % der Kinder Plätze zur Verfügung haben und in denen Familien teilweise lange Wege auf sich nehmen müssen. Andererseits gibt es Gemeinden in KA1, die deutlich über 30 % der Kinder einen Platz im lizenzierten Angebot anbieten können. Die lizenzierte Kindertagespflege wird derzeit von ca. 500 aktiv tätigen Kindertagespflegepersonen angeboten und stellt mit in etwa 1.200 Plätzen ein Sechstel des lizenzierten Angebots dar. Während es keine statistischen Daten zu der Betreuungsquote gibt, geben aktuelle Zahlen zu Vormerkungen Aufschluss über den Bedarf an Betreuungsplätzen. So melden sich monatlich in etwa 500 Familien für einen Platz in einer lizenzierten Betreuungseinrichtung an.

Die öffentliche Finanzierung des FBBE-Systems in KA1 wird größtenteils durch die Provinz gestellt. Die Regionalgemeinde trägt einen Eigenanteil

Regionalgemeinde – bestehend aus mehreren Kommunen und nicht eine einzelne Kommune – die Datengrundlage.

von ca. 15 %, wobei KA1 über diesen Pflichtanteil hinaus weitere Gelder für die Finanzierung von Kindertagesbetreuungsangeboten bereitstellt. Der größte Anteil fließt als finanzielle Unterstützungsleistung in die von den Familien zu zahlenden Betreuungsgebühren. Die Gebühren für Kinderbetreuung im Vorschulalter werden von den jeweiligen Trägern auf Grundlage ihres Betriebs- etats berechnet. Die Elternbeiträge für lizenzierte Bildungs- und Betreuungs- angebote liegen zunächst bei 33 bis 53 Euro pro Tag, wobei sich die Gebühren mit steigendem Alter der Kinder reduzieren. Für lizenzierte Kindertagespflege bezahlen Eltern hingegen weniger (zwischen 30 bis 33 Euro für acht Stunden). In KA1 beziehen vorrangig Alleinerziehende finanzielle Unterstützungsleistungen sowie Haushalte, deren Nettojahreseinkommen unter in etwa 13.000 Euro liegt.

6.2.2 Verfügbare Plätze und zentrales Vormerkverfahren in KA1

Ausgangslage

In KA1 können bislang nur 20 % der dort lebenden Kinder zwischen null bis vier Jahren in lizenzierten Einrichtungen betreut werden. Mit Blick auf die gleich- zeitig hohen monatlichen Neuformerkungen kann daher auf ein deutliches Unterangebot⁵² an Betreuungsplätzen für die Regionalgemeinde geschlossen werden (siehe Kapitel 6.2.1). Dies wird in den Interviews bestätigt. Das Unter- angebot wird sowohl von den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung als auch von denen der privat-gemeinnützigen Träger als zentrale Problemlage für den Zugang zur Kinderbetreuung beschrieben und als Heraus- forderung für deren Arbeit markiert. Besonders für die jüngste Altersgruppe (null bis 18 Monate) gibt es nicht ausreichend Betreuungsplätze. Aus kommunaler Sicht ergibt sich dieser Mangel vornehmlich aus den hohen Betriebskosten für die Betreuung der entsprechenden Altersgruppe: „Over the years the number of centers have stopped providing infant care because of the cost“ (CA1.7).

Viele Eltern greifen daher den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge auch auf nicht-lizenzierte Betreuungs- arrangements zurück, die als kostengünstiger gelten, wie ein Mitarbeiter aus dem Bereich Budgetplanung erklärt: „Because it is cheaper“ (CA1.7). Mit einer 2019 in Kraft getretenen Verlängerung der bezahlten Elternzeit auf 18 Monate

52 Für die kanadischen Fallstudien wird von Unterangebot, in Abgrenzung zum Platz- mangel in Deutschland und Schweden, gesprochen. Grund hierfür ist, die marktbasierter Struktur des Betreuungssystems zu unterstreichen: In Kanada besteht keine rechtliche Ver- pflichtung der öffentlichen Hand, ein Betreuungsangebot zu stellen, sodass sich das System vielmehr an Angebot und Nachfrage orientiert. Demnach kann nicht von einem Mangel auf Basis eines politisch definierten Angebotsziels ausgegangen werden, sondern vielmehr von einem Unterangebot gegenüber einer nicht gedeckten Nachfrage.

könne sich der Betreuungsbedarf bald verändern, indem Kinder später eine Einrichtung besuchen, so die Interviewten. Dennoch gehen sie mehrheitlich davon aus, dass viele Eltern weiterhin eine frühe Betreuungsmöglichkeit für ihre Kinder suchen. Hierfür werden unterschiedliche Gründe benannt, die diesen Schritt notwendig machen können. Dazu zählt beispielsweise die finanzielle Lage von Familien, für die das Elterngeld, welches nicht entsprechend zur verlängerten Elternzeit angehoben wurde, nicht ausreicht, um ihre Lebensunterhaltskosten zu decken.

Hinsichtlich der geografischen Verteilung der Plätze in KA1 wird in einem Interview mit der Kommunalvertretung auf die Unterschiede hingewiesen: „There are different needs in different areas“ (CA1.8). So gäbe es durchaus Einrichtungen, bei denen freie Plätze vorhanden, aber schwierig zu besetzen seien. Oftmals sei dies einem demografischen Wandel geschuldet, etwa indem in ursprünglich familienstarken Wohngebieten aufgrund geringen Zuzugs und älter werdender Kinder im Laufe der Jahre nur noch wenig Familien mit Kleinkindern wohnen. Auch Tagespflegeangebote seien nicht gleichmäßig in der Regionalgemeinde verteilt. Die generelle Verfügbarkeit von freien Plätzen wird von Seiten der Kommune positiv gesehen: „The good news is, we always would have a spot in a home somewhere. The challenge for the parent would be whether they are willing to drive to it“ (CA1.8). Hierbei fällt auf, dass bestimmte Standorte in besonderem Maße unterversorgt sind. In den Interviews werden einzelne Stadtgebiete ebenso wie ländlichere Vororte benannt, wo es einen hohen Bedarf zu geben scheint bzw. die Nachfrage nicht gedeckt wird.

In der Bedarfsplanung⁵³ wird der Kommune nur wenig Spielraum gelassen, wenngleich den Kommunen in Ontario formal Gestaltungsmöglichkeiten und -verantwortung für die FBBE zugeteilt werden. So entscheidet die Provinz mittels Lizenzvergabe darüber, welche Träger sich ansiedeln dürfen. Dabei verfolgt die Provinz einen marktorientierten Ansatz, bei dem nach Angaben der Kommunalverwaltung von der Provinzregierung insbesondere das kostengünstigere Angebot der privat-gewerblichen Träger favorisiert wird. Auch werden (kommunale) Ausbaumöglichkeiten stark durch die limitierten finanziellen Mittel begrenzt und damit zur Herausforderung für die lokale Steuerungsebene. Eine Handlungsmöglichkeit sehen Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung dennoch darin, Bedarfe vor Ort zu ermitteln, um punktuell das Angebot stärker an den Familien auszurichten. So wird an verschiedenen Stellen betont, dass es nicht nur um die Quantität der Einrichtungen geht, sondern insbesondere auch darum, das Angebot an den Bedarfen der Eltern zu orientieren. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass man

53 Dementsprechend ist die Bedarfsplanung in den vorliegenden Kommunen nicht gleich zu verstehen mit der Rolle der Bedarfsplanung in z. B. deutschen Kommunen.

bemüht ist, Wünsche, die indigene Familien mit Blick auf die frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebote formulieren, zu berücksichtigen. Hierzu setzt die Kommune im Rahmen ihres vorgegebenen Handlungsspielraums darauf, sich mit indigenen Organisationen zu vernetzen und zu kooperieren. Auch im Bereich der Tagespflege wird versucht, ein besonderes Maß an Vielfalt herzustellen, indem es 24-Stunden-Angebote gibt und die Tagespflegepersonen unterschiedliche kulturelle Hintergründe haben. Um Bedarfe zu ermitteln, wird die Verteilung der Einrichtungen in der Regionalgemeinde mit verschiedenen Bevölkerungsdaten abgeglichen. Dabei wird auch besonders auf benachteiligte Wohngegenden Bezug genommen, denn „we would love to have high-quality non-profit program in that neighborhood“ (CA1.10). Gleichzeitig wird von einem Interviewten angemerkt, dass auch diese Einrichtungen aufgrund der vermeintlich hohen Qualität besonders häufig von Familien aus privilegierten Verhältnissen aufgesucht werden, die lange Wege nicht scheuen oder einfacher bewältigen können. Neben dieser für Eltern entstehenden Konkurrenzsituation, die die Berücksichtigung der spezifischen Bedarfe von benachteiligten Familien konterkariert, betont eine kommunale Vertretung, dass es bislang von ihrer Seite aus noch nicht gelinge, die Bedarfsgerechtigkeit ausreichend zu berücksichtigen. Vielmehr wird kritisch hinterfragt, inwiefern bestehende Maßnahmen zum Ausbau von Kindertagesbetreuung tatsächlich bedarfsgerecht sind: „But I think we could do a better job of trying to understand what are the different needs. (...) I think we need to think about more non-traditional options that aren't capital intensive“ (CA1.10).

Zweigleisiges Vormerkverfahren in KA1: zentral und „unter der Hand“

In KA1 wurde in den vergangenen Jahren ein zentrales Vormerkverfahren eingeführt, dessen Erarbeitung durch die Kommune in etwa zehn Jahre dauerte und heute mittels Übersetzungstool in zahlreichen Sprachen zugänglich ist. Familien können sich seitdem online für einen Platz in lizenzierten Angeboten vormerken lassen. Dafür müssen Familien einen Account auf der Homepage der Regionalgemeinde erstellen und gewisse Eckdaten hinterlegen (u. a. Alter des Kindes und Wohnort). Zudem kann angegeben werden, dass man sich als Familie mit indigenem Hintergrund identifiziert oder französischsprachig ist. Für die Suche von geeigneten Einrichtungen können verschiedene Kriterien von der Familie angeführt werden wie beispielsweise die gewünschte Lage der Einrichtung:

„So, let's say you really only want to be five kilometers from home, you can set that and it will bring up all the programs that offer care for the age of the child that you are looking for“ (CA1.9).

Gleichzeitig wird von den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung betont, dass Eltern weiterhin eigenständig Informationen einholen müssen, etwa über die jeweiligen Konzepte der Einrichtungen. Die Eltern können sich schließlich bei bis zu zehn Einrichtungen, die sie interessieren, über das Vormerktool der Regionalgemeinde KA1 auf die entsprechende Warteliste setzen lassen. Mit der Einführung des zentralen Vormerkverfahrens sollte die Zugänglichkeit zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten erhöht werden, indem zum einen Informationen zu Einrichtungen und Tagespflegeangeboten aus einer gebündelten Quelle für Eltern abrufbar werden und Familien unmittelbar einen Überblick zu Einrichtungen erhalten, die ihren Kriterien entsprechen: „You can expand that search or shrink it depending on what your needs are“ (CA1.9). Zum anderen werden Vormerkungen gebündelt, sodass Eltern sich nicht an verschiedene Einrichtungen parallel wenden müssen, um einen Platz zu finden. Darüber hinaus können über selbiges Vormerktool auch finanzielle Unterstützungsleistungen und Unterstützung für Kinder mit Förderbedarf beantragt werden. Den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge markiere das zentrale Vormerkverfahren einen großen Fortschritt, wenn es um gleiche Zugangsbedingungen gehe: „So like it's great, it's equal access, yes“ (CA1.10).

Aufgrund der Unterversorgung an Betreuungsplätzen in den meisten Wohngebieten in KA1 sind die Wartelisten für einen Platz in öffentlichen und privatrechtlichen Einrichtungen sehr lang. Die Interviewten geben hier Vormerkungen von bis zu 400 Familien an. Die meisten Kinder erhalten demzufolge nie einen Betreuungsplatz, da die Wartezeiten so lang sind, dass sie irgendwann nicht mehr der angemeldeten Altersgruppe entsprechen: „Some people will never come“ (CA1.4). Aus diesem Grund bewerben sich einige Familien bereits während der Schwangerschaft. So beschreibt die Zuständige für öffentliche Einrichtungen eher anekdotisch, dass sie auch „Baby No Name[s]“ (CA1.4) im Vormerkssystem haben. Eine frühzeitige Vormerkung setzt jedoch Systemwissen voraus, weshalb sich den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge bestehende Ungleichheitsverhältnisse verschärfen. Darüber hinaus haben Eltern mit hohen finanziellen Ressourcen einen Vorteil bei der Platzvergabe, wie folgendes Zitat einer kommunalen Vertretung verdeutlicht:

„Maybe they didn't need care until October, November, but the space is here and it may not be here when you need it. They start paying early or they delay and then they run into a problem of not having space. It isn't an option for all families to be able to pay for care when they don't need it“ (CA1.9).

Einrichtungen können Betreuungspätze aufgrund der laufenden Betriebskosten nicht einfach freihalten, wenn Eltern den Platz erst später benötigen. Viele Familien können es sich jedoch nicht leisten, den Platz schon früher als geplant

zu finanzieren. Daraus ergibt sich eine Ungleichzeitigkeit zwischen Bedarf und Platzzuteilung, die für Eltern mit hohem Einkommen weniger herausfordernd ist. Somit kann die Finanzkraft der Eltern über die Betreuungsmöglichkeiten für ihre Kinder entscheiden, sodass laut Aussagen der Kommunalvertretung viele Eltern auf nicht-lizenzierte Angebote zurückgreifen. Die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung bemühen sich in ihrer Arbeit darum, unmittelbaren Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten zu gewährleisten, wie z.B. für geflüchtete Familien, die sich nicht frühzeitig vormerken lassen können oder Familien, die aufgrund einer neuen Erwerbstätigkeit ihre Kinder nicht mehr selbst betreuen können. Bislang haben sie hierfür jedoch keine Lösung gefunden: „We don't have any answers“ (CA1.9).

Anders zeigt sich die Situation bei den Tagespflegeangeboten. Die kommunale Verwaltungseinheit der lizenzierten Tagespflegeangebote beschreibt sich dabei als „middleman, sort of, rather than having a list“ (CA1.8). Die Familien merken sich online für einen Platz in der Tagespflege vor. Dabei können sie jedoch nicht die einzelnen Tagespflegepersonen einsehen, sondern werden nach eingegangener Vormerkung von der Tagespflegestelle kontaktiert. In einem Gespräch werden zunächst die Bedarfe der Familie ermittelt. Von der Tagespflegestelle werden dann entsprechende Angebote vorgeschlagen. Besonders sensibel versucht man im Umgang mit geflüchteten und indigenen Familien zu sein und für sie nach Möglichkeit Tagespflegepersonen mit gleichem kulturellen Hintergrund zu finden. Durch die persönliche Vermittlung gibt es keine Wartelisten für die rechtlich selbstständig tätigen Tagespflegepersonen, und die Vermittlung erfolgt kurzfristiger als bei Kinderbetreuungseinrichtungen. Dennoch kommt es auch hier zu Wartezeiten, da nicht immer ein bedarfsgerechtes Angebot verfügbar ist.

Das zentrale Vormerkverfahren wird von den verschiedenen Befragten weitestgehend als positive Entwicklung gesehen. Dennoch gibt es Verbesserungsbedarf. Aus Sicht der Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung bedürfte es, wie zuvor beschrieben, weiterhin eines hohen Maßes an Systemkenntnis der Eltern, um sich (frühzeitig) vormerken zu lassen. Darüber hinaus würden viele Plätze weiterhin auf anderen Wegen vermittelt, d.h. Familien und Einrichtungen umgehen das zentrale Vormerkverfahren, indem Eltern sich persönlich bei der Einrichtung vorstellen: „Because they say, I was on the central waitlist for two years and no-one contacted me“, so that's obviously not the way to access childcare. And something's not fair about the system“ (CA1.10). Damit bleibt eine inoffizielle Parallelstruktur zum eigentlich zentralen Vormerkverfahren bestehen. Aus kommunaler Sicht ist dieser Weg für viele Eltern nicht unüblich, denn auch in Online-Elternforen wird Entsprechendes vorgeschlagen: „And I remember seeing in some like the parenting Facebook groups (...), people saying like ‚Oh yeah, I'm trying to go on the central waitlist but that's not how you actually get a space‘“ (CA1.10).

Auch Vertreterinnen und Vertreter der lizenzierten Träger sehen das neue Vormerkverfahren kritisch. Für sie ist es „not very operator-friendly“ (CA1.2). Begründet wird dies primär damit, dass Eltern sich nun in deutlich mehr Einrichtungen vormerken lassen, sich jedoch nicht von der Warteliste abmelden, sobald sie einen Platz angenommen haben. Die Wartelisten werden somit sehr lang und unübersichtlich, was für die Träger einen erheblichen Verwaltungsaufwand bedeutet. So kontaktiert beispielsweise eine Mitarbeiterin dieses Trägers regelmäßig die Familien, um nachzufragen, ob sie weiterhin einen Betreuungsplatz benötigen. Für die öffentlichen Einrichtungen werden die unübersichtlichen Wartelisten ebenfalls als Herausforderung beschrieben. Damit einhergehend wird bemängelt, dass die Wartelisten den bestehenden Bedarf nicht realistisch wiedergeben:

„[Parents, Anm. d. Verf.] just panic and they go on the online tool and they just click everything. We sometimes don't even hear from them. We will try to reach out to some and I think there are so many places trying to connect with them. It inflates the waitlist, it makes it seem like it's bigger than it is“ (CA1.8).

Dezentrale Platzvergabe und (un)gleiche Vergabekriterien

Entgegen dem Vormerkverfahren ist die Platzvergabe selbst weiterhin dezentral organisiert, d. h. es ist den Einrichtungen vorbehalten, Plätze zuzuteilen. Für die Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft gilt das Datum der Vormerkung auf den Wartelisten als zentrales Kriterium für die Platzvergabe. Dieses Kriterium wird in den Interviews jedoch auch problematisiert, weil davon ausgegangen wird, dass vornehmlich privilegierte Familien davon profitieren: „Yes, it's kind of the haves get“ (CA1.4). Der Zuständigen für öffentliche Einrichtungen zufolge sind solche Familien besser in der Lage, sich frühzeitig um eine Vormerkung zu kümmern, wodurch ein Ungleichgewicht zu Lasten benachteiligter Familien entsteht.

Neben dem Vormerkdatum werden in den Interviews weitere, implizite Kriterien benannt, die die Platzvergabe für öffentliche Einrichtungen mitbestimmen. So werden Familien priorisiert, die bereits ein Geschwisterkind in der Einrichtung haben oder auch Familien, die eine Vollzeitbetreuung suchen. Hintergrund sind dabei wirtschaftliche Überlegungen der Einrichtungen, die jedoch im Gegensatz zum Bedarf mancher Eltern stehen. Für Familien ist dabei entscheidend, ob sie sich die Betreuung leisten können, wie folgende Aussage eines kommunalen Akteurs verdeutlicht: „As long as you are willing to pay, you could access the system“ (CA1.9), d. h. Familien mit hohen finanziellen Ressourcen können sich für einen Vollzeitplatz vormerken lassen, ohne darauf angewiesen zu sein, und erhöhen entsprechend ihre Chancen auf einen Betreuungsplatz. Auch wirken sich die bestehenden Parallelstrukturen im Vormerkverfahren auf die

Platzvergabe aus. Familien treten ohne Vormerkung direkt an die Einrichtungen heran: „As much as we use our wait list program [...] we also have just a lot of families that through word of mouth share about our programs and that's how we often get people enrolling“ (CA1.4). Mit diesem Vorgehen erhalten sie oftmals einen Platz ohne Berücksichtigung der Warteliste. Der inoffizielle Weg, in Einrichtungen direkt vorzusprechen und einen Platz vermittelt zu bekommen, wird jedoch auch für Familien vorgeschlagen, die dringend kurzfristig einen Platz benötigen. Damit werden systemseitig weiterhin Anreize für Eltern gesetzt, sich dezentral in den Einrichtungen vormerken zu lassen.

Einrichtungen in anderer Trägerschaft richteten sich bei der Platzvergabe den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge vornehmlich nach dem Vormerkdatum. Gleichzeitig nannten die Interviewten der Kommune weitere Kriterien, die aus ihrer Sicht üblicherweise von den Trägern angewandt werden wie beispielsweise die Priorisierung von eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Ebenso würden wissenschaftliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von den ortsansässigen Universitäten bei der Platzvergabe bevorzugt, da es sich dabei häufig um kurzfristige und zeitlich begrenzte Arbeitsverhältnisse handele. Darüber hinaus würden von indigenen Organisationen oder französischsprachigen Einrichtungen entsprechende Familien bevorzugt.

Aus kommunaler Sicht führen die unterschiedlichen Vergabekriterien der Träger insgesamt zu einer Intransparenz im Vergabeprozess, der schließlich zu Lasten der Eltern geht: „They don't understand always what the priority is. [...] It is important for families to know that“ (CA1.9). Aus diesem Grund versucht die Kommune, im engen Austausch mit den Trägern zu stehen und zu ermitteln, wie sie mit dem Vormerktool zurechtkommen und es für sich nutzen. Ziel ist es, daraus zu lernen und entsprechende Anpassungen vornehmen zu können. Die Kommune beschreibt es jedoch als Herausforderung, wenn sie bei den Trägern Informationen einholen wollen: „Do you have a separate waiting list? How are you prioritizing, don't tell us what you think we want to hear, we actually need to understand what's actually happening“ (CA1.10). Damit wird deutlich, dass eine netzwerkbasierte Handlungskoordination nicht einseitig von der Kommune ausgehen kann. Vielmehr ist die Kommune auf die Kommunikation mit den Trägern angewiesen, um Zugang gestalten zu können. Dass seitens der Kommune ein höheres Maß an Transparenz gefordert wird, zeigt auch, dass sich das Vertrauen zwischen Kommune und Trägern als Grundlage für eine netzwerkbasierte Governance-Form – in diesem Fall hinsichtlich des neuen Aufnahmeverfahrens – prozessual entwickeln und verstetigen muss.

Die privat-gemeinnützigen Träger beschreiben ebenfalls, dass sie bei der Platzvergabe vornehmlich nach der Warteliste vorgehen sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bevorzugen, „because if they don't have a child care spot they

don't want to go to work“ (CA1.3). Auch werden Familien bei der Vergabe eines Kindergartenplatzes priorisiert, wenn das Kind bereits die Krippe der Einrichtung besuchte. Inwiefern die Träger weitere Kriterien heranziehen, wie von kommunaler Seite vermutet, darüber geben die Interviews keinen Aufschluss: „No, we're not allowed to have priority“ (CA1.2). Dennoch deutet einiges darauf hin, dass die privat-gemeinnützigen Träger bei der Platzvergabe einen Handlungsspielraum haben und diesen u. a. gezielt dafür nutzen, den Zugang zur FBBE zu gestalten. So nähmen beispielsweise viele Familien aus prekären Lebenslagen einer Trägervvertretung zufolge an anderen Angeboten des Trägers teil und erhielten dadurch Zugang zur Kindertagesbetreuung, indem sie „at the top of the waitlist“ (CA1.3) gesetzt würden. Ein weiterer privat-gemeinnütziger Träger erklärt, wie sie Familien zwischen den eigenen Einrichtungen Plätze wechseln lassen. Sie bekommen dafür zunächst einen Platz zugeteilt, der nicht ganz ihren Vorstellungen entspricht (z. B. aufgrund der Entfernung) und werden dann in ihre Wunscheinrichtung transferiert, sobald dort ein Platz verfügbar ist. Damit erhalten Familien kurzfristigeren Zugang und langfristig einen bedarfsgerechten Betreuungsplatz. Der Handlungsspielraum der privat-gemeinnützigen Träger bei der Platzvergabe deutet auf ein gewisses Maß an Autonomie in der Zusammenarbeit mit der Kommune und den nicht-staatlichen Akteuren hin, was wiederum den netzwerkbasierten Charakter der Handlungskoordinationen unterstreicht.

6.2.3 Finanzielle Unterstützungsleistungen für alle?

Finanzierung in KA1

Ausgangslage

Im kanadischen FBBE-System ist die Kommune von den zur Verfügung gestellten Finanzen der Provinz sowie deren gesetzlich erlassenen Vorgaben zur Finanzierung stark abhängig. Aus diesem Grund spielt die Finanzierung für die Zugangsbedingungen eine wichtige Rolle. Dies zeigt sich auch in KA1, wo die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel von kommunaler Seite als unzureichend beschrieben werden, um den Ausbau von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten sowie die Bezahlbarkeit von Kindertagesbetreuung für Familien sicherzustellen.

Die Finanzierung des Betreuungssystems wird in KA1 in großen Anteilen, wie in Kapitel 6.1 beschrieben, durch Elternbeiträge finanziert. Öffentliche Gelder für Kindertagesbetreuung werden vornehmlich von der Provinz bereitgestellt. Dennoch haben die Kommunen in Ontario eine große finanzielle Gestaltungsfreiheit, seit die Zuständigkeit für die Kindertagesbetreuung 2010 an das Bildungsministerium übergegangen ist.

„Not very long after we were transferred to the Ministry of Education, they came out with guidelines that gave municipalities much more flexibility in their decision making about funding. Before that, it was very prescribed. We were very limited in what we could do, but now the provincial government really wanted municipalities to be responsive to the needs of their own community“ (CA1.7).

Um laufende Betriebskosten zu decken und weitere Betreuungsplätze zu schaffen, ist die Kommune grundsätzlich auf zusätzliche finanzielle Unterstützung durch die Provinz angewiesen. Als herausfordernd wird jedoch mit Blick auf eine langfristige Planung und einen umfangreichen Ausbau erlebt, dass Mittelzuweisungen stark von politischen Wechseln betroffen sind. So hat die zum Erhebungszeitpunkt neugewählte Regierung Ontarios (*Progressive Conservative Party of Ontario*) beispielsweise die Finanzierung des Sozial- und Gesundheitswesens im ersten Regierungsjahr für die Kommunen reduziert. Von den Kürzungen war auch die Kindertagesbetreuung betroffen. Gleichzeitig bevorzugt die Regierung Ontarios privat-gewerbliche Einrichtungen in Lizenzierungsverfahren, sodass diese von der Finanzierung der neugewählten Regierungspartei besonders profitieren. Entlastet werden sollten Eltern von betreuten Kindern durch eine Steuererleichterung, indem sie für gezahlte Elternbeiträge in den Genuss einer steuerlichen Rückzahlung kommen. Die Rückzahlung setzt jedoch voraus, dass Eltern zuvor in der Lage sind, die Betreuungskosten selbst zu finanzieren. Wie es Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung jedoch beschreiben, können viele Familien einen Betreuungsplatz nicht oder nur mit finanziellen Unterstützungsleistungen bezahlen, sodass diesen die Vorteile der Steuererleichterung verwehrt bleiben. Die Regierung auf Bundesebene und in KA1 wird hingegen von der *Liberal Party* gestellt, welche traditionell links-liberal ausgerichtet ist und mit Blick auf die Kinderbetreuung beispielsweise die Gebühren verringern und das lizenzierte Angebot ausweiten möchte. Weil das Verhältnis von Provinz und Kommune hinsichtlich Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten hierarchisch strukturiert ist, rufen die unterschiedlichen Formen der Handlungskoordination auf regionaler (marktorientierte Governance) und lokaler Ebene (netzwerkbasierte Governance) mit den nicht-staatlichen Akteuren anhaltende Spannungen hervor, die die Gestaltung des FBBE-Systems maßgeblich beeinflussen. Die divergierenden Governance-Formen wirken sich nicht zuletzt auch auf den Handlungsspielraum der Kommune aus. Die mangelnden finanziellen Ressourcen stehen der kommunalen Handlungsorientierung, ausreichend bezahlbare und hochwertige Angebote zu schaffen, entgegen und begrenzen letztlich das Steuerungshandeln der Kommune: „So we're more reactive versus proactive in terms of developing new childcare“ (CA1.10).

In den Interviews wurde neben den neuesten politisch bedingten Veränderungen zur Finanzierung des FBBE-Bereichs auch auf vergangene

Entwicklungen Bezug genommen, die sich auf die lokale Angebotsgestaltung unmittelbar ausgewirkt haben. Mit der inzwischen abgewählten liberalen Regierung Ontarios wurden durch das sogenannte *Expansion Funding* zusätzliche Finanzmittel zur Verfügung gestellt, um Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit sowie den Zugang zum frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebot zu verbessern. Die zusätzlichen Mittel waren für privat-gemeinnützige Träger gedacht, um in ganz Ontario 100.000 neue Betreuungsplätze für die Altersgruppe null bis vier Jahre zu schaffen. Daher konnte die Kommune die Gelder sehr flexibel einsetzen. Voraussetzung war jedoch, dass sie mit Förderbeginn Ziele formuliert, die den Ausbau voranbringen sollten: „We actually set our targets and then we have to have a plan in place to meet those targets. If we don't meet those targets then we have to return fundings“ (CA1.9). Das *Expansion Funding* wurde zunächst für einen Zeitraum von zwei Jahren bereitgestellt, was sich jedoch mit dem Regierungswechsel änderte. Aus diesem Grund konnten von dem Geld entgegen der eigentlichen Zweckbindung keine neuen Einrichtungen eröffnet und langfristig geführt werden, sodass das Geld vornehmlich für die im Folgenden dargestellten, kurzfristigen Verbesserungen genutzt wurde.

Die Kommune hat u. a. auf Grundlage einer Elternbefragung als größten Bedarf identifiziert, finanzielle Unterstützung beim Zahlen der Elternbeiträge zu leisten. Darüber hinaus wurde das Geld Trägern zum Ausbau innerhalb bestehender Einrichtungen zur Verfügung gestellt, etwa indem weitere Fachkräfte eingestellt werden konnten und so Betreuungsplätze geschaffen wurden.

Über die zur Verfügung gestellten Mittel hinaus bemüht sich die Kommune aktiv darum, weitere Gelder von der Provinz zu erhalten. Beispielsweise wurden bei der Regierung Ontarios Gelder für den Bau eines Betreuungs- und Familienzentrums für indigene Familien beantragt. Die Regierung stellte aber nur einen Teil des geforderten Geldes zur Verfügung: „We did receive enough to be able to fund an organization to start a child and family center. We were hoping for childcare, as well as a child or family sort of drop-in center. There wasn't enough money to do all of that“ (CA1.9). Trotz dieser kurzfristigen Mittelzuteilung steht die Kommune dauerhaft vor der Herausforderung, das Angebot und den Ausbau ausreichend zu finanzieren.

Die monetären Engpässe zur Finanzierung des Kinderbetreuungssystems verschärften sich zusätzlich mit Einführung des FDK. Das kostenintensive Bildungs- und Betreuungsangebot für junge Kinder wurde zuvor durch die Elternbeiträge der insgesamt günstigeren Betreuung der älteren Kinder mitfinanziert. Die älteren Kinder sind nun Teil des Schulsystems, sodass den Trägern des U4-Bereichs eine stabile Einnahmequelle verloren ging und der Finanzierungsausgleich nicht mehr stattfinden kann. Damit verbunden war die Schließung von Einrichtungen aufgrund der gestiegenen Kosten. Ein ausreichendes Bildungs- und Betreuungsangebot bereitzustellen, wurde so mit

Einführung des FDK erschwert. Aus Sicht der kommunalen Verwaltung kommt das an verschiedenen Stellen zum Tragen wie beispielsweise bei der Finanzierung von zusätzlichen Fachkräften: „The classroom size could allow for ten toddlers but we don't have money to pay a salary for an additional teacher. So we can't fill the space. We can't expand the spaces“ (CA1.4). Für einen langfristigen Ausbau beschreiben Kommune und privat-gemeinnützige Träger insbesondere den Zusammenschluss mit Schulen als eine Möglichkeit, Plätze zu schaffen. Schulen werden von der Provinz finanziell vorrangig gefördert. Durch die Kooperation mit einer Schule, indem beispielsweise bei dem Neubau einer Schule eine frühkindliche Betreuungseinrichtung angeschlossen wird, kann das Angebot erweitert werden. Auch können so die Angebote für junge Kinder mitfinanziert werden: „So our school age programs, they do a lot of subsidizing of our infant/toddler pre-school programs“ (CA1.2).

Keine Wartezeiten: zentrale Steuerung der finanziellen Unterstützungsleistungen

In KA1 besteht unter den Befragten weitestgehend Konsens darüber, dass Elternbeiträge die größte Zugangshürde für Familien darstellen. Dies wird u. a. aus der Elternbefragung abgeleitet sowie im persönlichen Austausch mit Eltern wahrgenommen. Aus Sicht einer kommunalen Vertretung würde die Nachfrage deutlich steigen, wenn die Elternbeiträge niedriger wären: „We know if the fees went down, we expect demand would go up“ (CA1.10). Dies betrifft sowohl Kindertageseinrichtungen als auch Kindertagespflege, denn das Angebot der Kindertagespflege ist oftmals nur geringfügig günstiger.

Die Bezahlbarkeit von Kindertagesbetreuung für Familien steht in Kanada in unmittelbarem Zusammenhang mit finanziellen Unterstützungsleistungen, da sich viele Eltern die hohen Gebühren nicht leisten können. Grundsätzlich ist das System unterfinanziert. Die Gelder für finanzielle Unterstützungsleistungen werden von der Provinz bereitgestellt, sind aber begrenzt (zu Ontario siehe Kapitel 6.1). Mit der 2018 neu gewählten Regierung Ontarios gibt es für die Kommunen keine Vorgaben mehr, wie sie die Gelder für finanzielle Unterstützungsleistungen unter den jeweiligen Trägern verteilen. Den Kommunen wird so ein neuer Handlungsspielraum eröffnet, der von den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung in KA1 jedoch kritisch gesehen wird. Viele Kommunen in Ontario würden nun privat-gewerbliche Träger vermehrt fördern und die marktorientierte Ausrichtung von Kindertagesbetreuung in Ontario nähme weiter zu. Hierin zeigt sich einmal mehr, dass die marktorientierte Handlungskoordination der Provinz von den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung deutlich in Verbindung zu deren politischen Haltungen gesetzt wird. In ihrer Kritik geht es weniger darum, die

vorgegebenen Handlungsspielräume der Kommune in der Zugangsgestaltung zu beanstanden, sondern viel mehr um die unmittelbaren Auswirkungen des politischen Handelns der Provinz auf die kommunale Steuerung.

In KA1 beziehen etwa 3.000 Kinder für ihre Betreuung finanzielle Unterstützungsleistungen in lizenzierten Angeboten. Die Kommune gibt dabei vor, dass Träger die Anzahl der Kinder mit finanziellen Unterstützungsleistungen in ihren Einrichtungen nicht begrenzen dürfen. Die finanziellen Unterstützungsleistungen werden direkt von der Kommune an die entsprechende Einrichtung oder Tagespflegeperson bezahlt, indem online Rechnungen an die Kommune eingereicht werden können. Damit besteht für die Träger bzw. Tagespflegeperson die Sicherheit, die Elternbeiträge fristgerecht zu erhalten. Aus Trägersicht ist die Aufnahme von Kindern, die finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten, demnach durchaus attraktiv, da es sich um sichere Einnahmequellen handelt: „In fact, through the KA1 Region I know I never have to chase them“ (CA1.3). Aus diesem Grund konkurrieren die unterschiedlichen Träger darum, Vereinbarungen mit der Kommune abzuschließen. Gleichzeitig wird auch von Transferleistungen zwischen Kommunen berichtet, etwa wenn eine Familie an der Grenze wohnt und die Einrichtung in einer anderen Kommune als ihr Wohnort ist. Die zuständige Kommune für finanzielle Unterstützungsleistungen ist dann die des Wohnorts.

In KA1 sind viele Eltern auf finanzielle Unterstützungsleistungen angewiesen, um die Elternbeiträge bezahlen zu können. Aufgrund der derzeitigen Finanzlage der Kommune bestehen keine Wartelisten für finanzielle Unterstützungsleistungen, sodass den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung zufolge Familien teilweise sogar deswegen nach KA1 ziehen. Dies kann sich jedoch aus Sicht der Kommune schnell ändern, falls die Mittel nicht mehr ausreichen: „The challenge with the fee subsidy funding is that it is limited. If we don't have enough funding then we have to put people at wait list“ (CA1.7). Zudem wird die Zugänglichkeit zu finanziellen Unterstützungsleistungen von einzelnen Befragten problematisiert, wenn es um das Problem der (un)gleichen Zugangsmöglichkeiten geht. Dem Zuständigen für öffentliche Einrichtungen zufolge wissen viele Eltern nicht, dass sie Anspruch auf Unterstützungsleistungen haben. Sie greifen daher auf nicht-lizenzierte Angebote zurück: „So we need families to understand that because you'll hear people say, oh, I make 60,000 dollars [ca. 39.000 Euro, Anm. d. Verf.] a year. There's no way I'm going to qualify. Well, maybe you would“ (CA1.4). Aus diesem Grund hat die Kommune verschiedene Wege gesucht, den Informationsstand und infolgedessen die Inanspruchnahme finanzieller Unterstützungsleistungen für Kindertagesbetreuung zu verbessern. Eltern wurden dabei hauptsächlich mittels Werbekampagnen in öffentlichen Verkehrsmitteln, Facebook-Anzeigen, Radioansagen und Flyern in verschiedenen Sprachen auf die Möglichkeiten zur finanziellen Unterstützung angesprochen (siehe hierzu auch Kapitel 6.2.4).

Kriterien für finanzielle Unterstützungsleistungen: das Prinzip Leistung

Die zur Verfügung gestellten Mittel für finanzielle Unterstützungsleistungen werden entlang unterschiedlicher Faktoren von der Provinz für jede Kommune berechnet (u. a. Bevölkerungsanzahl und Kinderarmut), wobei sich auch dies mit einem Regierungswechsel ändern kann.

Über das Vormerktool für die Platzvergabe können sich Familien, wie in Kapitel 6.2.2 beschrieben, direkt für finanzielle Unterstützungsleistungen bewerben. Dazu tragen sie sich zunächst online ein und werden dann aufgefordert, bestimmte Unterlagen als Nachweis auf Hilfsbedürftigkeit einzureichen. Daraufhin werden sie von einem Sachbearbeiter bzw. einer Sachbearbeiterin telefonisch kontaktiert, und die Bewerbung wird abgeschlossen. Wenn dem Antrag der Familie stattgegeben wurde, stellt die Kommune Informationen zu Kinderbetreuungseinrichtungen oder Tagespflegepersonen zur Verfügung, die mit den Bedarfen der Eltern übereinstimmen. Wurde der Familie ein Platz angeboten, bestätigt die Kommune der Einrichtung bzw. der Tagespflegeperson die Zahlung finanzieller Unterstützungsleistungen.

Die Kriterien für die Berechtigung richten sich in erster Linie nach der von der Provinz vorgegebenen Einkommensprüfung (*income test*). Dabei wird das Haushaltseinkommen der Familie auch ins Verhältnis mit den Elternbeiträgen für die jeweilige Betreuung gesetzt: „We had a family with a very high income, but they had triplet infants. So, they paid a lot, but the cost was more, so they were still eligible for the program“ (CA1.7). Dadurch kommt es auch vor, dass eine Familie beispielsweise berechtigt ist, Unterstützung für einen Platz in einer Kindertageseinrichtung zu erhalten, nicht aber in der Kindertagespflege, da dort die Gebühren niedriger sind. Zudem wurde dem Mitarbeiter aus dem Bereich Budgetplanung zufolge die Berechnungsgrundlage der Provinz seit 2007 nicht angepasst, wodurch die Bezahlbarkeit der Elternbeiträge im Laufe der Jahre für immer mehr Familien zur Herausforderung wurde. Dies betrifft besonders mittelständige Familien, die die Einkommensgrenze knapp verpassen oder „eligible for maybe a little bit“ (CA1.7) sind, dies aber bei Weitem nicht ausreicht, um die Kosten für die außerfamiliäre Kinderbetreuung zu decken. Für diese Familien gibt es aus Sicht der Kommune keine andere Finanzierungsmöglichkeit.

Vorgeschrieben von der Provinz ist eine Einkommensprüfung für die Zuteilung von Unterstützungsleistungen. Darüber hinaus haben Kommunen einen gewissen Spielraum, weitere Kriterien für die Vergabe zu festzulegen. Daraus ergeben sich unterschiedliche Verteilungsmodelle in den Kommunen Ontarios:

„For example, one municipality may allow people to apply for fee subsidy so that they can look for work. Other municipalities where they know that their fundings more limited, they might say, no, we cannot support that because that would use up too much money. This is what we will allow“ (CA1.7).

In KA1 werden Familien finanzielle Unterstützungsleistungen für Kinderbetreuung angeboten, die Kinder mit Förderbedarf haben. Für alle anderen Familien sind vor allem eine Berufstätigkeit und deren Umfang ausschlaggebend, d.h. dass Teilzeitarbeitende oder Familien, in denen ein Elternteil zu Hause ist, beispielsweise keinen Anspruch auf Unterstützung haben. Ein weiteres Kriterium kann ein Studierendenstatus sein, bei dem die Lernzeit angerechnet und damit als Vollzeittätigkeit klassifiziert wird: „So it is really for parents who work or go to school“ (CA1.7). Basierend darauf wird schließlich der Umfang der finanziellen Unterstützungsleistungen beschlossen. So kann es sein, dass eine Familie entweder keine Unterstützung bekommt oder nur ca. drei Euro pro Tag oder aber auch, dass die gesamten Elternbeiträge von der Kommune getragen werden. Familien, die beispielsweise aufgrund von Arbeitslosigkeit zu Hause oder nicht vollberufstätig sind, haben keinen Anspruch auf Unterstützung. Die Berechtigung für finanzielle Unterstützungsleistungen wird jährlich neu geprüft. Auch aus Sicht der Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers wird problematisiert, dass das Bewerbungsverfahren für finanzielle Unterstützungsleistungen jedoch zur Belastungsprobe für Familien werden könne. Vielen Familien würde es schwerfallen, sich jährlich prüfen zu lassen und für die eigene finanzielle Lage rechtfertigen zu müssen: „I always say it is like somebody going through my purse and asking me why I wear this shade of lipstick“ (CA1.3). Dies gilt besonders, so die Trägervertretung weiter, für Familien, die sich bereits in benachteiligten Lebenslagen befinden. Darüber hinaus werden die von der Kommune vorgegebenen Sozialkriterien für die Berechtigungsprüfung grundsätzlich hinterfragt:

„And subsidy really, to qualify for subsidy you basically have to be a single parent going to school or you have a child with special needs. So this is what it looks like, right? There's very few who have been able to make it work for their children if they're a middle income earner, right? Low income, not at all. It's not even / it's not an option for them“ (CA1.2).

6.2.4 Breite Informationswege: Werbekampagnen und multilinguale Angebote

Ausgangspunkt: Systemwissen von Eltern

In KA1 beschreiben sowohl die Befragten aus der kommunalen Verwaltung als auch der Träger an verschiedenen Stellen, wie relevant das Wissen von Eltern über das lokale FBBE-System für den Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten ist. Damit einher geht, wie Kommune und private Träger auf eventuelle Informationsdefizite reagieren und ob sie Möglichkeiten sehen,

durch gezielte Informationsstrategien die Zugangsbedingungen vor Ort zu verbessern. Von regionaler oder kommunaler Seite gibt es jedoch keine Vorgaben dazu, wie und in welchem Maße Eltern über das FBBE-System informiert werden sollten. Daher ist es sehr stark vom Träger abhängig, welche Informationen zur Verfügung gestellt werden. Ausgangspunkt für die Kommunikationsstrategien bilden den Interviewten zufolge die Informationslücken und die Frage, an welchen Stellen das FBBE-System nicht ausreichend zugänglich ist.

In der Kommunalverwaltung geht man davon aus, dass sich viele Eltern gegenseitig über das lokale Bildungs- und Betreuungsangebot informieren (CA1.4). Nichtsdestotrotz überwiegt die Annahme, dass Eltern oftmals zu wenig über das FBBE-System wissen: „(...) lack of awareness. I think it is just that they don't know what they don't know“ (CA1.8). Aus kommunaler Verwaltungssicht betrifft dies sowohl das Aufnahmeverfahren als auch das Wissen über die Voraussetzungen für finanzielle Unterstützungsleistungen. Besonders letzteres wird als Grund dafür beschrieben, dass Eltern der Zugang zum System nicht gelingt. Wie bereits in Kapitel 6.2.3 dargestellt, gehen viele Eltern davon aus, ein zu hohes Einkommen zu haben, um finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten zu können. Auch die Einschätzung der Qualität eines Angebots durch die Eltern wird von Interviewten der Kommunalverwaltung als systemrelevantes Wissen beschrieben. So sei einigen Eltern der Unterschied zwischen lizenzierten und nicht-lizenzierten Angeboten nicht klar, sodass sich Eltern aufgrund anderer Faktoren wie z. B. Wohnortnähe oder Elternbeiträge für – aus Sicht der Kommune – weniger gute, nicht-lizenzierte Bildungs- und Betreuungsangebote entscheiden.

Neben fehlendem Systemwissen in bestimmten Bereichen (Aufnahmeverfahren, finanzielle Unterstützungsleistungen und Einschätzung von Qualität) geht man in der Kommune davon aus, dass die jeweiligen Sprachkenntnisse insbesondere nicht englischsprachiger Eltern den Zugang zu Informationen erheblich erschweren können. Außerdem werden in diesem Zusammenhang mögliche Vorbehalte der Familien angesprochen, die sich auf kulturell bedingte Systemunterschiede beziehen: „A group of Arabic women, where in their country licensed child care didn't exist. It was always friends and family. Yes. To give your child to a stranger to them was completely foreign“ (CA1.7).

Dass die Informationsdefizite nicht (nur) den Eltern anzulasten sind, sondern auch eine Frage der Zugänglichkeit des Systems sind, wird von Seiten der Kommune erkannt: „I think childcare is very complicated for the average person to understand“ (CA1.8). Die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung sehen sich daher in der Verantwortung, Familien dieses Systemwissen zu vermitteln, wie in vielen Aussagen, die mit „we should“ (CA1.8) beginnen, deutlich wird.

Auch bei den privat-gemeinnützigen Trägern herrscht die Annahme vor, dass Eltern oft über ein hohes Maß an Systemwissen verfügen. Die Interviewten

gehen davon aus, dass sich viele Familien eigenständig informieren und dann Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten bekommen. Es wird aber auch problematisiert, dass dies nur für bestimmte Elterngruppen gilt und besonders für Familien aus benachteiligten Verhältnissen Informationen zum lokalen FBBE-System nur schwer zugänglich sind: „If you are not working and you are a vulnerable family you are likely not in childcare because you don't know how to reach out for the services“ (CA1.3).

Vor dem Hintergrund dieser Einschätzungen zum Informationsstand der Eltern werden im Folgenden beispielhaft einige Kommunikationsstrategien in KA1 benannt, mit denen über das Betreuungssystem informiert wird.

Eltern bilden: Strategien von Kommune und Träger

Die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung und die privat-gemeinnützigen Träger sehen sich in der Verantwortung, Informationen zum FBBE-System zugänglicher zu machen. Mehr noch: Die Informationspolitik wird für die Kommune zum wichtigen Instrument, Zugang – entgegen bestehenden politischen Entscheidungen seitens der Provinz – zu verbessern:

„(...) If that's the policy that comes down, how can we be proactive with families to make sure they understand it and that it can increase access to childcare in some small way. Again it's not our policy preference but (...) we still have a role to play in terms of communicating“ (CA1.10).

Dabei geht es den verschiedenen Befragten besonders darum, Familien und der Öffentlichkeit das nötige Systemwissen zu vermitteln. Dies bezieht sich u. a. auf die zuvor beschriebenen Aspekte finanzielle Unterstützungsleistungen und alternative Angebote wie beispielsweise die Tagespflege: „I think a lot of parents don't actually even know what we are. We spend a lot of time trying to educate the public and that will be something you do forever“ (CA1.8).

Die Kommune kommt der Aufklärung von Eltern auf unterschiedliche Weise nach. Mittels verschiedener Medienkampagnen erhoffte man sich, möglichst viele Eltern erreichen zu können. Eine Medienkampagne widmete sich der Dissemination von Informationen darüber, wie Qualität in der Kinderbetreuung aussieht. Ziel der Kommune war es, Eltern zu befähigen, die Qualität einer Einrichtung einschätzen zu können, um so, auch wenn ihre Kinder nicht-lizenzierte Angebote besuchen, Missstände zu identifizieren: „If they [parents, Anm. d. Verf.] can't use licensed care, that they at least know what quality looks like and that's why we've done a media campaign recently to say this is what quality is“ (CA1.4). Die Medienkampagne wurde von der Kommune initiiert, bezahlt und gemeinsam mit einem Kommunikationsteam entwickelt. Informationen zur Qualität in der frühen Bildung wurden damit sowohl über

das Radio vermittelt als auch in Form von Plakaten auf Bussen und Bushaltestellen angebracht.

Eine vergleichbare Kampagne hatte die Kommune zuvor bereits zu finanziellen Unterstützungsleistungen auf den Weg gebracht. Auch hier wurden Informationen über das Radio und Plakate im öffentlichen Nahverkehr gestreut. Darüber hinaus wurden Flyer in sechs verschiedenen Sprachen verteilt:

„[A] little postcard with income information, so that families could look at that and go ‚Oh, okay, well I might be [eligible]‘. [...] And we also have translated it into six different languages, as well, based on the languages that are most prevalent in the community, as well as French“ (CA1.7).

Die sozialen Medien wurden ebenfalls in dieser Kampagne genutzt, um Eltern über finanzielle Unterstützungsleistungen zu informieren.

Neben diesen gezielten Kampagnen werden in den Interviews reguläre Informationsquellen für Eltern benannt wie beispielsweise die Website, wenngleich dieser von kommunaler Seite aus kein hoher Stellenwert zugeschrieben wird. Vielmehr wird auf den persönlichen Austausch mit Eltern verwiesen, der in unterschiedlichen Formen erfolgt. Beispielsweise können Eltern Einrichtungen bei Interesse besuchen oder auch im Aufnahmeverfahren Unterstützung von der Kommune erhalten. Dabei geht es dann nicht nur um das formale Prozedere, sondern auch um Beratung hinsichtlich pädagogischer Inhalte und Konzepte: „I really encourage parents, you put your name on the wait list for ten programs, but go and see them all, because they’re all really different“ (CA1.4).

Für die lizenzierten Tagespflegeangebote ist der Internetauftritt laut Befragten der Kommunalverwaltung ein wichtiger Baustein der Informationspolitik. So wurde in der Vergangenheit besonders die Zugänglichkeit der eigenen Website überarbeitet und damit die Nutzbarkeit für Eltern erhöht. Um über die Tagespflege zu informieren, setzt die Kommune jedoch auch darauf, Social-Media-Kanäle zu nutzen oder Eltern persönlich anzusprechen. Dies können z.B. Personen tun, die ohnehin schon Kontakte zu Eltern pflegen (z.B. Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter) oder diese dann aufnehmen:

„There is huge potential there [in daycare, Anm. d. Verf.], it’s just finding the right way to get people to come and want to talk and connect, which we try everything. We try stickies on doors, anything. But it is really people getting out and talking and answering questions and trying to explain to somebody that“ (CA1.8).

Eltern können sich auch direkt an die Tagespflegestelle wenden und erhalten dann beispielsweise Unterstützung im Aufnahmeverfahren.

Darüber hinaus verweist die Zuständige für die öffentlichen Einrichtungen auf kostenlose Angebote von Familienzentren (*EarlyOn*) als Möglichkeit der

Elternbildung. Die Familienzentren können sowohl in öffentlicher als auch privat-gemeinnütziger Trägerschaft geführt werden und richten sich an Kinder von null bis sechs Jahren, wobei die Eltern nur gemeinsam mit ihren Kindern teilnehmen können. Die Kommune erhält von der Provinzregierung Gelder für Familienzentren. Die Kommune ist für die Vergabe der Trägerschaft zuständig. In KA1 werden die Familienzentren von privat-gemeinnützigen Organisationen geleitet. Im Zuge einer Umstrukturierung der Familienzentren in Ontario legte man in KA1 fest, einem Träger die Schirmherrschaft für Familienzentren in der Regionalgemeinde zu übertragen. Die Kommune bestimmte dafür zunächst eigene Kriterien für die Gestaltung der Familienzentren, sodass sich daraufhin Träger im Vergabeprozess bei der Kommune bewerben konnten. Die Familienzentren werden den Interviewten aus der Kommunalverwaltung zufolge als Angebot gesehen, das Eltern hilft, andere Eltern kennenzulernen und wo ihnen Beratungsmöglichkeiten offenstehen. In KA1 nutzen inzwischen viele Familien das Angebot der Zentren: „We were really seeing the uptake when we first started. There would be one or two parents coming with a couple of little kids, then all of a sudden it was regular, repeaters“ (CA1.4).

Neben diesen unterschiedlichen Strategien, Informationsangebote für alle Eltern bereitzustellen, verfolgt man in KA1 auch eine zielgruppenorientierte Kommunikationspolitik, speziell um indigene sowie nicht englischsprachige Familien zu erreichen.

Für indigene Familien, wie in den vorigen Kapiteln bereits ausgeführt, versucht die Kommune an unterschiedlichen Stellen, die Zugänglichkeit zur FBBE zu verbessern. Dazu gehört auch, dass die Kommune Gelder für die Eröffnung eines Familienzentrums zur Verfügung stellt, welches von einer privat-gemeinnützigen indigenen Organisation betrieben wird. Das indigene Familienzentrum soll dabei als Begegnungsstätte innerhalb der Nachbarschaft dienen. Es richtet sich nicht ausschließlich an indigene Familien, sondern soll über kulturelle Vielfalt aufklären und das Miteinander unterschiedlicher sozialer Gruppen fördern. Darüber hinaus werden vom privat-gemeinnützigen Träger Fortbildungen für Träger und Fachkräfte angeboten. Die Kommune sieht darin eine große Chance, die Zugangsbedingungen für indigene Familien zu verbessern:

„This center is going to be able to provide some support to childcare operators around how they do that respectfully and meaningfully for families. I think that may also help to promote or increase access for our indigenous families in childcare, as well“ (CA1.9).

Man ist bemüht, den nicht englischsprachigen Familien in KA1 durch das Übersetzungstool der Website Zugang zu zentralen Informationen zum lokalen FBBE-System zu eröffnen. Auch werden verschiedene Materialien wie

z.B. Flyer zu finanziellen Unterstützungsleistungen, wie zuvor beschrieben, in mehreren Sprachen zugänglich gemacht. Dennoch gilt dies nicht für alle Informationen gleichermaßen. Aus Sicht der kommunalen Vertretung für Kindertagespflege konnte bislang nur wenig mehrsprachiges Material verfügbar gemacht werden:

„Some programs here do and a lot don't [have information in different languages available, Anm. d. Verf.]. We don't and we should. Some of the programs like subsidy probably have more because they will have a lot of people accessing their programs that need that. We kind of, probably, piggyback on that a bit. We would use their interpreters and stuff, but a lot of our documentation is not translated, and that's a challenge“ (CA1.8).

Neben den gedruckten Informationsmaterialien können nicht englischsprachige Familien nicht nur auf Übersetzerinnen und Übersetzer zurückgreifen, sondern die Kommune arbeitet auch mit Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern sowie Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern zusammen, die direkt mit migrantischen Familien in Verbindung stehen. Damit erhoffen sie sich, entsprechende Familien unmittelbarer zu erreichen. Dies gelingt aus kommunaler Sicht jedoch bislang noch nicht zufriedenstellend, sodass weiter nach Wegen gesucht wird, nicht englischsprachigen Familien einen besseren Zugang zu ermöglichen. Dabei setzt die Kommune auch auf den direkten Austausch mit Familien:

„Another manager and I had gone to speak to a number of different language groups (...). Of course, when you are not familiar a lot of distrust about what that [child-care, Anm. d. Verf.] means. (...) But yes, raising awareness among different language groups is a challenge“ (CA1.7).

Bei den privat-gemeinnützigen Träger scheint es eine hohe Varianz zu geben, wie Informationen zum FBBE-System gestreut werden. Dies ist u. a. abhängig davon, welche Möglichkeiten die Träger selbst haben, Informationen zugänglich zu machen und inwieweit sie über ein Angebot verfügen, welches über die Kindertagesbetreuung hinausgeht. So wird besonders von einem privat-gemeinnützigen Träger ausführlicher beschrieben, wie Familien informiert und aufgeklärt werden⁵⁴. Familienzentren werden als zentrale Möglichkeit gesehen, Eltern zu erreichen. Deswegen hat der Träger die Schirmherrschaft für die Familienzentren in der Regionalgemeinde übernommen: „Our municipality

54 Vom anderen privat-gemeinnützigen Träger wird Informationspolitik zwar als wesentlicher Faktor der Zugangsgestaltung beschrieben, aber er äußert sich nicht dazu, inwieweit er selbst Möglichkeiten sieht, Eltern besser zu erreichen.

did a request for a proposal process and operators had to submit, because they wanted one family center lead agency. So we became the lead agency for that“ (CA1.2). Mittels zur Verfügung gestellter Gelder der Provinz wird das Angebot an Familienzentren zurzeit weiter ausgebaut, sodass die Erreichbarkeit verbessert wird. Auch hier spielen Schulen, wie beim Ausbau des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebots insgesamt (vgl. Kapitel 6.2.2), eine erhebliche Rolle. Viele Familienzentren werden direkt an Schulen und Kindertageseinrichtungen des Trägers angeschlossen. In den Familienzentren sollen Eltern dem Träger zufolge die Möglichkeit erhalten, sich auszutauschen und auf Bildungsangebote zurückzugreifen (z. B. Stillberatung) oder weitere Angebote in Anspruch nehmen zu können (z. B. medizinische Check-ups). Die Informationsstrategie scheint zu greifen, denn laut einer Trägervertretung beginnen Eltern, sich nicht nur zu sorgen, ob sie einen Betreuungsplatz für ihr Kind bekommen, sondern sie erkundigen sich nach Curricula und Lerninhalten:

„Just recently we started having families come in asking us questions about our educators, what the curriculum is, what the children are going to learn while they’re there. Before that, parents just worried about if they got a space. (...) now families are coming more educated and they’re looking for something specific“ (CA1.2).

Angeichts der heterogenen Bevölkerung in KA1 richtet sich das Angebot der Familienzentren insbesondere an nicht englischsprachige Familien, wie die Trägervertretung beschreibt. So werden Konversations- und Sprachkurse angeboten – sowohl in den Zentren als auch einmal wöchentlich vor Ort in ländlichen Gegenden: „We do a kind of rural program where we have a vehicle that we go out to that community and we deliver once a week a program out there for families and children“ (CA1.2). Für geflüchtete Familien bietet der Träger einen vergleichbaren Service an. So fahren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu den Unterkünften der Geflüchteten und bieten Kinderbetreuung an, sodass die Eltern Besorgungen machen oder z. B. ihre Kinder in der Schule anmelden können. Ferner werden Materialien in unterschiedlichen Sprachen zur Verfügung gestellt, entsprechend den gesprochenen Sprachen eines Viertels. So berichtet die Trägervertretung, dass ein Familienzentrum in einer Gegend mit vielen mandarinsprachigen Familien liegt. Aus diesem Grund wurden Poster auf Mandarin für das Familienzentrum angefertigt. Auch wurde darauf geachtet, dass einige Fachkräfte ebenfalls Mandarin sprechen. Zudem bietet der Träger selbst Unterstützungshilfe für Immigrantinnen und Immigranten an, sodass auch im Bereich der Familienzentren und Kindertagesbetreuungseinrichtungen in der Regel auf Übersetzerinnen und Übersetzer zurückgegriffen werden kann.

6.3 Zweite Fallstudie Kanada (KA2)

6.3.1 Kommunalprofil

Demografie und Wirtschaft

KA2 ist eine stark wachsende Großstadt in Ontario mit über einer Million Einwohnerinnen und Einwohnern und einer Bevölkerungsdichte von etwa 3.500/km². Die Arbeitslosenquote liegt bei ca. 6 %, womit KA2 im kanadischen Durchschnitt liegt. Trotz der guten wirtschaftlichen Situation sind in etwa ein Viertel der Einwohnerinnen und Einwohner Geringverdienende.

Als Großstadt zeichnet sich KA2 besonders durch eine multiethnische Bevölkerung aus. So leben in KA2 Personen mit ca. 200 verschiedenen Nationalitäten; etwa 45 % der Einwohnerinnen und Einwohner wurden außerhalb Kanadas geboren. Auch Geflüchtete und ihre Familien werden in KA2 aufgenommen, wie beispielsweise im Jahr 2016, als in etwa 10.000 Geflüchtete kamen, wovon die Mehrzahl aus Syrien stammte. Die Quote der indigenen Bevölkerung in KA2 liegt bei ca. 2 %.

Das lokale Angebot der Kindertagesbetreuung

In KA2 gibt es in etwa gleich viele Singlehaushalte wie Familien mit Kindern (ca. 300.000). Die Kindertagesbetreuung unterteilt sich in ein lizenziertes Angebot und in nicht- lizenzierte Betreuungsarrangements, wovon für letztere keine Daten zugänglich sind. Der kommunalen Verwaltung nach wird das lokale Betreuungssystem über das geforderte Maß der Provinz hinaus von der Kommune proaktiv gestaltet (u. a. durch Datengenerierung, Qualitätsmonitoring). Auch wird derzeit ein langfristiger Plan verfolgt, Kinderbetreuung auszubauen und bezahlbarer zu machen. Hierfür will die Kommune beispielsweise enger mit lizenzierten Trägern zusammenarbeiten und die Erhöhung von Elternbeiträge gesetzlich deckeln.

In KA2 gibt es im Vergleich zu anderen Städten in Ontario ein sehr großes öffentliches Angebot an Betreuungseinrichtungen. Offiziellen Angaben der Kommune zufolge werden etwa 60 % des Bildungs- und Betreuungsangebots von privat-gemeinnützigen Trägern und ca. 35 % von privat-gewerblichen Trägern gestellt. Die kommunalen Einrichtungen machen ca. 2 % des gesamten Bildungs- und Betreuungsangebots aus und werden kontinuierlich weiter ausgebaut. Die Tagespflege stellt gut 3 % der Betreuungsplätze. Fast die Hälfte aller Tageseinrichtungen befinden sich in gemeinsamen Gebäuden mit den Grundschulen. Für Kinder im Vorschulalter gibt es etwa 35.000 Plätze in lizenzierten Kindertageseinrichtungen sowie rund 3.000 Plätze in der lizenzierten Kindertagespflege für Null- bis Zwölfjährige. Damit stehen ca. 30 % der in KA2 lebenden Kinder von

null bis vier Jahren Betreuungsplätze zur Verfügung. Bislang wird damit der Bedarf an lizenzierter Betreuung nicht gedeckt, denn für die Altersgruppe null bis vier Jahre werden derzeit von Familien in etwa doppelt so viele Plätze benötigt, wie in einer Studie zur Bedarfsermittlung von Familien festgestellt wurde. Diese Angaben beziehen sich allerdings ausschließlich auf Eltern, die tatsächlich einen Bedarf anmelden.

Die Kosten des Kinderbetreuungssystems in KA2 für die Null- bis Zwölfjährigen werden zu ca. 70 % von der Provinz, 20 % durch die Kommune und 10 % von den Eltern getragen. Die Elternbeiträge liegen je nach Alter des Kindes zwischen ca. 26 und 66 Euro pro Tag. Aufgrund der begrenzten finanziellen Ressourcen für die Kommunen stehen in KA2 laut einer Studie zum lokalen Kinderbetreuungsangebot in Kanada zwischen 12.000 und 15.000 Kinder, die anspruchsberechtigt sind, auf einer Warteliste für finanzielle Unterstützungsleistungen. Für die Aufnahme von Familien, die bei der Entrichtung der Elternbeiträge unterstützt werden, ist für Einrichtungen in KA2 eine jährliche Qualitätsprüfung durch die Kommune Voraussetzung. Die Einrichtungen können selbst bestimmen, ob sie an der Qualitätsprüfung teilnehmen. Ohne die Qualitätsprüfung sind sie jedoch nicht berechtigt, Familien mit finanziellen Unterstützungsleistungen aufzunehmen.

6.3.2 Aufnahmeverfahren: elterliche Wahlfreiheit oder begrenztes Angebot?

Ausgangslage

In KA2 gibt es, wie in KA1 auch, ein erhebliches Unterangebot an Betreuungsplätzen, insbesondere für junge Kinder. Das Unterangebot ist in einzelnen Stadtteilen unterschiedlich ausgeprägt. So gibt es Wohngegenden, in denen Plätze frei bleiben, da die Familien auf informelle Betreuung wie z. B. durch die Großeltern zurückgreifen oder ihre Betreuungszeiten untereinander abstimmen. Dies wird von kommunaler Seite insbesondere in Vierteln mit Geringverdienenden wahrgenommen. Privat-gewerbliche Träger siedeln sich vornehmlich in privilegierten Wohngegenden an, wie es von einer Vertretung der Bedarfsplanung beschrieben wird: „They strategically know where to go“ (CA2.4).

In KA2 gibt es keine systematische Bedarfsplanung von Bildungs- und Betreuungsangeboten. Dennoch beschreiben die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung, wie sie situativ versuchen, das lokale Angebot zu stärken. So berichten die Mitarbeitenden der Bedarfsplanung beispielsweise, wie sie mit Bauträgern in Verhandlung treten, etwa indem sie eine höhere Stockwerkanzahl in neuen Gebäuden bewilligen und dies an die Bedingung knüpfen, eine Betreuungseinrichtung kostenfrei im Gebäude anzusiedeln: „So in exchange

we'll get a childcare program in the bottom of a development or a condominium with a 99-year lease. So it's free rent, they fit it out. So that's how we can develop growth" (CA2.4). Auch beschreiben die Mitarbeitenden der Bedarfsplanung, wie sie versuchen, das frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot in benachteiligten Wohngebieten, in denen entsprechende Verhandlungen mit Bauträgern nicht möglich sind, zu verbessern. Hier greifen sie auf die Finanzierungshilfen der Provinz zurück, um gezielt Einrichtungen aufzubauen: „We say, in these areas where they don't have access to that type of growth, we have to have a concentrated effort to build childcare in those. With public funding“ (CA2.4). Dies trifft beispielsweise auch auf Wohngebieten zu, in denen besonders viele Geflüchtete untergebracht sind. Mit dem Vorgehen werden weitere Plätze geschaffen und besonders benachteiligte Gebiete gefördert.

Vormerkverfahren: lange Wartelisten und dezentrale Organisation

Das Vormerkverfahren in KA2 ist dezentral organisiert, d. h. um einen Platz zugeteilt zu bekommen, müssen sich Familien selbstständig bei jeder Einrichtung, für die sie sich interessieren, mit ihrem Betreuungswunsch vormerken. Damit unterscheidet es sich deutlich von dem Ansatz in KA1, bei dem sowohl die Vormerkung als auch die finanziellen Unterstützungsleistungen zentral gebündelt werden. Allerdings handelt es sich bei KA2 auch um eine Metropole, wo die Organisation einer solchen Zentralisierung entsprechend herausfordernd ist. Im Folgenden wird beschrieben, wie öffentliche, privat-gemeinnützige und privat-gewerbliche Träger den dezentral organisierten Vormerkprozess in KA2 gestalten.

Für die öffentlichen Einrichtungen in KA2 können sich Eltern online für einen Platz in mehreren Einrichtungen gleichzeitig vormerken lassen. Hinsichtlich der Wartezeiten auf einen Betreuungsplatz nennen die Mitarbeitenden der Bedarfsplanung aus KA2 vergleichbare Problemlagen wie die in Kapitel 6.2.2 für KA1 beschriebenen. Demzufolge gibt es auch hier lange Wartelisten für einen Betreuungsplatz, die als Hindernis für Familien wahrgenommen werden, damit sie sich vormerken lassen können, wie folgende Sequenz veranschaulicht:

„That there are a number of families who don't put their name on the waiting list because when you're advertising you have a waiting list ...(...), some parents are not going to opt to put their name on there“ (CA2.4).

Familien suchen den Interviewten zufolge häufig andere Wege, Kinderbetreuung zu organisieren, z. B. durch nicht-lizenzierte Angebote. Die Zuständige für öffentliche Einrichtungen erklärt, dass nur neue Plätze geschaffen und Wartelisten reduziert werden können, wenn genügend öffentliche Gelder für Kindertagesbetreuung von der Provinz zur Verfügung gestellt werden:

„We had waitlist in KA2 of 25,000 and now it has come way down [...] But, you know, it depends on the political climate and how much money is flowing and where it is flowing from. That changes with different parties“ (CA2.8).

In dieser Sequenz wird deutlich, dass die Gründe für die (langen) Wartelisten ausschließlich bei der Provinzregierung verortet werden. Als Kommune Einfluss auf die Wartelisten zu haben, wird negiert und vielmehr in Abhängigkeit zur jeweiligen Regierung Ontarios gestellt. Dies spiegelt die politische Stellung von Kommunen in Ontario wider, die, wie im Kapitel 6.3.1 beschrieben, kaum Handlungsspielraum zur Verfügung haben. Vielmehr zeigt sich eine hierarchische Struktur im Mehrebenensystem zwischen Provinz und Kommune, die sich so auch auf die Zugangsgestaltung auswirkt.

In KA2 versucht man daher dort anzusetzen, wo den Kommunen Handlungsspielraum zugestanden wird: beim Informationsangebot. Für das kommunale Angebot können Eltern so beispielsweise auf der Website gebündelt Informationen zu Kindertageseinrichtungen und Tagespflege erhalten und sich für diese entsprechend vormerken. Die Website kann dabei mithilfe eines Übersetzungstools in zahlreichen Sprachen aufgerufen werden, wobei die Registrierungsmaske nicht übersetzt werden kann. Darüber hinaus nutzen Eltern auf Wartelisten für einen Betreuungsplatz oftmals die Angebote der Familienzentren (*EarlyOn*) (z. B. Spielgruppen). Damit kann der Zuständigen für öffentliche Einrichtungen zufolge ein erster Einstieg ins Betreuungssystem geboten werden: „(...) while families are waiting on waitlist, we hand the EarlyON years' centers [...]. It is a good resource for families and a lot of families actually access them before childcare“ (CA2.8).

Die Vormerkung für einen Betreuungsplatz in Einrichtungen privat-gemeinnütziger Träger wird bei den drei teilnehmenden Trägervertreterinnen und -vertretern dieser Studie vornehmlich telefonisch oder per E-Mail getätigt. Dies geschieht, je nach Größe des Trägers, direkt bei den Einrichtungen oder über eine zentrale Vergabestelle des Trägers. Den Eltern wird dann oftmals die Berücksichtigung einer Einrichtung angeboten. Anschließend werden die Eltern, sollten sie Interesse an einem Platz in der entsprechenden Einrichtung haben, auf der Warteliste für einen Platz eingetragen. Während das dezentrale Vormerkverfahren in KA2 demnach sehr fragmentiert ist und insgesamt auch von den Trägern als Herausforderung für Familien beschrieben wird, bewertet eine Trägervertretung jedoch, ausgehend von der Wahlfreiheit der Familien, dieses System als wichtige Säule hinsichtlich der Bedarfsgerechtigkeit im Zugang. Gleichzeitig steht dies im Kontrast zu den Wartelisten, die auch bei den Trägern sehr lang sind und damit die Wahlfreiheit beschränken. Für die Träger wird die Verwaltung der Wartelisten zur Herausforderung, insbesondere wenn es darum geht, den Zeitpunkt freiwerdender Plätze und den Bedarfszeitpunkt von Familien zu koordinieren. So beschreiben einige, dass besonders im Spätsommer Plätze aufgrund der Einschulung vieler Kinder verfügbar sind:

„Then so what happens is, the children start here at three months and then they go up to five. When they graduate, then in the summertime, that's the turnover at that time. So in the summertime from July to September we have spots which are in the baby room. Because it's like a domino effect. When the JKs leave, then everyone goes up, and then we have the infant spots. Then we have such a long waiting list. We have a three-year long waiting list. So it's just, it's really yeah, it's hard“ (CA2.2)

Die Vertretung des privat-gewerblichen Trägers beschreibt das Vormerkverfahren für die eigenen Einrichtungen ähnlich. Familien können persönlich in der Einrichtung vorbeikommen und sich auf die Warteliste setzen lassen. Im Gegensatz zu den kommunalen und privat-gemeinnützigen Einrichtungen wird hier jedoch weniger auf die Herausforderung verwiesen, Plätze auch kurzfristig zu vergeben. Vielmehr wird thematisiert, inwiefern Eltern selbst für eine frühzeitige Anmeldung verantwortlich sind: „Some parents do not put their children's names on the waiting list. (...) They always think, okay, we will get space and that is our privilege, so they have to give us space“ (CA2.10).

Insgesamt wird von einigen der Vertreterinnen und -vertreter der kommunalen Verwaltung ein hohes Maß an Frustration bei den Familien hinsichtlich der Fragmentierung des bestehenden Aufnahmeverfahrens beschrieben, wie beispielsweise aus Sicht der Person, die für die Bedarfsplanung zuständig ist: „Because families are frustrated, right? They don't know where the vacancies are, they don't know where to go (...)“ (CA2.4). Die Kommune plant daher langfristig die Implementierung eines zentralen Aufnahmeverfahrens, um die Zugänglichkeit für Familien zu verbessern. Zu diesem Zweck soll im Auftrag des Stadtrats ein zentrales Vormerkssystem erarbeitet werden. Während andere Kommunen in Ontario bereits ein zentrales Vormerkssystem etabliert haben, wie beispielsweise KA1 auch, konnte dies für KA2 aufgrund der Größe der Stadt noch nicht adaptiert werden. Die in anderen Kommunen zentralen Aufnahmeverfahren sind bislang so konzipiert, dass sie ausschließlich in kleineren Kommunen funktionieren, wie eine Vertretung der kommunalen Verwaltung in KA2 erklärt.

Gerechte Platzvergabe? First come, first served

Mit dem dezentralen Aufnahmeverfahren obliegt auch die Platzvergabe den einzelnen Trägern resp. Einrichtungen. Dennoch gibt die Kommune die Richtlinie „first come, first served“ (CA2.4) für alle Träger vor, die öffentlich gefördert werden. Der Zeitpunkt der Vormerkung wird damit, wie in KA1 auch, zum Hauptkriterium für die Platzvergabe. In der Praxis zeigen sich jedoch durchaus weitere Kriterien, die neben dieser kommunalen Vorgabe herangezogen werden.

Die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung beschreiben, dass für sie das Datum der Platzvormerkung entscheidend für die Vergabe von Betreuungsplätzen sei. Dennoch wird auch von kommunaler Seite zwei Gruppen

Priorität eingeräumt. Zum einen werden die Kinder in spezifischen Lebenslagen bei der Platzvergabe vorrangig behandelt, wie die Zuständige für öffentliche Einrichtungen beschreibt: „Those are children who are living in the shelter system, or are with children's aid, children's child welfare system“ (CA2.8). Zum anderen werden Angestellte der Stadt bei der Platzvergabe vorgezogen. Die Interviewten betonen dabei jedoch, dass viele eine kommunale Betreuungseinrichtung gar nicht in Anspruch nehmen würden und begründen dies mit den hohen Gebühren für Familien in kommunalen Einrichtungen (siehe hierzu Kapitel 6.3.3): „But I find sometimes with our fees because they are high, some families will say no, others will say, yes“ (CA2.8).

Von den Vertreterinnen und Vertretern der privaten Träger wird zunächst ebenfalls angegeben, ausschließlich das Datum der Vormerkung als Kriterium für die Platzvergabe heranzuziehen: „We use a first come first serve waitlist“ (CA2.7). Im Verlauf der Interviews zeichneten sich jedoch bei vielen Trägern zusätzliche Kriterien ab. So gaben einige an, besonders Geschwisterkinder bei der Platzvergabe zu berücksichtigen, so auch der privat-gewerbliche Träger. Die Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers zieht darüberhinaus die Gruppenzusammensetzung als Kriterium bei der Platzvergabe heran. Ziel ist es dabei, entlang einer Balance der Geschlechtsverteilung ein „optimal learning environment“ (CA2.5) herzustellen. Als weiteres Kriterium werden von einigen Trägern die Berufsgruppen der Eltern genannt. Eigenen Mitarbeitenden wird beispielsweise Priorität eingeräumt oder auch Lehrkräften einer benachbarten Schule, „which is a private school nearby, they give us yearly donation to have their teachers' priority“ (CA2.2). Ein weiteres Kriterium, dass von einer Trägervertretung genannt wird, ist der Umzug einer Familie. Für neu Hinzugezogene werden konstant drei Plätze freigehalten, da jene Familien „don't have the luxury of being on a waitlist from the time you found out you are pregnant“ (CA2.5). Obwohl gewisse Kriterien feststehen, haben der Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers zufolge Familien mit besseren Ressourcen insgesamt höhere Chancen, einen Platz zugeteilt zu bekommen: „Families who have a stronger voice are going to have their needs heard by the very nature of the fact that they have a stronger voice“ (CA2.6). Mit einem mehrmaligen Vorsprechen bei Einrichtungen kann schließlich bewirkt werden, dass die Einrichtungen sagen: „Okay, okay, we have a spot for you“ (CA2.4). Gleichzeitig wird in den Interviews aber auch deutlich, dass Eltern sich oftmals aus der Not heraus für einen Platz entscheiden. So wird die Diskrepanz zwischen Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit deutlich: „[...] they're [parents, Anm. d. Verf.] trying to take into consideration quality and all of these other things but at the end of the day it's a very stressful situation for families just to get a spot in a childcare center“ (CA2.4).

Insgesamt wird die Koordination der Warteliste und Platzvergabe von einigen Vertreterinnen und Vertretern privat-gemeinnütziger Träger als mit hohem Aufwand verbunden beschrieben. Bei der Herausforderung, die geringe Platzanzahl

möglichst gerecht zu verteilen, wird von einigen mit der Kommune zusammengearbeitet. So verständigen sich Kommune und Träger untereinander über freie Plätze, falls eine Familie dringenden Bedarf anmeldet.

„If they have a family that they know is in a certain area or even is desperate for a spot they will reach out and say, can you help us place this family, they have a three-year-old child that is looking for full-day nursery because mom would really like to go back to work, her mom wants to go to school. There is an open line of communication always for us“ (CA2.5).

Darin wird eine netzwerkbasierte Form der Governance sichtbar, die von beiden Akteursseiten – privat-gemeinnützigen Trägern und Kommune – getragen wird. Eine andere Strategie, die die Träger gemeinsam mit mehreren Einrichtungen in der Kommune verfolgen, ist, Plätze innerhalb des Trägers zu tauschen. Familien, für die bei Betreuungsbedarf kein Platz in ihrer Wunscheinrichtung verfügbar ist, wird zunächst ein Platz in einer Alternativeinrichtung angeboten. Wird später ein Platz in ihrer präferierten Einrichtung frei, werden die Familien dahin transferiert. Damit wird eine kurzfristigere Platzvergabe gewährleistet, die im Weiteren dann an die Bedarfsgerechtigkeit des Platzes angeglichen wird.

6.3.3 Zwischen Elternbeiträgen und finanziellen Unterstützungsleistungen

Ausgangslage

KA2 war in den vergangenen Jahren, wie KA1, unterschiedlichen politischen Veränderungen unterworfen, die Auswirkungen auf die Finanzierung des Kinderbetreuungssystems mit sich brachten. Damit zeigen sich auch für KA2 Herausforderungen der Angebotsgestaltung auf kommunaler Ebene, die mit politischen Spannungen einhergehen. So wird beispielsweise in KA2 ebenfalls die Bevorzugung privat-gewerblicher Träger bei der Vergabe von Lizenzen als bedenklich eingestuft und entsprechendes Lobbying kritisiert, wie die Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers feststellt:

„There is a lot of commercial childcare, that have been talking to this government for years, saying, we want in. They are totally going to buy this because their perspective is a business, they do not understand the connection between quality“ (CA2.1).

Anders als in den Einrichtungen in öffentlicher und privat-gemeinnütziger Trägerschaft fallen die Betriebskosten der privat-gewerblichen Einrichtungen

oftmals günstiger aus, da die Fachkräfte geringer qualifiziert sind und/oder deren Gehalt niedriger ist.

Der Kommune wird bei der Verteilung von Finanzmitteln der Provinz nur wenig Handlungsspielraum einräumt, wie die Vertreterinnen und Vertreter der Bedarfsplanung konstatieren: „We are able to implement at a local level but it still is very dependent on that funding that we're receiving“ (CA2.4). Dennoch zeigen sich Verantwortungsbereiche, anhand derer die Kommune Möglichkeiten hat, die Finanzierung des FBBE-Systems nach den lokalen Bedarfen zu gestalten: „They set the legislative framework and then we tried to apply a local lens to that“ (CA2.4). Die Kommunen in Ontario sind vor diesem Hintergrund beispielsweise für die Regulierung der finanziellen Unterstützungsleistungen für Familien zuständig, die die Gebühren für einen Betreuungsplatz aus eigener Kraft nicht aufbringen können. Wird eine Familie als anspruchsberechtigt eingestuft, überweist die Kommune den entsprechenden Betrag direkt an die Einrichtung. Dieser wird von der Kommune individuell errechnet, sodass es sowohl Familien gibt, bei denen die gesamten Gebühren von der Kommune finanziert werden als auch Familien, die einen Teil der Kosten selbst tragen und die Kommune die Differenz an die Einrichtung zahlt.

Für private Träger ergeben sich daher Vorteile, Familien mit finanziellen Unterstützungsleistungen aufzunehmen, da damit die Finanzierung der Gebühren durch die Kommune sichergestellt wird. Um solchen Familien einen Platz anbieten zu können, müssen die Träger „a whole set of criteria“ (CA2.7) erfüllen. So sind die Träger verpflichtet, der Kommune einen Finanzierungsplan vorzulegen, in dem jegliche Ausgaben transparent gemacht werden (u. a. die Gehälter des Personals). Dabei bleiben die Träger fortlaufend im Austausch mit der Kommune wie z. B. darüber, welche Familien einen Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistungen haben. Ferner werden monatliche Abrechnungen vom Träger an die Kommune gemeldet. Von der Kommune wird überprüft, ob sich die Ausgaben und die zur Verfügung gestellten öffentlichen Gelder decken. Dies geschieht alles digital. Basierend auf der jeweils vorigen monatlichen Abrechnung wird schließlich der nachfolgende Betrag errechnet, den die Einrichtung von der Kommune erhält.

Die Kommune nutzt diesen Handlungsspielraum in der Verteilung von finanziellen Unterstützungsleistungen auch als Steuerungsinstrument, um die Anzahl privat-gewerblicher Träger einzugrenzen. So geht sie keine neuen Verträge über finanzielle Unterstützungsleistungen mit privat-gewerblichen Trägern ein: „So when a commercial operator asks for that [a contract, Anm. d. Verf.] then we say that we have no ability to expand in the commercial sector“ (CA2.4). Damit fehlt den meisten privat-gewerblichen Trägern eine stabile Einnahmequelle. Gleichzeitig besteht zwischen der Kommune und den Trägern, die Familien mit finanziellen Unterstützungsleistungen aufnehmen dürfen, die Vereinbarung, Elternbeiträge zu senken. Langfristig können die privat-gewerblichen Träger ihre Gebühren nicht entsprechend angleichen, sodass sie an Konkurrenzfähigkeit gegenüber öffentlichen und gemeinnützigen Angeboten einbüßen. Die Kommune

versucht darüber, die Gebühren zu senken und den Zugang zu – aus ihrer Sicht – qualitativ hochwertigeren Angeboten zu verbessern. Die Kommune setzt somit der marktorientierten Governance der Provinz auf lokaler Ebene eine netzwerkbasierte Form der Handlungskoordination mit ausgewählten Akteurinnen und Akteuren entgegen. Diese Strategie wird von den Trägern bestätigt, die von einer erstmaligen Gebührensenkung sprechen, und auch von der Gewerkschaft für frühpädagogische Fachkräfte in Ontario als Erfolg gewertet wird: „They [the for-profit operators, Anm. d. Verf.] haven't expanded as dramatically as they have in other municipalities [...] because they won't have access to those subsidies, which I think ultimately we would argue is good for system building“ (CA2.3).

Insgesamt wird die Finanzierung von Einrichtungen in privat-gemeinnütziger Trägerschaft trotz dieser Bevorzugung durch die Kommune als Herausforderung beschrieben. Aus der Sicht einiger Interviewten ergibt sich besonders zwischen der Bezahlung der Fachkräfte und den Elternbeiträgen ein Dilemma, wie folgendes Beispiel veranschaulicht:

„We want employment to be fair, we want our profession to be compensated properly, all those things. It costs money. You cannot do that and still make it affordable for parents. As operators, we are caught between a rock and a hard place“ (CA2.1).

Die Finanzierung des Betreuungssystems in KA2 zeigt, wie sehr die verschiedenen Akteurinnen und Akteure voneinander abhängen und welche Herausforderungen entstehen, wenn nicht alle Beteiligten dieselben Ziele verfolgen. Der Regierungswechsel auf Provinzebene hat einen deutlichen Umbruch für die Finanzierung des FBBE-Systems mit sich gebracht, von dem besonders privat-gewerbliche Einrichtungen profitieren. Die Kommune hingegen möchte gezielt öffentliche und privat-gemeinnützige Träger fördern sowie gleichzeitig die Bezahlbarkeit der Angebote für Familien verbessern. Die privat-gemeinnützigen Träger aber sehen sich dadurch unter Zugzwang, Gebühren zu reduzieren, was zu Lasten der Personalsituation ginge. Gleichzeitig sind diese stark von den öffentlichen Geldern der Kommune sowie der Zuweisung von Familien mit Unterstützungsleistungen abhängig und stehen daher im engen Austausch mit der Kommune. Mit den Veränderungen auf Provinzebene wurden die Zugangsbedingungen besonders für bereits benachteiligte Familien erschwert, indem nur gutsituierte Familien von den Steuererleichterungen profitieren und von Kommune und Trägern versucht wird, dies auszutarieren.

Ungleichzeitigkeit von Platzvergabe und Gebührenfinanzierung: eine Frage des Glücks?

In KA2 ist das Anmeldeverfahren (vgl. Kapitel 6.3.2) sehr fragmentiert und für viele Eltern nur schwer zugänglich. Damit eng verbunden ist die

Bewerbung für finanzielle Unterstützungsleistungen, um die Elternbeiträge für einen Betreuungsplatz bezahlen zu können. Kann man sich als Familie nicht die vollen Gebühren leisten, muss man neben den Vormerkungen für einen Betreuungsplatz in verschiedenen Einrichtungen zusätzlich einen Bedarf für finanzielle Unterstützungsleistungen bei der Kommune anmelden. Aufgrund des begrenzten kommunalen Budgets hierfür gibt es eine zentrale Warteliste, die von der Kommune verwaltet wird. Viele Eltern stehen somit vor der Herausforderung, sowohl eine Betreuungsmöglichkeit als auch die damit verbundene Finanzierung zu organisieren, d. h. sie stehen auf mehreren Wartelisten gleichzeitig. Unter den interviewten kommunalen Vertreterinnen und Vertretern wird dies mitunter als „biggest barrier“ (CA2.8) für Familien gesehen, denn letztlich entscheidet die Gleichzeitigkeit einer Zusage für einen Betreuungsplatz und für finanzielle Unterstützungsleistungen, ob ein Kind betreut werden kann, wie die Zuständige für öffentliche Einrichtungen deutlich macht: „And you also need two things to line up. You need your subsidy funding to line up, as well as the space in the childcare center you are looking at“ (CA2.8). Aus Sicht der Gewerkschaft stellt die Anmeldung auf mehreren Wartelisten insbesondere für jene Familien eine Hürde dar, die über keine oder nur wenig Englischkenntnisse verfügen. So beschreibt es die Gewerkschaftsvertretung wie folgt:

„Ontario is very diverse, KA2 is very diverse. For a lot of newcomer families, even getting your name on subsidy, getting your name on waitlists, trying to do all that. I said, trying to do all that when you are familiar with the system is challenging. When you are completely unfamiliar with the system and have language as the barrier I cannot even imagine how much harder it becomes“ (CA2.3).

Für die kommunale Verwaltungsebene diene die Warteliste für finanzielle Unterstützungsleistungen lange als Informationsquelle über den Bedarf an Kinderbetreuung in KA2 insgesamt. In einem Interview reflektieren die Befragten jedoch darüber, dass der Bedarf deutlich höher sei und viele Familien keinen Bedarf anmelden, da sie keine Hoffnung auf einen Betreuungsplatz haben. Die Länge der Warteliste hängt den kommunalen Vertreterinnen und Vertretern zufolge von der Höhe des Budgets ab, welches die jeweilige Regierung Ontarios den Kommunen zur Verfügung stellt. Der großen Herausforderung für Familien, gleichzeitig einen Betreuungsplatz und die Zusage für finanzielle Unterstützungsleistungen zu bekommen, wird von kommunaler Seite auf zwei Wegen versucht zu begegnen. Erstens wird im Austausch mit (werdenden) Eltern eine frühzeitige Vormerkung empfohlen, wie in folgender Sequenz beschrieben: „That’s why when we have our clients come to us we are always saying, apply now so that hopefully when you are ready both things are lining up at the same time“ (CA2.8). Zweitens gewährt die Kommune Eltern einen

zeitlichen Spielraum von 35 Tagen, d. h., sobald finanzielle Unterstützungsleistungen zugesagt werden, haben Eltern entsprechend Zeit, einen Platz zu finden. Die Kommune schlägt sodann vor, bei der präferierten Einrichtung der Eltern erneut nach einem Platz zu fragen. Gibt es dort keine Möglichkeiten der Kinderbetreuung, unterstützt eine Sozialarbeiterin oder ein Sozialarbeiter der Kommune die Familie dabei, einen alternativen Betreuungsplatz zu finden: „We have those ones that are further, but if you want to keep your subsidy you can choose to go there“ (CA2.8). Darüber hinaus können sich Eltern auf der Website der Stadt KA2 in einem Schritt für kommunale Einrichtungen vormerken und um finanzielle Unterstützungsleistungen bewerben, sodass hier zumindest das Eintragen auf mehreren Wartelisten entfällt.

Auch in den Interviews mit den privat-gemeinnützigen Trägern wird die Schwierigkeit der gleichzeitigen Vormerkung auf verschiedenen Wartelisten thematisiert. Es wird beschrieben, wie die Vormerkprozesse in den jeweiligen Einrichtungen ablaufen und darauf verwiesen, dass sich Eltern entweder bereits im Vorfeld auf die Warteliste für finanzielle Unterstützungsleistungen setzen lassen oder aber die Träger resp. Einrichtungen die Eltern darauf hinweisen und ihnen dabei helfen:

„If they need subsidy then they also have to apply to go on that list and we help facilitate that and make sure they do and tell them how to do it. But they need to be on both lists“ (CA2.6).

Dabei wird jedoch auch sichtbar, dass die privat-gemeinnützigen Träger kaum Handlungsspielraum für sich sehen, eine Gleichzeitigkeit zwischen Platzvergabe und der Gewährleistung von finanziellen Unterstützungsleistungen herzustellen. Die Zusammenarbeit mit der Kommune wird hier durch eine fehlende Verschränkung von Platzvergabe und der Vergabe finanzieller Unterstützungsleistungen begrenzt. Die privat-gemeinnützigen Träger positionieren sich somit reaktiv als Informierende der Eltern.

Kriterien für finanzielle Unterstützungsleistungen: Kinderbetreuung als Investment

Ähnlich wie in KA1 wird auch in KA2 eine Einkommensprüfung (*income test*) als Grundlage für die Vergabe von finanziellen Unterstützungsleistungen herangezogen. Ebenso hat KA2 eigene Sozialkriterien formuliert, anhand derer der Anspruch überprüft wird. Anspruchsberechtigt sind demnach, wie in KA1, Familien von Kindern mit Förderbedarf sowie Eltern, die einer Tätigkeit nachgehen (u. a. Erwerbstätigkeit und Studentenstatus). Die Berechtigung wird jährlich neu von der Kommune geprüft, sodass Familien die Leistungen auch wieder entzogen werden können. Die Bewerbung für die Finanzhilfen müssen Eltern

zunächst online durchführen und schließlich persönlich bei der Kommune vorsprechen. Auch können veränderte Lebensumstände die Bezugsberechtigung aufheben. Dies gilt etwa für Familien mit einem Neugeborenen, da sie die Kriterien nicht mehr erfüllen:

„The way it works with subsidy, if you are on subsidy and you have a baby, your older children can remain in the program for one month. After one month, your older children have to be withdrawn because they assume that for the first one the parent needs to be able to be at home to recover and be with the baby“ (CA2.7).

Diese Regelung gilt für alle Familien, die finanzielle Unterstützungsleistung beziehen. Nur in wenigen Ausnahmefällen wird die Regel aufgehoben, z. B. wenn eines der Kinder besonderen Förderbedarf hat.

Darüber hinaus spielt auch in KA2 der Wohnort der Familie eine Rolle. So können finanzielle Unterstützungsleistungen, die von einer anderen Kommune an eine Familie gezahlt werden, nicht für eine Einrichtung in KA2 in Anspruch genommen werden. Dennoch beschreibt die Vertretung eines privat-gemeinnützigen Trägers, dass „some of those families have been able to navigate that system“ (CA2.7).

Die Meinungen von den interviewten Vertreterinnen und Vertretern privater Träger zu den kommunal festgelegten Berechtigungskriterien gehen auseinander. In den meisten Sequenzen wird den Kriterien zugestimmt und auch die Entscheidungsmacht der Eltern betont, indem darauf verwiesen wird, dass „some parents may not want to pay those high fees, then they would prefer to send them in the homes privately“ (CA2.10). Dabei wird argumentiert, dass einige Eltern die Kosten der Angebote vor das Wohlergehen ihrer Kinder stellen, weil sie aus Kostengründen eine Betreuung von geringerer Qualität bevorzugen. Auf der anderen Seite wird beschrieben, dass Kinderbetreuung für Eltern eine Investition in deren berufliche Karriere darstellt: „I think families are willing to do that [...] It is sort of an investment“ (CA2.7). Die hohen Gebühren werden hier also dadurch legitimiert, dass Eltern die Entscheidungsmacht zugesprochen wird, ohne die strukturellen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. In einer Sequenz werden Eltern auch als „talents“ (CA2.7) bezeichnet, wenn sie die gesamten Elternbeiträge von der Kommune finanziert bekommen. Einzig in Bezug auf den Status von „newcomer families“ (CA2.3) oder geflüchteten Familien werden Bedenken geäußert:

„[Refugee families, Anm. d. Verf.] would need subsidy and they are not eligible for subsidy because of the refugee status. That is sort of a bit of a system's glitch. They might be eligible for a whole range of other services, but until they have a certain status they wouldn't be eligible to apply for subsidy“ (CA2.7).

6.3.4 Digitale und multilinguale Informationszugänge

Ausgangspunkt: Systemwissen von Eltern

Wie in KA1 gibt es in KA2 keine Vorgaben, dass oder wie Eltern über das Betreuungssystem zu informieren sind. Die Informationspflicht liegt laut Provinzgesetz bei den einzelnen Trägern, und zwar in Form eines Handbuchs über das jeweilige eigene Angebot. Die Interviewten waren sehr unterschiedlicher Ansicht darüber, wie zugänglich Informationen zum FBBE-Angebot in KA2 sind. So wird einerseits davon ausgegangen, dass Eltern „pretty informed“ (CA2.8) sind, andererseits wird beschrieben, dass sie die Qualität von Einrichtungen nicht angemessen einschätzen können: „People have a perception actually that commercial is not as good as public“ (CA2.4). Gleichzeitig wird den Eltern eine hohe Eigenverantwortlichkeit zugeschrieben, sich selbstständig zu informieren: „Parents really have to do their homework“ (CA2.8). Teilweise wird zwischen verschiedenen Elterngruppen unterschieden, sodass deutlich wird, dass es nicht *die* Eltern gibt, sondern – je nach gesellschaftlichem Status – bestimmte Elterngruppen einfacheren Zugang zu Informationen haben als andere: „I think for parents who know how to work the system, they figure it out and can afford it“ (CA2.1). Vor dem Hintergrund dieser teils gegensätzlichen Sichtweisen werden in KA2 unterschiedliche Informationswege verfolgt: „However, again, the system is so fragmented and it is up to the individual operator to be transparent with families“ (CA2.3). Diese ähneln in vieler Hinsicht denen von KA1, wenngleich die Vorgehensweise in KA2 weniger umfangreich erscheint. Aus diesem Grund werden im Folgenden die Informationsstrategien in KA2 nur schemenhaft dargestellt.

Eltern informieren: Strategien von Kommune und Trägern

Die Kommune setzt an unterschiedlichen Punkten an, um Eltern über das Betreuungssystem zu informieren: „Another big role that we have is (...) dissemination of information to the public and we do that in a number of ways“ (CA2.4). So können Eltern Informationen über den persönlichen Austausch mit kommunalen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erhalten (per E-Mail, Telefon oder persönlich). Die größte Reichweite hat den Vertreterinnen und Vertretern kommunaler Verwaltung zufolge jedoch ihre Internetseite, die mittels Übersetzungstool (siehe Kapitel 6.3.2) in zahlreichen Sprachen verfügbar ist.

In einer Sequenz wird deutlich, dass man in der Kommune davon ausgeht, ausreichende Informationen auf der Internetseite zum Betreuungssystem bereitzustellen: „And then we put it all onto the website“ (CA2.4). In KA2 werden beispielsweise regelmäßig Merkblätter zu verschiedenen Themen rund um

die Kinderbetreuung online veröffentlicht (u.a. zur Finanzierung durch die Regierung Ontarios oder Informationen zu Elternbeiträgen). Ferner ist ein Dokument verfügbar, in dem die Planung für den FBBE-Bereich über einen Zeitraum von vier Jahren dargestellt wird. Eltern wird darüber hinaus zu jeder lizenzierten Einrichtung, mit der die Kommune einen Vertrag abgeschlossen hat, das Ergebnis eines jährlich durchgeführten Qualitätsratings angezeigt: „So parents can actually go online, see the name of a childcare center, look at the quality score, open it up and then drill down and see exactly (...) what areas they're in“ (CA2.4). Überdies werden weitere Informationen zu den jeweiligen Einrichtungen zur Verfügung gestellt (z.B. zu den Fremdsprachenfähigkeiten der Fachkräfte und zur Regelung von Mahlzeiten), wobei der Umfang und die Inhalte der dargestellten Informationen variieren.

Eine weitere Möglichkeit, die von der Kommunalverwaltung beschrieben wird, Eltern zu erreichen und die Zugänglichkeit zum FBBE-System zu verbessern, sind Familienzentren, die sowohl von der Kommune als auch von privat-gemeinnützigen Trägern angeboten und von Familien auch genutzt werden: „They start to use that to meet other parents (...) and develop a little network in their community so that they can hear about all these things they need to know about“ (CA2.8).

Mit Blick auf die multiethnische Bevölkerung in KA2 versucht die Kommune, zusätzliche Informationswege für indigene Gruppen sowie nicht englisch-sprechende Familien zu finden.

Für die Erreichbarkeit von indigenen Familien arbeitet die Kommune gezielt mit indigenen Organisationen zusammen. Neben einer verbesserten Zugänglichkeit von Informationen zu finanziellen Unterstützungsleistungen (siehe Kapitel 6.3.3), soll insgesamt ein größeres Vertrauen in das Betreuungssystem aufgebaut werden: „There's a lot of barriers around their trust of government“ (CA2.4). Gleichzeitig soll aber auch das Angebot an indigen-ausgerichteten Betreuungseinrichtungen ausgebaut werden, sodass es nicht nur darum geht, indigene Familien für das bestehende FBBE-System zu sensibilisieren, sondern auch eine als von der Kommune bedarfsgerecht eingestufte Betreuung zur Verfügung zu stellen.

Nicht englischsprechenden Familien wird einerseits der Zugang zu Informationen durch die Website mittels Übersetzungstool ermöglicht. Darüber hinaus wird auch gezielt auf mehrsprachige Fachkräfte zurückgegriffen: „One of the new centers that we opened recently, we had a large Asian population and a lot of the people were speaking Chinese. We actually moved some staff that spoke Chinese up to that location to support families“ (CA2.8). Ist es nicht möglich, auf eigene Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückzugreifen, besteht die Möglichkeit, Übersetzerinnen und Übersetzer für die Beratung von Familien hinzuzuziehen.

Die Vertreterinnen und Vertreter der privaten Träger verweisen primär darauf, dass sich Eltern Informationen zu ihren Einrichtungen auf der städtischen Website einholen können (Qualitätsrating, Ausstattung der Einrichtung etc.). Dabei

sind die Träger jedoch selbst dafür verantwortlich, die Inhalte entsprechend hochzuladen und zu pflegen, wie es eine Kommunalvertretung erklärt:

„So we have built an online portal for service providers who are connected with us and so they go on, they manage their information, they put in what their vacancies are, et cetera. So we more or less have a sense of that“ (CA2.4).

Dabei wird deutlich, dass das Portal nur für jene Träger zugänglich ist, die mit der Kommune eine Dienstleistungsvereinbarung abgeschlossen haben, wobei dies auf ca. 80 % der lizenzierten Angebote zutrifft. Eine Übersicht zu lizenzierten Einrichtungen in Ontario gibt es zudem auf einer Homepage, die von der Provinzregierung bereitgestellt wird⁵⁵: „So if you want to go online for the licensing just to see, okay, [this] daycare is licensed, you go and check, like how is their license and how are they operating and what is happening and whatever“ (CA2.2). Gleichzeitig verweisen einige Trägervertretungen darauf, dass sehr viele Eltern durch Gespräche mit anderen Familien von den Einrichtungen erfahren: „It is literally word of mouth from playgrounds“ (CA2.5).

Neben der Website nutzen einige Eltern die Möglichkeit, direkt mit den Einrichtungen in Kontakt zu treten. Dabei geht es primär um das Aufnahmeverfahren, über die häufig telefonisch, via E-Mail oder persönlich informiert wird (siehe Kapitel 6.3.2).

Hinsichtlich einer zielgruppenorientierten Informationsstreuung verweisen die Vertreterinnen und Vertreter privat-gemeinnütziger Träger in einigen Sequenzen auf die Übersetzerinnen und Übersetzer der Kommune. Eine mögliche Sprachbarriere für Eltern hinsichtlich der Zugänglichkeit von Informationen wird in den Interviews nur selten problematisiert: „Then the newcomers to the country, some people are coming in from Israel, from Germany or from France or anywhere, London or whatever, when they get transferred here then they go on our website“ (CA2.2). In anderen Sequenzen wird auch in diesem Zusammenhang auf die Website der Kommune verwiesen. Manche Trägervertretungen verweisen auch auf ihre Fachkräfte, die oftmals verschiedene Sprachen sprechen würden.

6.4 Zugangssteuerung in KA1 und KA2: ein governance-analytischer Vergleich

Die Kommunen KA1 und KA2 liegen beide in der Provinz Ontario, sodass sich im Hinblick auf die strukturellen Rahmenbedingungen vergleichbare

55 Die Übersicht der lizenzierten Einrichtungen ist hier einzusehen: <http://www.iaccess.gov.on.ca/LCCWeb/childcare/search.xhtml>.

Ausgangslagen zeigen, die für das Zusammenwirken zwischen Provinz und Kommune und somit auch für die Handlungsspielräume lokalen Steuerungs- handeldns relevant sind. Trotz unterschiedlicher lokaler Gegebenheiten (u. a. die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner) beschreiben die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung vergleichbare Problemlagen wie z. B. eine deutliche Unterversorgung an Betreuungsplätzen (insbesondere für die junge Altersgruppe) oder Herausforderungen wie beispielsweise finanzielle Einbußen durch die Einführung des FDK.

Beiden Kommunen werden von Provinzseite formal Gestaltungsmöglichkeiten im FBBE-System eingeräumt, beispielsweise in der Planung, der Organisation von Aufnahmeverfahren oder auch bei der Verteilung von Geldern. Sowohl in KA1 als auch in KA2 wird das Betreuungssystem jedoch als durch die Provinzregierung unterfinanziert beschrieben, woraus die Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung für sich eine prekäre Ausgangslage für die Zugangssteuerung ableiten und vorhandene Handlungsspielräume als deutlich eingeschränkt erleben. Damit stellen die finanziellen Ressourcen einen entscheidenden Einflussfaktor für die Gestaltungsmöglichkeiten lokaler Zugangsbedingungen dar. In ihrem Handeln grenzen sich beide Verwaltungsebenen von der bestehenden konservativen Provinzregierung ab. Sie positionieren sich entgegen einer marktorientierten Ausrichtung als sehr engagiert, dass lokale FBBE-System möglichst gerecht zu gestalten und den Zugang besonders für benachteiligte Familien zu erleichtern, indem diese als Kunden des Systems stärker aufgeklärt und öffentliche und gemeinnützige Angebote gefördert werden sollen. Beide verfolgen somit auf lokaler Ebene einen netzwerkbasierten Governance-Stil mit ausgewählten Akteurinnen und Akteuren (privat-gemeinnützige Träger) in der Überzeugung, dass die Betreuungsangebote privat-gewerblicher Träger von geringerer Qualität sind. Dies steht den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung in KA1 und KA2 zufolge im Kontrast zur konservativen Politik Ontarios, die mit ihrem marktasierten Steuerungs Handeln aus einer ökonomischen Perspektive besonders den privat-gewerblichen Betreuungssektor fördert und ressourcenstarken Familien etwa durch Steuerrückzahlungen Vorteile verschafft. Das Handeln der kommunalen Verwaltung wird damit von der parteipolitischen Ausrichtung der Provinz determiniert. Dies wird besonders zur Herausforderung bei Regierungswechseln, die langfristige Planungen erschweren. Dennoch wird für KA1 und KA2 von Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung gleichzeitig beschrieben, wie sie eigene Wege finden, Zugangsbedingungen punktuell zu verbessern. Dies wird nicht zuletzt auch darin sichtbar, dass sie ihren Handlungsspielraum in Kooperationen mit privat-gemeinnützigen Trägern dafür nutzen, über hierarchische Strukturen die Zusammenarbeit mit den Trägern an Bedingungen zu knüpfen. Während somit die privat-gemeinnützigen Träger an die Vorgaben der Kommune gebunden sind, um Vorteile für ihre Einrichtungen zu erhalten (z. B. Familien mit Berechtigung

für finanzielle Unterstützungsleistungen als sichere Einnahmequelle), können die privat-gewerblichen Träger quasi freier agieren und erfahren Unterstützung von Seiten der Provinzregierung.

Wenngleich in beiden Kommunen der Schwerpunkt der Verwaltung in der Zusammenarbeit mit privat-gemeinnützigen Trägern liegt, um für bessere Zugangsbedingungen zu qualitativ hochwertigen Angeboten zu sorgen, lassen sich zwischen KA1 und KA2 Unterschiede in der Zugangsgestaltung finden. Ausgangspunkt hierfür scheint insbesondere die unterschiedliche Größe der Kommunen zu sein. Aufgrund der größeren Zahl an Familien wird in KA2 die Implementierung eines zentralen Vormerksystems seitens der lokalen Verwaltungsebene mit einem erhöhten Organisationsaufwand assoziiert. Zudem wird für KA2 eine insgesamt prekärere Ausgangslage beschrieben, die ihren Niederschlag z. B. in langen Wartelisten für finanzielle Unterstützungsleistungen findet. Daraus resultiert ein bislang stark fragmentiertes Aufnahmeverfahren, was Zugänge erschweren kann. Das Vormerkverfahren in KA1 ist hingegen zentral organisiert und mit der Vergabe finanzieller Unterstützungshilfen verschränkt. Dementsprechend ist die Zusammenarbeit mit privat-gemeinnützigen Trägern in KA1 nicht nur Voraussetzung für die Zugangsgestaltung, sondern kann auch im Vergleich zu KA2 als intensiver beschrieben werden.

Nichtsdestotrotz zeigen insbesondere jüngere Entwicklungen nach dem Erhebungszeitpunkt, dass die Handlungsspielräume der lokalen Verwaltungsebene nicht nur vom Steuerungshandeln der Provinzregierung definiert werden, sondern auch von der Kommunalpolitik. Während die kommunale Regierung KA2 grundsätzlich das Vorgehen der lokalen Verwaltungsebene unterstützt und mit deren politischen Haltungen auf einer Linie liegen, wurden in den vergangenen Monaten in KA1 alle öffentlichen Betreuungseinrichtungen geschlossen. Ausgangspunkt hierfür waren Einsparungsmaßnahmen. Die konservativ ausgerichtete Lokalpolitik in KA1 setzte in diesem Zusammenhang auf eine stärker marktorientierte Ausrichtung des Betreuungssystems, indem mit den zur Verfügung stehenden Geldern die kostengünstigeren privat-gewerblichen Träger stärker unterstützt werden sollten, um so einen Ausbau der Betreuungsplätze voranzutreiben. Dies steht im direkten Gegensatz zu dem in den Interviews geäußerten Bestreben der Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltung, insbesondere das öffentliche und gemeinnützige Angebot zu fördern, welches von ihnen als hochwertiger eingestuft wird. Es ist evident, dass in den kanadischen Kommunen die Handlungsspielräume für die lokale Zugangsgestaltung im besonderen Maße durch die vorgegebenen Ressourcen von unterschiedlichen Ebenen begrenzt werden.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass beide Kommunen sehr ähnliche Governance-Logiken verfolgen. Für die Zusammenarbeit mit nicht-staatlichen Akteuren wird ein netzwerkzentrierter Ansatz verfolgt, bei dem die Verhandlungselemente im Vordergrund stehen. Für eine gesamtkanadische

Einordnung muss jedoch auch festgehalten werden, dass sowohl die Rolle der Kommunen in Ontario als spezifisch gewertet werden kann als auch die ausgewählten Kommunen mit ihrem Handlungsfokus auf qualitativ hochwertige Angebote lediglich einen Ausschnitt lokaler Zugangssteuerung sichtbar machen. Demgegenüber stehen Kommunen in anderen Provinzen, in denen in den Handlungskoordinationen der lokalen Verwaltung stärker auf marktorientierte Elemente gesetzt wird.

7. Lokale Zugangssteuerung in Schweden

7.1 Länderprofil

Demografie und Wirtschaft in Schweden

Im Jahr 2019 lebten etwa 10 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner in Schweden (OECD 2020c). Das sehr dünn besiedelte Land (23/km²) ist gleichzeitig eines der größten Flächenländer in der OECD. Es besteht zu über 60 % aus Waldfläche, nur 7 % sind städtisches Gebiet. Zwei Drittel der schwedischen Bevölkerung leben auf einem Drittel der Fläche des Landes. Im Jahr 2020 betrug das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 46.265 Euro pro Kopf (vgl. OECD 2021e). Die Arbeitslosenquote lag im selben Jahr bei 7,1 % (vgl. Statistikbüro Schweden 2019). Schweden ist eine parlamentarische Monarchie. Es besteht aus 21 Provinzen und 290 Kommunen. In der öffentlichen Verwaltung haben eine starke Dezentralisierung und die kommunale Selbstverwaltung eine lange Tradition. Die schwedischen Kommunen haben als unabhängige Gebietskörperschaften eine Schlüsselrolle in vielen Bereichen. Die wichtigsten Zuständigkeiten liegen in den Bereichen soziale Sicherung, Gesundheit und Bildung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2020a). Dabei gibt der Staat durch Gesetze die allgemeinen Ziele für die Arbeit der Kommunen vor, die diese dann selbstständig umsetzen (vgl. ebd.). Grundlage der kommunalen Verwaltungstätigkeiten bildet das Kommunalgesetz.

Schweden ist wie Deutschland und Kanada ein von Zuwanderung geprägtes Land. Fast ein Fünftel der im Land lebenden Menschen ist im Ausland geboren; 2019 betrug ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung 19,5 % (vgl. OECD 2021d). Historisch bedingt gibt es in Schweden fünf anerkannte Minderheiten: Juden, Roma, Samen, die Schwedenfinnen und die Tornedalen (Gesetz zu nationalen Minderheiten und Minderheitssprachen, vgl. *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk*, 2009:724)⁵⁶. Kinder, die den Minderheitsgruppen angehören, haben ein gesetzlich verbrieftes Recht, ihre Sprache zu lernen und zu sprechen. Entsprechend ist laut dem staatlichen Bildungsplan bereits in der FBBE ein Recht auf muttersprachliche Förderung für Kinder vorgesehen.

In Schweden ist die Frauenerwerbstätigkeit mit einem Anteil von 72 % (2021) der weiblichen Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter vergleichsweise hoch (vgl. OECD 2021a). Dabei ist die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern im Alter von unter sechs Jahren die dritthöchste in der Europäischen Union (vgl. European Commission et al. 2014). Das geschlechtsspezifische Lohngefälle

56 Die entsprechend anerkannten Minderheitssprachen sind Finnisch, Jiddisch, Miänkieli, Romani-Chib und Samisch (vgl. Regeringskansliet 2007).

(*gender pay gap*) ist in Schweden geringer als im Durchschnitt der EU (vgl. ebd.). Die Besteuerung erfolgt auf Individualebene (es gibt kein Ehegattensplitting). Die Geburtenrate lag in Schweden im Jahr 2019 bei 1,7 Kindern pro Frau (vgl. OECD 2021c).

Wohlfahrtsstaatlicher Kontext

Schweden wird traditionell als der Prototyp des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatsmodells gesehen (vgl. Esping-Andersen 1990), mit starker öffentlicher Verantwortung in der Wohlfahrtsversorgung. Die schwedische Familienpolitik galt mit Blick auf die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit lange als der „Goldstandard“ (Mahon/Bergqvist/Brennan 2016, S. 166). Die schwedische Elternzeitregelung ist im internationalen Vergleich umfassend: Insgesamt ist eine bezahlte Elternzeit von bis zu 16 Monaten (480 Tagen) möglich, wobei die Tage flexibel eingesetzt werden können (vgl. Duvander/Löfgren 2019). Einzelne Monate sind jeweils den Müttern bzw. Vätern vorbehalten. Für 390 Tage werden 80 % des bisherigen Bruttolohns als Lohnersatzleistung gezahlt⁵⁷. Für die übrigen 90 Tage wird, unabhängig vom Einkommen, eine Pauschale von 18 Euro am Tag gewährt. Bis zum achten Lebensjahr des Kindes besteht in Schweden ein Anspruch auf Teilzeiterwerbstätigkeit. Im Anschluss an die Elternzeit steht Familien in Schweden eine größtenteils öffentlich finanzierte Kindertagesbetreuung zu, in der Regel ab dem ersten Geburtstag des Kindes. Seit 1999 ist das Recht von Kindern auf frühkindliche Förderung im schwedischen Bildungsgesetz (vgl. *Skollagen*, Kap. 8, §§ 4–7)⁵⁸ verankert. Es galt zunächst für Kinder ab drei Jahren und wurde 2010 auf die Ein- und Zweijährigen ausgeweitet. Demzufolge müssen die Kommunen Kindern, deren Eltern berufstätig, arbeitssuchend, in Ausbildung oder in Elternzeit sind, innerhalb von vier Monaten nach Bedarfsmeldung einen Platz anbieten. Auch muss dies geschehen, wenn besondere Unterstützungsbedarfe des Kindes bestehen. Ab drei Jahren haben Kinder im Rahmen der Allgemeinen Vorschule (*allmän förskola*) ein Recht auf mindestens 525 Stunden kostenfreie Betreuung im Jahr (in Form von 3 Stunden pro Tag oder 15 Stunden pro Woche). Die Kommunen haben die Möglichkeit, in ihrem Bildungs- und Betreuungsangebot über diese nationale Regelung hinauszugehen und z. B. mehr als die 525 Stunden pro Jahr kostenfrei anzubieten⁵⁹. Zusätzlich zu der institutionellen Kindertagesbetreuung

57 Die Vergütung während der Elternzeit erfolgt im Rahmen der sogenannten „Elternversicherung“, die in Schweden Teil der Krankenversicherung ist.

58 Das schwedische Gesetz, das die Rahmenbedingungen und Inhalte von Schule und Elementarbildung regelt, heißt *Skollagen* (wörtlich: Schulgesetz).

59 Zwischen 2008 und 2016 war in Schweden ein staatlich finanziertes Betreuungsgeld (*vårdnadsbidrag*) für die private Betreuung von Ein- bis Zweijährigen in der eigenen Familie in Kraft, um die Wahlfreiheit von Eltern in der Betreuungsfrage zu stärken (vgl.

gibt es im Rahmen der Offenen Vorschule (*öppna förskola*) vielerorts offene frühpädagogische Angebote für Eltern mit jüngeren Kindern.

In Schweden sind familien- und generell sozialpolitische Regelungen von einer starken Tradition der Geschlechtergerechtigkeit und einer gleichberechtigten Stellung der Frau geprägt (vgl. Naumann 2014). Zentral für die Bildungspolitik ist das Prinzip der (Chancen-)Gleichheit (*likhet*) (vgl. Beach 2018)⁶⁰, auch im Bereich der FBBE. Ein besonderes Ziel liegt in der Kompensierung von ungleichen Ausgangsbedingungen, in denen Kinder aufwachsen (vgl. Garvis/Lunneblad 2018). Das Prinzip der Herstellung gleicher Chancen ist über die nationalen Rahmenregelungen als zentrales Ziel vorgegeben, zu dessen Erreichung die Kommunen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten in der Ausgestaltung beitragen sollen. Die Mittel dazu wählen sie im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung selbst.

Das schwedische System der Kindertagesbetreuung

Das schwedische FBBE-System ist für seine seit den 1970er-Jahren gut ausgebauten, universell angelegte Förderung bekannt. Zentrale konstitutive Elemente sind die soziale Gleichheit, aber auch die frühe Förderung als Bildungsinvestition (vgl. Naumann 2014). In den letzten 25 Jahren war der Elementarbereich Gegenstand mehrerer Reformen. Seit 1996 liegt die politische Verantwortung für den Elementarbereich, der in Schweden als Vorschule (*förskola*) bezeichnet wird, beim nationalen Bildungsministerium. Mit dem Wechsel der Zuständigkeit vom Familienministerium hin zum Bildungsressort ist die Vorschule Teil des Bildungssystems geworden. Es handelt sich damit heute um ein FBBE-System mit einer einheitlichen Steuerung für den Altersbereich von null Jahren bis zum Schuleintritt, der in der Regel mit sieben Jahren erfolgt (vgl. European Commission/EACEA/Eurydice 2019). Das Bildungsministerium wird dabei wesentlich durch zwei staatliche Behörden unterstützt, das Schulamt (*Skolverket*) und die Schulinspektion (*Skolinspektionen*). Die gesetzliche Grundlage bildet das Schulgesetz von 2011. Die Grundlinien für die frühpädagogische Arbeit sind im nationalen Bildungsplan (*läroplanen*) für die Vorschule verpflichtend festgelegt⁶¹. Dieser wurde in den letzten Jahren (zuletzt 2019) mehrfach überarbeitet und ergänzt. Für die Umsetzung einschließlich Planung und Organisation der Vorschule sind die Kommunen zuständig. Diese haben eine Angebotspflicht gegenüber jedem

Ellingsæter 2012). Dies ist mittlerweile abgeschafft, einige Kommunen zahlen weiterhin ein Betreuungsgeld.

60 In den auf Englisch geführten Interviews der Studie wird in der Regel der Begriff der *equality* verwendet. In der Literatur findet sich auch der Begriff der *equivalence* (vgl. Beach 2018).

61 Einsehbar auf der Internetseite des Schulamtes: <https://www.skolverket.se/undervisning/forskolan/laroplan-for-forskolan/laroplan-lpfo-18-for-forskolan>

Kind ab einem Jahr, d.h. sie müssen jedem Kind im oben genannten Rahmen einen Platz in einer Vorschule anbieten (vgl. *Skollagen*, Kap. 8).

Die FBBE wird in Schweden primär öffentlich getragen. Mit einer Finanzierung von 1,8% des BIP im Jahr 2017 (vgl. OECD 2020b) investiert das Land vergleichsweise stark in die frühkindliche Bildung. Die Finanzierung der Vorschule setzt sich zusammen aus staatlichen Mitteln, kommunalen Mitteln sowie Elternbeiträgen. Der Hauptteil der Finanzierung liegt bei den schwedischen Kommunen, die eigenständig über die Höhe ihres jeweiligen Budgets für die Vorschule entscheiden. Viele Kommunen sehen dabei einen Teil ihres Vorschulbudgets für eine Sonderfinanzierung der Einrichtungen nach sozioökonomischen Kriterien vor (sogenannte „Modelle sozioökonomischer Finanzierung“, Garvis/Lunneblad 2018). Ein weiterer Teil besteht in einer staatlichen Grundfinanzierung, die der Staat an die Kommunen zahlt. Darüber hinaus können die Kommunen zusätzliche Fördermittel für bestimmte Zwecke beim Staat beantragen (z.B. für die Einhaltung bestimmter Gruppengrößen). Ein dritter Teil der Kosten wird durch Elternbeiträge gedeckt, die durch einen national regulierten Maximalbetrag gedeckelt sind (*maxtaxa*). Die im Jahr 2002 eingeführte, für die Kommunen freiwillige Regelung dieses Maximalbetrags für Eltern wird mittlerweile überall umgesetzt. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach Einkommen, Anzahl der Kinder sowie der beruflichen Situation⁶². Elternbeiträge sind damit sowohl einkommensabhängig gestaffelt als auch gedeckelt. Private Träger können eine eigene Gebührenstruktur haben, bei der jedoch der Maximalbeitrag nicht überschritten werden darf (vgl. ebd.).

Schweden hat ein umfassendes Qualitätsmonitoring seiner Vorschulen aufgebaut (vgl. Vallberg Roth 2014), an dessen Spitze die Behörde der nationalen Schulinspektion steht. Das Bildungsgesetz verpflichtet alle Träger von frühpädagogischen Einrichtungen zu Qualitätsarbeit und -entwicklung in ihren Angeboten. Die Schulinspektion ist dabei laut Gesetz für die regelmäßige Qualitätsprüfung der Kindertageseinrichtungen zuständig. Dies bezieht sich jedoch nur auf die öffentlichen Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft. Verantwortlich für die Qualitätsprüfung in Einrichtungen privater Träger sind die Kommunen.

Das frühpädagogische Angebot für Kinder im Vorschulalter (null bis sechs Jahre) besteht aus der Vorschule, d.h. den institutionellen Kindertageseinrichtungen für Ein- bis Fünfjährige und der anschließenden Vorschulklasse (*förskoleklass*), die die meisten Kinder im Alter von sechs Jahren, dem Jahr vor

62 Berechnungsgrundlage ist das zu versteuernde Einkommen, die Einkommensgrenze für Beitragszahlungen lag 2019 bei einem Haushaltseinkommen von 4.615 Euro monatlich. Nach einer Anhebung des Maximalbetrags durch das Schulamt 2019 wurde die Gebühr zum Zeitpunkt der Berichtslegung von 133 auf 139 Euro pro Monat für das erste Kind angehoben. Der Maximalbetrag für das zweite Kind liegt bei monatlich 93 Euro und für das dritte Kind bei 46 Euro (vgl. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-reforms-early-childhood-education-and-care-71_en).

Schuleintritt mit sieben Jahren, besuchen. Dieses letzte Jahr ist mittlerweile verpflichtend; die Vorschulklassen sind in der Regel an Schulen angegliedert.

Neben der institutionellen Betreuung in Kindertageseinrichtungen gibt es weitere Bildungs- und Betreuungsangebote (vgl. European Commission/EACEA/Eurydice 2019). Darunter fällt die Kindertagespflege als Betreuung in familiären Settings (*pedagogisk omsorg*). Dabei betreuen registrierte Tagespflegepersonen Kinder bei sich zu Hause oder anderswo. Sie sind entweder bei der Kommune oder bei privaten (gemeinnützigen oder gewerblichen) Trägern angestellt, lassen sich also auch nach kommunaler bzw. privater Trägerschaft unterscheiden. Die Tagespflege ist als Betreuungsform insgesamt weniger reguliert, da der Bildungsplan für diesen Bereich lediglich Empfehlungsscharakter hat, während er für die institutionelle Kindertagesbetreuung verpflichtend ist. Als weiteres fest etabliertes frühpädagogisches Angebot gibt es die Offenen Vorschulen, die in der Regel von der Kommune oder sozialen Trägern vorgehalten werden. Eltern können dort ohne Anmeldung und kostenfrei mit ihren Kindern an Spiel- und Lernangeboten teilnehmen (vgl. zur Angebotslandschaft in Schweden auch Lohmander 2018).

Die Angebotsstruktur der Vorschule in Schweden basiert auf einer Mischung aus öffentlichen und privaten Angeboten. Die 290 schwedischen Kommunen sind die öffentlichen Träger von Kindertageseinrichtungen. Daneben gibt es private Träger, die im Schwedischen als „unabhängige“ oder „freie“ Träger bezeichnet werden (*enskild/fristående huvudmän*), die sowohl gemeinnützig als auch gewinnorientiert arbeiten. Private Träger waren 2019 in 249 der 290 Kommunen vertreten (vgl. Skolverket 2019b). Hinsichtlich der Förderbedingungen wurden die privaten Träger in Schweden 1992 den öffentlichen gesetzlich gleichgestellt. Damit soll die Wahlfreiheit von Eltern bei der Auswahl von frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten für ihre Kinder gewährleistet werden. Die Kommunen müssen dabei vor Ort ein Mindestangebot an Betreuungsplätzen in öffentlicher (kommunaler) Trägerschaft vorhalten. Alle privaten Träger operieren unter den gleichen Rahmenbedingungen und Vorgaben wie die öffentlichen, beispielsweise in Form von Elterninitiativen, Personalkooperativen, Stiftungen oder als gewinnorientierte Unternehmen in Gesellschaftsform (vgl. Skolverket 2020). Dabei agieren sie weitestgehend frei, sie unterliegen jedoch der Zulassung und Qualitätskontrolle und -sicherung durch die Kommunen. Insgesamt ist der Anteil von Einrichtungen in privater Trägerschaft landesweit auf mittlerweile fast 30 % gestiegen, während der Anteil kommunaler Kindertageseinrichtungen weiterhin die deutliche Mehrheit bildet (2019: 29 % zu 71 %, Skolverket 2020, S. 17). Der schwedische Elementarbereich erlebt in jüngerer Zeit eine Entwicklung, die als eine Art Vermarktlichung der Angebotslandschaft bezeichnet werden kann (vgl. Naumann 2014), da vielerorts neuere gewinnorientierte Trägerunternehmen Einrichtungen eröffnen. Im Jahr 2019 wurde die Mehrheit der Ein- bis Fünfjährigen (67,8 %) in kommunalen Einrichtungen betreut; 17,6 % besuchten

Kindertageseinrichtungen in privater Trägerschaft (vgl. Skolverket 2019a). Auch in der Kindertagespflege gibt es kommunale und private Angebote, d. h., dass Tagespflegepersonen entweder bei der Kommune angestellt sind oder selbstständig bzw. als Angestellte bei einem privaten Träger tätig sind.

Das Personal in schwedischen Kindertagesstätten besteht größtenteils aus pädagogischen Fachkräften mit Universitätsabschluss, den Vorschullehrerinnen und -lehrern (*förskolärare*) sowie aus Fachkräften mit dreijähriger Berufsausbildung (*barnskötare*) (vgl. Lohmander 2018). Der Anteil an hoch qualifiziertem Personal mit Universitätsabschluss lag 2019 bei 39,5 % (vgl. Skolverket 2020). Personal mit dieser Qualifikation ist jedoch regional unterschiedlich verteilt: Der Anteil der Vorschullehrerinnen und -lehrer ist in Kleinstädten mit 48 % am höchsten, während sie in Großstädten am wenigsten (31 %) vertreten sind (vgl. ebd.). Gleichzeitig wächst der Anteil an Personal ohne eine relevante Qualifikation. Hintergrund ist ein zunehmender Personalmangel, der den ganzen Vorschulsektor betrifft, da die Betreuungsquoten steigen und ein relevanter Teil an qualifizierten Fachkräften altersbedingt ausscheidet (vgl. Garvis/Lunneblad 2018). Mittlerweile verfügt etwa ein Viertel des Personals über keine FBBE-relevante oder gar keine Qualifikation (vgl. Lohmander 2018). Das Qualifikationsniveau ist in privaten Einrichtungen mit einem Anteil von 39,9 % Unqualifizierten gegenüber einem Anteil von 25,1 % in kommunalen Einrichtungen tendenziell schlechter (vgl. Lohmander 2018). Generelle Themen wie Gehalt und Arbeitsbedingungen werden in der Regel zwischen dem Kommunalverband (*Sveriges kommuner och Landsting*, SKL) und der Lehrergewerkschaft auf übergeordneter Ebene verhandelt. Daran orientieren sich dann die Gehälter, die dezentral auf Einrichtungsebene zwischen Arbeitgeber (Kommune) und Fachkraft ausgehandelt werden.

Dem schwedischen Schulamts zufolge besuchten im Jahr 2019 fast 522.000 Kinder ein Vorschulangebot. Dies waren 85,4 % aller Ein- bis Fünfjährigen (vgl. Skolverket 2019a). In der Altersgruppe der Vier- und Fünfjährigen besuchen über 95 % der Kinder eine Einrichtung. Auch die jüngeren Altersgruppen sind bereits häufig in Kindertageseinrichtungen (50 % bei den Einjährigen, 90 % bei den Zweijährigen im Jahr 2019; vgl. Skolverket 2019a). Die Kindertagespflege ist in Schweden deutlich weniger stark vertreten als institutionelle Angebote, und die Betreuungsquoten sind in diesem Segment sehr gering. Kindertagespflege wird in etwa 200 der 290 Kommunen angeboten, mit einer Betreuungsquote von etwa 1,8 % aller Ein- bis Fünfjährigen. In den letzten Jahren sind die Beteiligungsraten in der Vorschule in allen Altersgruppen gestiegen. Dabei besuchen Kinder mit ausländischem Hintergrund insgesamt etwas seltener eine Kindertageseinrichtung (81,7 % gegenüber 85,8 % der schwedischen Kinder dieser Altersgruppe; vgl. Skolverket 2020). Ihr Anteil ist 2019 jedoch stärker gestiegen (um 1,4 % gegenüber 0,4 % bei schwedischen Kindern; vgl. Skolverket 2020). Der Anteil von Kindern aus neuzugewanderten Familien (innerhalb der letzten

vier Jahre zugewandert) oder aus Familien mit unbekanntem Hintergrund⁶³ entspricht etwa 4,5 % der Kinder, die eine Vorschule besuchen (vgl. ebd.). Diese Gruppe ist vergleichsweise stärker in größeren Städten vertreten und besucht häufiger eine kommunale Kindertageseinrichtung als eine freie (4,6 % gegenüber 4,1 %; vgl. ebd.).

Die durchschnittliche Gruppengröße in einer schwedischen Kindertageseinrichtung lag im Jahr 2019 bei 15 Kindern (vgl. ebd.), wobei die Gruppen in kommunalen Einrichtungen etwas kleiner sind als die in denen der privaten Träger. In Schweden wird hinsichtlich der Betreuungssituation weniger die Fachkraft-Kind-Relation, sondern vor allem die Gruppengröße berichtet. Zu dieser gibt es keine gesetzlich definierten Vorgaben. Nachdem dieser Indikator immer wieder umfassend diskutiert wurde und wird (vgl. Garvis/Lunneblad 2018), hat das Bildungsministerium hierzu Richtwerte ausgegeben, die jedoch keinen verbindlichen Charakter haben⁶⁴. Seit 2016 können die Kommunen auf Antrag eine staatliche Zusatzfinanzierung zum Zweck der Beibehaltung oder Verringerung der Gruppengrößen erhalten.

7.2 Erste Fallstudie Schweden (SE1)

7.2.1 Kommunalprofil

Demografie und Wirtschaft

Bei der Kommune SE1 handelt es sich um eine Großstadt mit über 300.000 Einwohnerinnen und Einwohnern, deren Bevölkerung konstant wächst. Der Anteil der Kinder im Vorschulalter liegt in dieser Kommune bei etwa 8 % der lokalen Bevölkerung. Die Bevölkerungsstruktur in SE1 zeichnet sich insgesamt durch eine hohe soziale Heterogenität aus. Zum einen leben in der Stadt viele soziökonomisch benachteiligte Menschen: Die Arbeitslosenquote lag im Jahr 2019 mit ca. 9 % deutlich über dem Landesdurchschnitt von 7,1 %. Berichte von Kinderschutzorganisationen haben auf die im kommunalen Vergleich hohe Rate an Kinderarmut hingewiesen, die in den Interviews auch aufgegriffen wurde. Zum anderen leben überdurchschnittlich viele zugewanderte Menschen in SE1. Während etwa 20 % (2019: 19,6 %) der Gesamtbevölkerung in Schweden im Ausland geboren sind, sind es in der Kommune SE1 über 30 % der Einwohnerinnen und

63 Diese Kinder haben gemäß der statistischen Definition keine Personalnummer, über die Hintergrundinformationen erfasst werden könnten (vgl. Skolverket 2020).

64 Den Regierungsvorgaben entsprechend empfiehlt das Schulamt als Richtwert 6 bis 12 Kinder pro Gruppe für Kinder im Alter von einem bis zu drei Jahren. Für Vier- und Fünfjährige wird eine Gruppengröße von 9 bis 15 Kindern empfohlen (vgl. Skolverket 2018).

Einwohner. Generell steht die Kommune damit vor vielen Herausforderungen, was die sozialökonomischen Ausgangslagen der Bevölkerung betrifft.

Der kommunale Haushalt in SE1 setzt sich wie in allen Kommunen aus Einkommenssteuer (2017 etwas weniger als 60 % des Haushalts) und staatlichen Mitteln ohne Zweckbindung (mehr als 20 %) zusammen. Darüber hinaus können weitere staatliche zweckgebundene Fördermittel beantragt werden (etwa 20 % im Jahr 2017). Die Kommune SE1 ist eine der Hauptempfängerkommunen der Ausgleichszahlungen zwischen Kommunen in Schweden. Dabei erhalten weniger finanzstarke Kommunen Ausgleichszahlungen, die sich aus staatlichen Mitteln sowie dem Geld einiger weniger finanzstarker Kommunen Schwedens zusammensetzen (vgl. Statistikbüro Schweden 2020).

Das lokale Angebot der Kindertagesbetreuung

Die Kommune SE1 ist wie alle schwedischen Kommunen zuständig für die Bereitstellung von frühpädagogischen Angeboten. Das Angebot an institutioneller Kindertagesbetreuung der Vorschule besteht in SE1 nach Angaben der Kommunalverwaltung zu etwa 85 % aus kommunalen und zu etwa 15 % aus Einrichtungen in privater Trägerschaft. Angebote der Kindertagespflege sind ebenfalls verfügbar, wenn auch in deutlich geringerem Umfang, wobei die kommunale Förderung abgebaut wird und das Angebot zu einem größeren Teil durch private Träger gestellt wird, durch selbstständige Tagespflegepersonen oder Angestellte von größeren privaten Trägerunternehmen. Daneben gibt es weitere frühpädagogische Angebote in Offenen Vorschulen, die kostenfrei sind und keiner Anmeldung bedürfen. Diese sind in SE1 mehrheitlich in Familienzentren (*familjecentral*) angesiedelt.

Die Kommune entscheidet selbst über die Höhe des Budgets für FBBE. In SE1 betrug das Budget für die Vorschule nach Angaben der Kommune im Jahr 2018 etwa 15 % des kommunalen Gesamthaushalts. Damit werden die kommunalen Einrichtungen sowie die Angebote privater Träger (ko-)finanziert. Die Kommune erhält zudem weitere staatliche Fördergelder, die u. a. zusätzliche Ressourcen für Kinder mit besonderen Förderbedarfen beinhalten. Der kommunale Vorschulausschuss entscheidet sowohl über die Mittelverteilung auf die einzelnen Einrichtungen als auch über die finanzielle Förderung der privaten Träger. In SE1 ist neben der regulären Einrichtungsfinanzierung (90 % des Budgets für die Finanzierung pro Kind und je nach Betreuungsumfang, d. h. Halb- bzw. Ganztagesplätze) eine bedarfsorientierte Finanzierung der Einrichtungen vorgesehen.

Der Elementarbereich ist in SE1 seit einigen Jahren als eigenständiger Bereich mit eigener Verwaltungsstruktur für die Vorschule organisiert. Damit ist die frühkindliche Bildung in SE1 administrativ und finanziell vom Bereich der Schule getrennt, anders als in schwedischen Kommunen üblich, die für Schule und FBBE gleichermaßen zuständig sind. Die (fach-)politische Vertretung der

Vorschule erfolgt durch einen eigenen kommunalen Ausschuss (*nämd*), den Vorschulausschuss.

Die kommunale Administration der Vorschule wird von einer Verwaltungsdirektorin oder einem Verwaltungsdirektor geleitet und ist in vier Fachbereiche aufgeteilt (Personal, Finanzen, Kommunikation und Trägersaufsicht). In Schweden ist es üblich, dass jeweils mehrere Vorschulen in einer Verwaltungsstruktur in sogenannten „Vorschuleinheiten“ (*förscole enheten*) zusammengefasst werden (vgl. Garvis/Lunneblad 2018). Dies ist auch beim kommunalen Träger in SE1 der Fall. Dort sind die insgesamt über 200 Einrichtungen in über 50 Vorschuleinheiten organisiert. Eine Vorschuleinheit besteht aus zwei bis sechs Einrichtungen unterschiedlicher Größe, die von einer Vorschuldirektorin bzw. einem Vorschuldirektor geleitet wird, womit diese für mehrere Einrichtungen zuständig sind. Für die Verwaltung dieser Vorschuleinheiten wurde wiederum eine Zwischenstruktur geschaffen. Sie sind auf fünf lokale Verwaltungseinheiten, die „Bildungsbereiche“, aufgeteilt. Diese werden von Bildungsdirektorinnen bzw. Bildungsdirektoren geleitet, die für die Finanzierung, Qualität und Entwicklung der Einrichtungen in ihrem jeweiligen Stadtgebiet verantwortlich sind. Den kommunalen Kindertageseinrichtungen stehen in jedem Bildungsbereich verschiedene Fachkräfteteams, die bei der Kommune angestellt sind, zur pädagogisch-fachlichen und administrativen Unterstützung zur Seite (pädagogische Entwicklungsteams, Sonderpädagoginnen und -pädagogen, Psychologinnen und -psychologen sowie Verwaltungsfachkräfte). Die Leitung der kommunalen Einrichtungen erfolgt jeweils durch die Einrichtungsleitung in Zusammenarbeit mit der stellvertretenden Leitung und einer pädagogischen Leitungskraft.

Neben der Organisation des eigenen städtischen Angebots obliegt den Kommunen die Aufsicht über die privaten Träger. Diese ist in SE1 als eigenständige Fachabteilung mit der Aufgabe der Trägersaufsicht angelegt. Das Aufgabenspektrum umfasst Angaben der kommunalen Vertreterinnen und Vertretern zufolge die Zulassung und fachliche Beratung privater Träger, die regelmäßige (Qualitäts-)Prüfung der Einrichtungen dieser Träger sowie die Verfolgung von Regelverstößen.

Die Kommune SE1 betreibt zum Erhebungszeitpunkt über 200 Kindertageseinrichtungen mit über 16.000 Kindern und 4.000 Mitarbeitenden. In den kommunalen Kindertagespflegeangeboten wurden 2019 weniger als 50 Kinder betreut, ihr Anteil ist in SE1 damit marginal. Im privaten Segment wurden mehr als 3.000 Kinder in über 70 Angeboten (Einrichtungen und Tagespflege) betreut. Die Öffnungszeiten der Kindertagesstätten bewegen sich in der Regel zwischen 6:30 und 17:30 Uhr. Erweiterte Öffnungszeiten (z. B. keine Schließzeiten, Übernachtsbetreuung) werden nur vom kommunalen Träger angeboten.

Die kommunalen Einrichtungen sind zunehmend in altersgetrennten Gruppen (Ein- bis Dreijährige und Drei- bis Fünfjährige) organisiert, wie die

Kommune in ihrem Lagebericht zu Kindertagesbetreuung 2018 festhält. Die Kleinkindgruppen der Ein- bis Dreijährigen nehmen zu und machen mittlerweile über 40 % aller Gruppen aus. Die durchschnittliche Gruppengröße in den kommunalen Einrichtungen in SE1 lag laut Lagebericht im Jahr 2018 bei über 17 Kindern pro Gruppe. Damit haben sich die Gruppen in den vergangenen Jahren kontinuierlich vergrößert. SE1 liegt mit dieser Gruppengröße über dem Landesdurchschnitt (ca. 15 Kinder pro Gruppe). Dies spiegelt nicht zuletzt einen lokalen Mangel an qualifiziertem Personal wider: Zwar arbeitet die Mehrheit der in SE1 tätigen Vorschullehrerinnen und -lehrer mit Universitätsabschluss für den kommunalen Träger. Nach Angaben der Kommune ist das Qualifikationsniveau der Fachkräfte in SE1 insgesamt jedoch geringer als im Landesdurchschnitt (knapp über 30 % an Vorschullehrerinnen und -lehrern gegenüber landesweit fast 40 % mit dieser Ausbildung, mit sinkender Tendenz). Mit Blick auf den Betreuungsschlüssel zeigt sich in den kommunalen Einrichtungen in SE1, dass die Anzahl an Kindern pro Vollzeitstelle unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Auch ist der landesweite Trend, dass seit 2014 die Anzahl an Kindern pro Vollzeitstelle abnimmt, in SE1 (und anderen Großstädten) nicht zu beobachten.

7.2.2 Platzsituation und Aufnahmeverfahren: lokale Engpässe trotz Steuerungsreform

Ausgangslage

Wie in allen schwedischen Kommunen ist auch die Kommunalverwaltung in SE1 verpflichtet, Familien, die einen Betreuungsbedarf anmelden, innerhalb von vier Monaten nach Bedarfsmeldung einen Platz in einer Einrichtung anzubieten (vgl. Kapitel 7.2.1). Nach Auffassung der Verwaltungsleitung des Bereiches Kindertagesbetreuung besteht in SE1 kein drängendes Kapazitätsproblem mehr: „We have a capacity that is okay now“ (SE1.0). Tatsächlich haben die Kommune und besonders der kommunale Träger eine mehrjährige Ausbauphase durchlaufen, die Teil einer grundlegenden Umgestaltung und Stärkung des lokalen Vorschulsektors war. Diese Historie ist für die aktuelle Situation in SE1 maßgeblich.

Für die Neujustierung des Betreuungssektors in SE1 war vor allem die Kritik der schwedischen Schulinspektionsbehörde einige Jahre zuvor ausschlaggebend. Die Behörde hatte den kommunalen Einrichtungen im Rahmen ihrer Qualitätskontrolle Mängel in der lokalen Versorgung an Betreuungsangeboten attestiert. Dabei war ein nicht ausreichendes Angebot, aber auch eine ungleiche Qualität in den kommunalen Einrichtungen (dazu ausführlich im nachfolgenden Kapitel 7.2.3) kritisiert worden. Da die Kommune zu diesem Zeitpunkt nicht in der Lage war, fristgerecht Betreuungsplätze anzubieten, musste sie eine für diesen Fall vorgesehene Strafbühne zahlen, wie eine Mitarbeiterin der

Kommunalverwaltung berichtet. Neben dem laut Kommunalverwaltung ausschlaggebenden Bericht der Inspektionsbehörde wird in mehreren Interviews auf eine in etwa zeitgleiche Untersuchung zu Nachhaltigkeitsfragen innerhalb der Kommune verwiesen. Eine unabhängige Kommission von Expertinnen und Experten hatte sich mit Potenzialen nachhaltiger Entwicklung in der Kommune befasst und dabei u.a. einen stadtweit sehr ungleichen Versorgungsgrad mit frühpädagogischen Angeboten und damit lokal fehlende Zugänge für Kinder bemängelt. Die Kommune hat auf diese Feststellungen zu quantitativen wie qualitativen Schieflagen im Elementarbereich umfassend reagiert. Als Antwort auf die von Kommission und Schulinspektion formulierten Handlungsbedarfe wurde der gesamte Bereich umfassend reformiert, sowohl auf der Steuerungsebene der kommunalen Administration von Kindertagesbetreuung als auch die Bildungs- und Betreuungsangebote auf Einrichtungsebene. Ziel waren dabei die Stärkung der frühen Bildung insgesamt und eine Angleichung der Rahmenbedingungen vor Ort, um letztlich mehr Gleichheit (*equality*) herzustellen, wie die Leitung der kommunalen Verwaltung für Kindertagesbetreuung ausführt⁶⁵. Hierfür wurde zunächst die Verwaltungsstruktur der kommunalen Betreuungseinrichtungen zentralisiert (siehe dazu nächstes Teilkapitel). Um den FBBE-Sektor politisch zu stärken und eine bessere Ausgangslage für die lokale Versorgung zu schaffen, hat SE1 die kommunalpolitische Steuerungsstruktur der FBBE verändert: Der kommunale Bildungsausschuss, der in Schweden sowohl für die Schule (kommunale Aufgabe) als auch für die frühkindliche Bildung zuständig ist, wurde geteilt und ein eigenständiger kommunaler Ausschuss für den frühkindlichen Bereich geschaffen. Von diesem neuen organisatorischen Zuschnitt versprach man sich vor allem ein Aufbrechen des Konkurrenzverhältnisses mit dem Schulbereich, wie ein Verwaltungsmitarbeiter erklärt: „We saw that preschools were neglected by the [local] politicians. They didn't know anything about the preschool, they just focused on the school“ (SE1.1) Mit der Trennung von Zuständigkeiten auf Ausschuss- und damit Entscheidungsebene sollte eine fachlich spezialisierte politische Vertretung etabliert und so langfristig eine Stärkung der frühkindlichen Belange erzielt werden, wie die Verwaltungsleitung rekonstruiert. Gleichzeitig sollte durch mehr Nähe der Entscheidungsbefugten zu Familien mit Kindern im Vorschulalter eine direktere Demokratie gefördert werden. Konkret hat die neue kommunalpolitische Verankerung nach Einschätzung der Kommunalverwaltung mehr und direkteren fachlichen Austausch zwischen der damals neuen Verwaltung für Kindertagesbetreuung und den Abgeordneten ermöglicht, mit positiven Ergebnissen. Durch die Abgrenzung vom Schulbereich gelingt es der Verwaltung für Kindertagesbetreuung in SE1

65 Mit der Leitung der Kommunalverwaltung fanden zwei Interviews statt. Das erste wurde aufgezeichnet, für das zweite liegt ein Protokoll vor.

nun besser, frühkindliche Themen zu platzieren und Finanzierungsbedarfe zu vertreten:

„I think it is better for the preschools that we have a board that knows what they should decide about. They have more knowledge to address the council about the things that we should do in the preschool. They can put words on it because they know now. (...) They know what they decide about. Before that, they took their decisions but I don't know if they really knew what it meant“ (SE1.1).

Neben der Steuerung hat die Kommune auch beim Angebot, konkret den Platzkapazitäten, nachgearbeitet. Das stadtteigene Angebot an institutioneller Kindertagesbetreuung wurde deutlich ausgebaut, um die identifizierten Angebotslücken zu verringern. Zahlreiche neue Einrichtungen und Plätze wurden geschaffen. Dies wird von der Verwaltungsleitung im Gesamtergebnis, nicht zuletzt angesichts hoher demografischer Zuwächse vorausgegangener Jahre, als erfolgreicher Kapazitätsaufbau bewertet:

„When we've started we didn't have the capacity in SE1 preschools. A lot of children didn't get preschool in time when we started. (...) Now we have built 55 new preschools during these five years. But we have created enough room for 5,000 more children. So that's the biggest success, I think“ (SE1.0).

Die Kommune SE1 setzt beim Ausbau vor allem auf die institutionelle Betreuung in Einrichtungen. Angebote der Kindertagespflege sind auch vorhanden, sowohl in kommunaler als auch in privater Trägerschaft, allerdings in begrenztem Umfang. Generell setzen Kommunen in Schweden unterschiedlich stark auf Tagespflegeangebote. Welche Rolle die Kindertagespflege lokal jeweils spielt, ist einer Interviewpartnerin zufolge vor allem eine politische Frage:

„That's very political, that question I would say. There are some that really want to take it away totally because they [the daycare staff, Anm. d. Verf.] don't follow the curriculum. They aren't educated in being a preschool teacher. They don't have that at all. Still, this is very personal, I think if you have some opportunities it could be good for some kids. (...) But it is very political. In some communities they have more of them depending on what political / who is running the city, so that differs in Sweden“ (SE1.6).

In der Großstadt SE1 gibt es nach Angaben der Interviewpartnerin lediglich etwas mehr als zehn bei der Kommune angestellte Tagespflegepersonen. Nach eigener Aussage zieht sich der kommunale Träger aus der Kindertagespflege zurück: Dort, wo kommunale Tagespflegepersonen in den Ruhestand gehen, findet keine Nachbesetzung der Stellen statt. So wird das Tagespflegeangebot abgebaut und

stattdessen explizit auf institutionelle Betreuung gesetzt. In der Folge befindet sich die Mehrheit der Tagespflegeangebote in privater Trägerschaft; diese sind teilweise in größeren Unternehmen organisiert: „Ten or 15 companies with from one to six, seven daycare moms“ (SE1.6).

Insgesamt ist aus Verwaltungssicht eine zufriedenstellende Kapazitätslage in der Kommune erreicht, und auch die demografische Entwicklung hat sich wieder stabilisiert. Es gelingt den Angaben zufolge in SE1 mittlerweile, der gesetzlichen Bereitstellungspflicht nachzukommen. Der Fokus liegt daher aktuell nicht mehr auf dem quantitativen Platzausbau, sondern stärker auf Fragen, die die Qualität und deren Entwicklung in der Kindertagesbetreuung betreffen: „So now we can be a little bit more calm about building and now we can focus on the quality and the competence“ (SE1.0). Auch wenn sich die Platzsituation gegenüber den Vorjahren deutlich verbessert hat, gibt es jenseits dieser Beschreibung Anzeichen von Versorgungsengpässen, die sich in mehreren Interviews implizit oder explizit herauskristallisieren. Tatsächlich ist die Platzsituation in der Kommune (immer noch) durch *lokale* Angebotslücken in einzelnen Stadtgebieten beeinträchtigt. Konkret kann im Stadtzentrum die Nachfrage nicht umfassend gedeckt werden, da dort nicht ausreichend Plätze verfügbar sind: „In the center of SE1, there is a lack of preschools – or no, not a lack of preschool, but a lack of places for all the children living there“ (SE1.6). Hintergrund ist wie in vielen Großstädten ein Mangel an geeigneten Immobilien und Bauplätzen in der Innenstadt, der die Ausbauziele der Kommunalverwaltung erschwert. Um diesen mehrfach eingeräumten lokalen Engpass abzubauen, möchte die Kommune die Eröffnung bzw. den Betrieb neuer Einrichtungen u. a. durch die Anpassung relevanter Auflagen erleichtern. Nach Angaben der Verwaltungsleitung werden daher mit der Lokalpolitik Handlungsspielräume bei den Kriterien bezüglich der räumlichen Voraussetzungen von Einrichtungen diskutiert:

„We have a discussion with our preschool board about new preschools, where should we build them? And can we have the same quality of the preschools in the city center in order by the area, outside area that their children can play in. Should it be the same rules, how many square meters each child should have, outside area, in the center or in the suburbs? (...) should it be the same or could it be different? So it's a discussion. But it's a problem in SE1 because there is not the space to build new preschools with big outside areas for the children“ (SE1.0).

Neben der Eröffnung neuer Einrichtungen werden weitere Überlegungen angeführt wie die Erweiterung bestehender Einrichtungen um neue Gruppen. Die von der Kommunalverwaltung angedachten Lockerungen von Betriebsauflagen, um leichter weitere Plätze schaffen zu können, sind zwar nachvollziehbar, bergen jedoch auch das Risiko einer Absenkung qualitativer Standards. Ein Kernproblem, das sich auch beim Ausbau auswirkt, betrifft die fehlende „competence“

(SE1.0) des Personals. In mehreren Interviews wird deutlich, inwiefern der Mangel an (hoch)qualifiziertem Personal den Angebotsausbau erschwert (siehe dazu auch Kapitel 7.2.3). Angesichts der Herausforderungen im Platzausbau, die an verschiedenen Stellen von der Kommunalverwaltung formuliert werden, verweist die Leitung der Kommunalverwaltung auf die gesetzliche Regelung der Allgemeinen Vorschule für Kinder ab drei Jahren (vgl. Kapitel 7.1). Vor diesem Hintergrund sei die Altersgruppe der Drei- bis Fünfjährigen etwas stärker im Blick, um ihre Beteiligung zu gewährleisten:

„We have the capacity for all, but we have a political goal that every child between three and five will go to preschool. (...) the political goal is that every child in SE1 is in a preschool between one and five years old. But we work harder with three to five years old“ (SE1.0).

Aus den Rahmenbedingungen der lokalen Versorgungssituation und gesetzlichen Vorgaben ergeben sich weitere Herausforderungen bei der kommunalen Organisation von Zugang, die sich beim Aufnahmeverfahren konkretisieren. Das Aufnahmeverfahren für einen Platz in einer Kindertagesstätte ist in SE1 weitgehend zentralisiert. Bedarfsmeldung und Platzvergabe für die kommunalen Einrichtungen laufen zentral über die Kommune, die dann laut Schulgesetz binnen vier Monaten einen Platz anbieten muss. Für Einrichtungen in anderer Trägerschaft erfolgt dies bei diesen direkt, allerdings können private Träger auch am zentralen Aufnahmeverfahren der Kommune teilnehmen. Nachfolgend werden die beiden Segmente getrennt betrachtet.

Vormerkung für kommunale Angebote

Für eine kommunale Kindertagesstätte ist die Vormerkung als Meldung eines Betreuungsbedarfes laufend möglich und erfolgt online über die Internetseite oder persönlich über das zuständige Elternbüro der Kommune. Neben Namen und Kontaktdaten muss die persönliche Identifikationsnummer, die jede Person in Schweden erhält, angegeben werden, wie eine Mitarbeiterin des Elternbüros berichtet. Die Nennung einer nichtschwedischen Muttersprache ist optional. Es können bis zu fünf Wunscheinrichtungen angegeben werden. Bei der Vormerkung setzt die Verwaltung für Kindertagesbetreuung nach eigenen Angaben auf die Kanalisierung von Informationen auf der Internetseite der Stadt: „We have the website. We like to refer people to apply on our website“ (SE 1.6). Die Vormerkung ist dort digital direkt möglich, wobei die einzelnen Schritte ausführlich erklärt sind. Für nichtschwedischsprachige Familien ist das Angebot allerdings begrenzt: Allgemeine Informationen zur Kindertagesbetreuung sind auf Englisch und Finnisch verfügbar. Statt fremdsprachige Anleitung resp. Unterstützung zur Vormerkung anzubieten, wird auf Online-Übersetzungsdienste

verwiesen, die dies leisten sollen. Ebenfalls schwierig kann sich die Vormerkung von Kindern gestalten, die keine persönliche Identifikationsnummer haben. Diese ist für die meisten Verwaltungsvorgänge in Schweden und auch für die Platzvormerkung in der Kindertagesbetreuung zentral, liegt jedoch nicht bei allen Kindern vor wie z. B. bei Kindern aus neu zuwandernden oder geflüchteten Familien, aber auch im Fall von einer Adoption. Eine Trägervvertretung bestätigt, dass es in diesem Fall unter bestimmten Bedingungen zu Schwierigkeiten bei der Vormerkung kommen kann: „If someone moves here, if you adopt a child and you don't have a person number, it's also hard to get a place“ (SE1.8). Nach Angaben der Leitung der kommunalen Verwaltung für Kindertagesbetreuung können jedoch auf einen kommunalen Beschluss hin auch Kinder ohne gültige Aufenthaltsgenehmigung eine Vorschule besuchen. Es bleibt offen, wie dies in der Praxis umgesetzt wird.

Neben der digitalen Vormerkung besteht für alle Eltern über das kommunale Elternbüro in der Verwaltung der Vorschule die Möglichkeit, sich sowohl täglich telefonisch als auch mehrmals die Woche persönlich über frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote und die Vormerkung dazu zu informieren und beraten zu lassen:

„We have this office you can go and get help at our reception or two times a week we go down and help people. Otherwise, you are going to get help at the open preschools. You are going to get help; if you go to [the] library, they are going to help you“ (SE1.6).

Die Interviewpartnerin, u. a. zuständig für das Elternbüro, betont darüber hinaus die grundsätzliche Unterstützung, die Eltern für eine Anmeldung nicht nur in der Verwaltung für Kindertagesbetreuung, sondern auch an anderen Orten auf Nachfrage erhalten können (vgl. Kapitel 7.2.4).

Kommunale Platzvergabe mit Engpässen

Die Platzvergabe für die kommunalen Einrichtungen erfolgt zentralisiert. Die Vergabe erfolgt unter Berücksichtigung verschiedener Kriterien. Das Verfahren beruht nach Angaben der zuständigen Mitarbeiterin in der Kommunalverwaltung auf einem systematischen Abgleich von Angebot und Nachfrage. Dabei werden unter Berücksichtigung der genannten Wunscheinrichtungen die Bedarfsmeldungen mit dem jeweils lokalen Platzangebot abgeglichen. Geschwisterkinder werden in der Vergabep Praxis bevorzugt behandelt, eine Einbindung weiterer Sozialkriterien ist nicht vorgesehen. Anders als früher wird in dem aktuell angewendeten Vergabeverfahren nicht mehr nur das Vormerkdatum berücksichtigt. Nach Kritik aus der Kommunalpolitik war das Verfahren geändert worden, wobei offenbar politischer Druck in Richtung einer höheren Bedarfsgerechtigkeit ausschlaggebend war: „Before, we had a line like that. (...)“

We stopped doing that because the politicians said it is not going to work, you cannot get a really good place“ (SE1.6).

Ein zentraler Aspekt ist die Wohnortnähe. Laut Bildungsgesetz (Skollagen, Kap. 8, § 15) soll der angebotene Vorschulplatz möglichst in der Nähe des Wohnsitzes des Kindes liegen. Zudem sollen die Wünsche der Eltern des Kindes angemessen berücksichtigt werden. Der Interviewpartnerin zufolge wird versucht, unter Berücksichtigung aller Vormerkungen Plätze wohnortnah so zu verteilen, dass keine Familie schlechter gestellt wird:

„We are going to always look according to every other child. If I give you this place, is anybody else going to get, not the worst place / you know what I mean. We look at all the children, not just one family at a time, all the children in that pile of children and pile of places“ (SE1.6).

Die Frage der Wohnortnähe stellt die Kommune in der Vergabe jedoch vor größere Herausforderungen. Die bereits erwähnte Platzknappheit innerhalb einzelner Stadtgebiete und besonders im Zentrum erfordert eine strategische Vergabeplanung seitens der Kommunalverwaltung. Um hier überhaupt die Angebotsfrist von vier Monaten einhalten zu können, wurde die früher geltende Garantie eines wohnortnahen Betreuungsplatzes aufgehoben. Entsprechend erfolgt die Vergabe von Plätzen nicht mehr nur innerhalb eines bestimmten Stadtteils, sondern stadtweit: „We always try to get the place close to home, but it is in all of SE1. Every preschool in SE1, you are going to be eligible for any preschool“ (SE1.6). Durch die strategische Ausweitung des Vergaberadius gelingt es der Kommune nun, die gesetzlichen Vorgaben bezüglich der Bereitstellungsfrist einzuhalten. Der Interviewpartnerin zufolge wurde diese Einschränkung bei der Wohnortnähe bewusst als eine Art Schlupfloch gewählt, um handlungsfähig zu bleiben und letztlich den Vorgaben entsprechen zu können:

„Since we do that and not guarantee a place close by, then we are going to be able to meet the four months. Before, the city was in ten parts and then you were guaranteed a place in that part you lived in. We had big troubles, so then we opened a hole, so we can [make it]. But that makes a problem for those families who don't have a car or don't ride a bike or something. It is good and bad“ (SE1.6).

Dass dieser Vergabeansatz auf Kosten von Familien geht, die dadurch weitere Anfahrtswege zu ihrer Einrichtung auf sich nehmen müssen, wird dabei eingeräumt. Der Interviewpartnerin ist bewusst, dass die Überwindung größerer Distanzen für weniger mobile Familien zu einer Hürde werden kann (siehe auch Kapitel 7.2.4): „If we cannot give them a place close to their home, they are not going to go“ (SE1.6). Anders als von der Verwaltungsleitung zunächst suggeriert, ist der Mangel an Betreuungsplätzen trotz Ausbaugeschehen lokal virulent. Die

Kommunalverwaltung nutzt mit ihrer Definition der Wohnortnähe daher ihren Handlungsspielraum bei der Platzvergabe. Dadurch wird jedoch die Wahlfreiheit von Familien bezüglich der Betreuungseinrichtung unterminiert. Um die Familien diesbezüglich frühzeitig zu informieren, adressiert die Kommunalverwaltung diese Engpässe bereits auf ihrer Internetseite und klärt dort über die stadtweit angelegte Vergabepolitik auf. Etwaige Anfahrtswege werden den Eltern auch in der mündlichen Kommunikation frühzeitig kommuniziert, um Erwartungshaltungen gering zu halten.

„At first there was total chaos. Now we have [a] form and most of the parents know that this is the way it is. We inform them, we talk about it and we are open. [...] It could be that, but hopefully it is not going to be that. We are always open about it, so they are prepared. Often it is going to be better than they thought, and that is always a good thing. I am preparing them for the worst, and then it can be [better]“ (SE1.6).

Insgesamt wurde aus Sicht der Kommunalverwaltung bei der Informationspolitik bezüglich des Platzmangels in den letzten Jahren nachgebessert. Das Problem lokal fehlender Kapazitäten und ggf. weiter Anfahrtswege bleibt jedoch bestehen.

Neben den lokalen Engpässen beeinträchtigen in SE1 auch jahreszeitlich bedingte Schwankungen in der Verfügbarkeit von Plätzen die Vergabe: „The number of children in the preschools varies a lot over the year, a lot. I would say 10 per cent, 2,000 children plus-minus, depending on what you measure“ (SE1.5). Zwar ist ein Einstieg in die Kindertagesbetreuung regelungskonform theoretisch immer möglich. Für die Kommune wird die jeweils fristgerechte Umsetzung aber durch die schwankenden Bedarfe erschwert. Während am Ende des Sommers durch den Schulrhythmus in der Regel ausreichend Plätze verfügbar sind, können unterjährig Engpässe entstehen. Laut eines Mitarbeiters der Kommunalverwaltung haben sich zwar gewisse Regelmäßigkeiten im Sinne eines „behavioral pattern“ (SE1.5) beim Einstieg in Betreuungsangebote herausgebildet: Viele Eltern beenden ihre Elternzeit entweder zum Herbst oder zu Jahresbeginn und melden für diese Zeit einen Betreuungsbedarf an. Während diese im Herbst gedeckt werden können, besteht bei einer höheren Anzahl an Vorkerkungen zum Jahresbeginn für die Kommune Handlungsbedarf, da eigenen Angaben zufolge nicht ausreichend Plätze für diese Phase vorgehalten werden. Um der Fristgerechtigkeit nachkommen zu können, setzt man in SE1 daher auf eine temporäre Ausweitung des kommunalen Bildungs- und Betreuungsangebots. Konkret werden laut Verwaltungsleitung spezielle Übergangsformate geschaffen, die solche Engpässe abfedern sollen. Dabei handelt es sich um zusätzliche Gruppen in bestehenden Einrichtungen der Kommune sowie um Übergangseinrichtungen, die unter Einsatz von primär unqualifiziertem Personal in Noträumlichkeiten im Frühjahr vorübergehend eröffnet werden. Diese Betreuungsform wird explizit auf der Internetseite der kommunalen Verwaltung

für Kindertagesbetreuung als Teil der kommunalen Strategie vorgestellt, „um auf temporäre und kurzfristige Steigerungen des Platzbedarfs zu reagieren“⁶⁶. Kinder, die zunächst in diesen Übergangsangeboten betreut werden, wechseln dann im Herbst in andere, regulär bestehende Gruppen bzw. Einrichtungen. Solche Zwischenlösungen lassen es aus Sicht der Familien jedoch an Bedarfsgerechtigkeit vermissen, wenn kleine Kinder nach wenigen Monaten die Gruppe oder gar Einrichtung wechseln müssen. Die Leitung der Verwaltung räumt ein, dass nicht immer alle Elternwünsche realisiert werden können⁶⁷. Grundsätzlich werden laut Elternbüro Wechselwünsche über eine zweite, separate „queue“ (SE1.6), eine Warteschlange für Familien, die in eine andere Einrichtung wechseln möchten, abgewickelt. Nach Angabe der Mitarbeiterin sind Wechsel vor allem zum Herbst hin möglich, wenn mehr Plätze verfügbar sind. Für solche Wechselmeldungen besteht allerdings keine Angebotsfrist für die Kommune.

Insgesamt versucht die Kommunalverwaltung in SE1, den bestehenden Kapazitätsgrenzen auf mehreren Wegen entgegenzuwirken: durch eine Ausweitung des Einzugsgebiets und durch die Aufstockung von Plätzen (Zwischennutzungsformate). Der Fokus liegt dabei klar auf dem kommunalen Angebot, die anderen Träger werden nicht explizit in die Vergabeplanung einbezogen, d. h. die Kommune konzentriert sich auf die Optimierung des eigenen Angebots und verzichtet auf eine gezielt angelegte breite Zusammenarbeit mit privaten Trägern. Über eine offene Kommunikation gegenüber den Eltern bezüglich möglicher Engpässe hofft die Verwaltung, den Schuljahresturnus zu stärken. Für die Eltern bestehen dabei wenig Handlungsmöglichkeiten, sie müssen das erste Angebot annehmen, um ihren Anspruch auf einen Platz innerhalb von vier Monaten geltend zu machen. Wenn die Kommune ihrer Versorgungspflicht nicht rechtzeitig nachkommt, können die Eltern lediglich Beschwerde beim staatlichen Schulamt einreichen, haben selbst jedoch keinen Anspruch auf Entschädigung: „The parents never get anything“ (SE1.6).

66 Eigene Übersetzung der Homepage, zuletzt abgerufen im April 2020.

67 Die Fristgerechtigkeit der Angebotspflicht stellt auch für andere Kommunen eine Herausforderung dar, auf die unterschiedlich reagiert wird. Eine Verwaltungsmitarbeiterin berichtet von der Strategie einer anderen Stadt, die aktiv Anreize für eine Vormerkung für den Spätsommer setzt, wenn durch den Schulturnus mehr Plätze zur Verfügung stehen. Den Familien würden bei einer Vormerkung im August Plätze in ihrer Wunschrichtung versprochen, wohingegen dies bei einer unterjährigen Vormerkung nicht garantiert werden könne. Diese Kommune versucht also die Nachfrage über die Hinweise auf Anfahrtswege bzw. die Wohnortnähe zu steuern: „They are going to say to the parents, if you don't take August, you are going to get [a place] within the four months, but then you are going to be like two miles, or something“ (SE1.6).

Vormerkung und Vergabe bei privaten Trägern

Anders als der kommunale Träger unterliegen die Einrichtungen in privater Trägerschaft nicht der kommunalen Bereitstellungspflicht innerhalb von vier Monaten. Gleichwohl bestehen für die privaten Träger ebenfalls Auflagen für ihr Aufnahmeverfahren. Hintergrund ist der Grundsatz, dass freie und kommunale Angebote der Kindertagesbetreuung gleichwertig zu gestalten sind (siehe Kapitel 7.1 und 7.2.3). Entsprechend müssen freie Einrichtungen analog zu den öffentlichen grundsätzlich allen Familien und Kindern offenstehen. Die Einhaltung von Vorgaben zum Aufnahmeverfahren sind von der Kommune im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht zu überprüfen. Laut den Angaben der Leitung der kommunalen Trägersaufsicht können die privaten Träger in SE1 sowohl ein eigenes Verfahren durchführen als auch am kommunalen Verfahren teilnehmen. Einige der privaten Träger in SE1 tun dies auch. Der Interviewpartnerin zufolge habe das kommunale Verfahren den Vorteil, dass es weniger Verwaltungsaufwand mit sich bringe als ein eigenes Verfahren. Zudem könnten über die Bündelung der Nachfrage in der Regel alle ihre Plätze belegt werden. Wie sich zeigen wird, sind private Träger darauf jedoch nicht unbedingt angewiesen.

Im Fall eines eigenen Verfahrens erfolgt die Vormerkung bei der Einrichtung direkt. Private Träger müssen ihre Plätze nach Vormerkdatum vergeben bzw. entsprechend Wartelisten führen und berücksichtigen. Wie beim kommunalen Träger werden in der Praxis lediglich Geschwisterkinder bevorzugt aufgenommen. Dies wird im Rahmen des Qualitätsmonitorings von der Kommune kontrolliert.

Die Aufnahme in eine private Kindertagesstätte stellt sich etwas anders dar als bei den kommunalen Einrichtungen. Dadurch, dass keine Angebotsfrist eingehalten werden muss, ist die Platzbelegung nach Einschätzung der Trägersaufsicht stärker vom Schulrhythmus geprägt: „I think many private preschools are not characterised by this annual development [of fluctuation, Anm. d. Verf.]. They mostly fill out their places in August, September, and thereafter they remain fairly stable throughout the year“ (SE 1.7). Im Interview mit einem privaten Träger aus SE1 wird diese Vergabelogik bestätigt. Es handelt sich dabei um eine Kooperative pädagogischer Fachkräfte, die in einem wohlhabenderen Stadtteil von SE1 eine Kindertagesstätte sowie eine Schule betreiben. Die Einrichtungsleitung ist gleichzeitig in der Zusammenarbeit mit anderen privaten Trägern in der Kommune engagiert. Die Einrichtung nimmt nicht am zentralisierten Aufnahmeverfahren der Stadt teil. Als Hauptkriterien der Platzvergabe benennt die Leitung – in Übereinstimmung mit den rechtlichen Vorgaben – den Status eines Geschwisterkindes sowie das Datum der Vormerkung: „Siblings and then the date they applied“ (SE1.8). Weitere Kriterien sozialer Art werden nicht benannt. Allerdings übersteige die Nachfrage bei diesem Träger deutlich die

verfügbaren Plätze, es gebe „so many sad parents“ (SE1.8), denen man absagen müsse. Demnach ließen sich Familien möglichst frühzeitig vormerken bzw. auf bestehende Wartelisten eintragen, wie die Trägervertretung beobachtet – anders als bei der Vormerkung über die Kommune, die durch die Viermonatsregel mit weniger Vorlauf verbunden ist. Der Träger stellt fest:

„Most of our children are born 1 January to March and then you have a parent that applies directly when the child is born. So if you are born in the year 2016 and December, it's hard to get a place. That's not very fair, I think, but that's the rules“ (SE1.8).

Die Eltern melden ihr Kind direkt nach der Geburt für einen Platz im August des darauffolgenden Jahres an, also nach Ablauf der Elternzeit. Der Interviewpartnerin zufolge zeige sich, dass sich die Auswahlstrategie des Trägers nach Datum auf das Vormerkverhalten von Eltern auswirke. Der damit verbundene Planungsaufwand und auch das sozioökonomische Umfeld dieser Einrichtung legen nahe, dass es sich vor allem um Eltern mit entsprechendem Vorwissen und Planungskapazitäten handelt, die unter diesen Bedingungen einen Platz erhalten. Der Vorlauf für die Vormerkung bei diesem Träger weicht hier deutlich von der kommunalen Logik ab.

Mit Blick auf die Platzvergabe gibt es darüber hinaus Hinweise, dass private Träger Plätze nicht immer streng nach den vorgeschriebenen Kriterien vergeben: Der kommunalen Trägersaufsicht zufolge stellen nämlich Verstöße gegen die Vorgaben kein ungewöhnliches Geschehen in Einrichtungen in privater Trägerschaft dar. Dies werde jedoch sanktioniert:

„They have to follow the queue strictly. [...] that is also a common sanction that they take in [children] according to age or gender. But they say ‚we can't take in more small ones‘, one year old, for example, and that they prefer to take in a three year old, or they think there are too many boys or too many girls“ (SE1.7).

Anhand der Sanktionsdokumentation in den jährlichen Inspektionsberichten wird deutlich, dass private Einrichtungen zumindest in manchen Fällen bewusst andere Vergabeentscheidungen treffen.

7.2.3 Zugang zu (un)gleicher Qualität: mit mehr *equal quality* zu *equality*?

Aktuell drängender als die Platzquantität werden in der Kommunalverwaltung von SE1 qualitative Fragen als Herausforderung für den lokalen FBBE-Sektor gesehen. Dabei werden die pädagogische Qualität des Angebots und die

Qualifikation von Fachkräften bzw. deren Zusammenspiel als die „big issues“ (SE1.1) benannt. Wie eng die beiden Aspekte von „quality“ und „competence“ (SE1.1) zusammenhängen, wird in den Interviews vielfach deutlich. Im Gesamtbild legen die Gespräche offen, dass die Zugangsbedingungen in der Kommune SE1 (noch) von Ungleichheit in der Angebotsqualität geprägt sind. Mehrere Interviewteilnehmende erkennen Handlungsbedarf an: „The quality between preschools [in SE1] is not as equal as we would like it to be“ (SE1.9). Dabei deuten sich Unterschiede sowohl nach den Sozialräumen, in denen die Einrichtung liegt, als auch nach Trägerschaft an.

Lokale Qualitätsunterschiede im kommunalen Angebot

Die pädagogische Arbeit in den kommunalen Einrichtungen ist in SE1 von einem Ungleichgewicht geprägt. Unterschiede in der Angebotsqualität entstehen einerseits durch erhöhte Bedarfslagen in manchen Einrichtungen und andererseits durch die Personalsituation. Eine Mitarbeiterin des kommunalen Trägers beschreibt dies wie folgt:

„We have segregated areas where some preschools have only children who speak other languages than Swedish, for example, and then they have to have more resources in language development and things like that. So the needs are different, in different areas. But not only because of the segregation structure like the people living in the different areas, but also because in some areas it's harder to hire educated preschool teachers because it's more popular to work in the city center than on the outskirts of the town“ (SE1.4).

Es gibt demnach in der Kommune zum einen eine segregierte Stadtstruktur mit sehr unterschiedlichen Sozialräumen, die sich auch in den Bedarfen der Kindertagesstätten abbildet. Gleichzeitig hat der kommunale Träger Schwierigkeiten, qualifiziertes Personal für manche Stadtgebiete zu gewinnen. In der Praxis zeigt sich hier eine Korrelation in sozioökonomisch schwächeren Stadtteilen. So berichtet eine Fachkraft aus ihrer Einrichtung in einem sozialen Brennpunkt: „We can see that our needs are the most, but we have fewer preschool teachers“ (SE1.9). Eine fehlende Passung von (Personal-)Ressourcen und lokalen Bedarfslagen in einzelnen Einrichtungen ist in der Kommune bereits länger bekannt. Die nationale Inspektionsbehörde hatte in ihrem Bericht unterschiedliche Qualitätsniveaus zwischen Stadtgebieten kritisiert. Dies wurde auf die damals noch sehr dezentrale Verwaltungsstruktur der kommunalen Kindertagesstätten und entsprechend unterschiedliche Handhabung zurückgeführt. In der damaligen Strukturlogik war die Verwaltung für Kindertagesbetreuung in mehrere lokale Bezirke unterteilt, die in ihren Grenzen stark an sozioökonomischen Trennlinien im Stadtgebiet orientiert waren. Durch die Eigenständigkeit der einzelnen

Verwaltungen für Kindertagesbetreuung hatten sich sehr unterschiedliche Ansätze pädagogischer Qualität herausgebildet. Von dieser Situation vor der Umstrukturierung des FBBE-Sektors (siehe Kapitel 7.2.1) berichten mehrere Interviewpartner und -partnerinnen. Auch die Expertenkommission zu Nachhaltigkeitsfragen hatte Segregationseffekte beobachtet und festgestellt, „that it was more difficult to recruit educated preschool teachers for some areas where a lot of people with a migrant background live, for example“ (SE1.4). Diese Ergebnisse bilden einen zentralen Bezugspunkt der aktuellen Debatte um die (Struktur-)Qualität in SE1 – ein Phänomen, dass typisch für viele Großstädte ist. Ähnliche Diskrepanzen bezüglich Qualifikationsniveau und Lage einer Einrichtung wurden in anderen schwedischen Kommunen beobachtet (vgl. Garvis/Lunneblad 2018). Dahinter steht nicht zuletzt das generell bestehende Problem fehlender qualifizierter Fachkräfte im frühkindlichen Bereich, das sich nach Angaben des schwedischen Kommunalverbandes in Zukunft noch verschärfen wird. Die sich daraus ergebenden konkreten Herausforderungen für die lokale Angebotsversorgung lassen sich daher als ein Dilemma zwischen Quantität und Qualität beschreiben: „The more access, the less qualified staff“ (SE1.2).

Gleiche Qualität und Gleichwertigkeit

Die Verwaltung für Kindertagesbetreuung in SE1 hat sich auf den Weg gemacht, die Angebotsqualität zu verbessern. Als zentrales (Steuerungs-)Ziel wird in mehreren Interviews eine Gleichwertigkeit (*equality*) der Rahmenbedingungen für alle Kinder angeführt. Dies sei nur über eine „equal quality“ (SE1.4), eine gleiche Qualität der Angebote zu erreichen:

„Our core mission (...) is the most important is an equivalent preschool of good quality in the whole of the city. That's really the main task for us. It differs and this is the way we are working to get more equality in it“ (SE1.6).

Die Orientierung an dem Ideal der Gleichheit ist in vielen Interviews in SE1 präsent – nicht nur in der Kommunalverwaltung, sondern auch bei anderen lokalen Akteuren. Hier bildet sich der schwedische Diskurs einer möglichst großen Gleichheit als Norm in allen Lebenslagen ab (vgl. Beach 2018). Diese Norm stellt ein gesellschaftlich und besonders in der Bildungspolitik etabliertes Narrativ dar, wurde jedoch auch schon als Mythos („myth“, Beach 2018, S. 6) kritisiert. Dem Diskurs in SE1 zufolge handelt es sich hier um ein konkret ausdifferenziertes Steuerungsziel. Inwieweit die Interviewten tatsächlich ein Narrativ wiedergeben, kann hier nicht abschließend nachvollzogen werden.

Strukturreform der kommunalen Einrichtungsverwaltung

Konkret hat der kommunale Träger verschiedene Maßnahmen ergriffen, um das Qualitätsniveau seiner Einrichtungen stärker anzugleichen. Dies geschah zunächst auf der Strukturebene. Die Kommune reformierte und zentralisierte die Verwaltung der stadteigenen Einrichtungen. Die alte Unterteilung wurde aufgehoben und die Bezirke in einer zentralen Verwaltung von fünf Stadtgebieten zusammengefasst. Durch die Neustrukturierung werden nun größere Gebiete abgebildet, innerhalb derer jeweils sozioökonomisch heterogene Wohngegenden zusammengefasst sind. Eine Mitarbeiterin des kommunalen Trägers schildert den Reformprozess, der mit der zuvor erwähnten Trennung des FBBE-Bereichs vom Schulbereich zusammenhängt. Ziel war es demnach, durch eine vereinheitlichte Steuerung mehr Kontrolle zu erlangen. Langfristig sollten so die Abstimmung erhöht und qualitative Unterschiede auf Einrichtungsebene nivelliert werden:

„There were x [anonymisiert, Anm. d. Verf.] city districts, there were x [ibid.] different ways to organize professional development. In some districts there were very good structures where preschool teachers met and developed collaboratively and exchanged ideas. But in some districts there was no exchange between preschools so everybody developed their own system and their own work and their own ideas. So the new board, the political board, wanted to have overview of the general quality in all preschools. When we became one department we can't have ten different traditions. So this was also a way to get some initial control, to have an idea of where we are when it comes to quality and what we have to work with“ (SE1.4).

Systematische Qualitätsentwicklung des kommunalen Angebots

Der kommunale Träger verfolgt explizit eine umfassende Strategie „systematischer Qualitätsentwicklung“ (SE1.4). Diese besteht nach Angaben einer damit befassten Mitarbeiterin aus mehreren Bausteinen: Mobile pädagogische Entwicklungsteams beraten einzelne Einrichtungen systematisch in Qualitätsfragen. Es wurde zudem die Leitungsstruktur auf Einrichtungsebene gestärkt, um die pädagogische Arbeit zu fördern und von Verwaltungsaufgaben zu entlasten. Ein weiterer Baustein sind gegenseitige Besuche („peer visits“, SE1.4), die einen einrichtungs- und stadtteilübergreifenden Austausch ermöglichen. So soll durch „different pieces of the puzzle“ (SE1.4) eine Anhebung des Gesamtniveaus der pädagogischen Qualität erreicht werden. Der kommunale Träger setzt hier auf einen gezielten Austausch innerhalb des Personalstammes statt auf spezifische Vorgaben für einzelne Einrichtungen:

„We want to have as much rotation in the system as possible, so that people can exchange ideas and we think that that's a way to improve the equality between different preschools. So it won't matter if you have your child in this preschool or that preschool. It should be an equal quality“ (SE1.4).

Insgesamt kann die Kommune eigenen Angaben zufolge in der Verbesserung ihres Angebots auf Unterstützung durch die nationale Steuerungsebene zurückgreifen. In pädagogischen Fragen berät die staatliche Inspektionsbehörde: „We have had some help from the Swedish Schools Inspectorate“ (SE1.4). Auch wurde zusätzliche Finanzierung beantragt.

Eine große Herausforderung für die Qualitätsarbeit stellt jedoch der Mangel an qualifiziertem Personal dar. Dieser wird in ganz Schweden (vgl. Williams/Sheridan/Garvis 2019; Lohmander 2017) und auch in SE1 beobachtet:

„Our big challenge is the competence, the knowledge of our staff. We have kindergarten preschool teachers at 30 % now. (...) So there is not enough preschool teachers who are in charge of the education, and that is a big challenge for us“ (SE1.0).

Der Verwaltungsleitung der Kindertagesbetreuung zufolge ist das Qualifikationsniveau des Personals in SE1 im Vergleich zu anderen Kommunen niedrig. Dies sei nicht zuletzt auf die Abwanderung qualifizierter Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen in umliegende Kommunen aufgrund höherer Gehälter zurückzuführen, wodurch eine hohe Fluktuation beim Personal bestehe. Den entstehenden Engpässen begegnet der kommunale Träger mit unterschiedlichen Maßnahmen. In verschiedenen Interviews werden auch Strategien zur Verbesserung der Fachkräftesituation genannt. Neben gezielter Personalqualifizierung⁶⁸ besteht eine Strategie darin, finanzielle Anreize für (neue) Fachkräfte zu schaffen, auch um die Abwanderung in andere Kommunen zu bekämpfen. Die Verwaltung der Kindertagesbetreuung eruierte zur Zeit des Interviews Möglichkeiten, Fachkräften aus Einrichtungen in sozial benachteiligten Wohngebieten höhere Gehälter zu zahlen, um so besser qualifiziertes Personal für diese Einrichtungen zu gewinnen. Hierfür verhandelte die Kommune mit der nationalen Ebene über zusätzliche Finanzierungsmöglichkeiten. Daneben wurde und wird beim Ausbau verstärkt auf den Bau größerer Einrichtungen mit mehr Gruppen gesetzt. Über einen größeren Personalstamm in den einzelnen Einrichtungen soll der Mangel abgefedert werden:

68 Auf die verschiedenen Ansätze kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden, sie waren nicht Hauptfokus der Studie. Beispielhaft sei hier ein Qualifizierungsprogramm des kommunalen Trägers genannt, in dem sich ungelernte Fachkräfte zu Kinderpflegerinnen und -pflegern ausbilden lassen können, wie eine dafür zuständige Kommunalvertretung berichtet (SE1.1).

„5,000 new preschool places are in much larger preschools. Before that we had maybe 30, 35, 40 children, and now it is 180. Therefore, some of the small ones are put down. Maybe it is not almost always good for the child, but it is easier to make it work if you are most of around it. (...) if one [colleague, Anm. d. Verf.] stays at home we are 25 who can manage to solve the day“ (SE 1.1).

Darin zeigt sich das Dilemma der Kommune: die Verwaltung knapper Ressourcen bei einem gleichzeitig hohen Qualitätsanspruch. Diese Vertretung der kommunalen Verwaltung räumt ein, dass mit Blick auf die pädagogische Qualität kleinere Gruppen für Kinder geeigneter sein könnten. Es müssten jedoch Abstriche gemacht werden, um vorhersehbare Personalengpässe verwalten zu können, da das Ausfallmanagement bei kleineren Gruppen schwieriger sei. Der Handlungsspielraum des kommunalen Trägers ist an dieser Stelle in erster Linie durch die fehlenden qualifizierten Fachkräfte begrenzt, der schon beim Ausbau von neuen Einrichtungen mitgedacht werden muss und sich auf die Gruppengrößen auswirkt. Gleichzeitig stellt der in der Großstadt knappe Raum einen limitierenden Faktor dar, dem die Kommune bei ihren (Ausbau-)Aktivitäten Rechnung tragen muss.

Bedarfsorientierte Finanzierung für alle Träger

Neben den organisatorischen und personalbezogenen Maßnahmen beim kommunalen Träger versucht SE1 auch in der Finanzierung, lokal unterschiedlichen Bedarfen von Einrichtungen zu begegnen. So wurde für die Verteilung der kommunalen Mittel für Kindertagesbetreuung ein Finanzierungsmodell eingeführt, das auf sozioökonomischen Kriterien basiert. Damit soll den verschiedenen Bedarfslagen von Einrichtungen trägerunabhängig Rechnung getragen werden. Konkret wird ein gewisser Prozentsatz des Gesamtbudgets für Kindertagesbetreuung (in SE1 ein Satz im niedrigen einstelligen Bereich) unter den Einrichtungen je nach Zusammensetzung der jeweils betreuten Kinder hinsichtlich des sozioökonomischen Hintergrundes verteilt. Ziel ist es, Einrichtungen mit multiplen Bedarfslagen für ihre Aufgaben besser auszustatten: „It is more money for the preschool boss to handle (...) they can work with the budget in her or his area depending on the needs“ (SE1.3). Diese zusätzlichen Mittel können *alle* Einrichtungen in der Stadt erhalten, also auch die in privater Trägerschaft. Letztlich sollen über diesen bedarfsorientierten Finanzierungsansatz die Bedingungen für die Arbeit in den Einrichtungen angeglichen und so die Gleichwertigkeit erhöht werden. An dieser Stelle kann SE1 keine Prioritäten beim kommunalen Angebot setzen, da den Vorgaben entsprechend alle Träger unter gleichen Rahmenbedingungen arbeiten können müssen; somit muss die gleiche Finanzierung für alle gelten, damit übergeordnete Ziele der Gleichheit gleichermaßen umgesetzt werden können.

Ein solches Finanzierungsmodell ist mittlerweile in vielen Kommunen in Kraft (vgl. Garvis/Lunneblad 2018). Es birgt aber auch Nachteile, wie die

Finanzabteilung der Verwaltung für Kindertagesbetreuung einräumt. So gäbe es bei den Verteilungskriterien in SE1 Optimierungsbedarf, da beispielsweise derzeit zwar die Zusammensetzung der Kinder innerhalb der Einrichtung, nicht jedoch deren sozialräumliche Lage berücksichtigt sei. Man könnte also noch stärker Benachteiligungsverhältnisse vor Ort einkalkulieren. Zudem reichten diese Mittel angesichts der hohen Fachkräftekosten keinesfalls aus, um tatsächlich gleiche Bedingungen zu schaffen. Zwar ist damit ein Schritt hin zu einer bedarfsgerechteren Finanzierung des gesamten Angebots in der Stadt gemacht, es brauche jedoch noch deutlich mehr Ressourcen für echte Chancengleichheit, wie auch diese Fachkraft aus Sicht der Praxis betont: „If you want to do that (...) to make a change in the future, we have to put more money to make these children get the same opportunities by our help“ (SE1.9).

Insgesamt ist es der Kommune nach eigenen Angaben mit den genannten Maßnahmen gelungen, gravierende Qualitätsunterschiede zwischen einzelnen Einrichtungen zu reduzieren, auch wenn weiterer Handlungsbedarf eingeräumt wird:

„I don't say that it's equal in SE1 now, but it's much better than it was when there were ten city districts going their own ways. So now we have been able to raise the quality where it was lowest before so that's a big step“ (SE 1.4).

Während diese Vertretung des kommunalen Trägers die Fortschritte in der Angleichung betont, mahnt ein Mitglied der Expertenkommission für Nachhaltigkeit größere Anstrengungen der Kommune an. Die benötigte Umverteilung fachlicher Ressourcen innerhalb des lokalen Angebots sei noch nicht ausreichend umgesetzt, um eine tatsächliche Gleichwertigkeit zu erreichen:

„My idea was actually to try to put distribution of resources to benefit those children in disadvantaged areas. But I don't know if it was successful; I don't think so. Because you have to have a general quality in all preschools, of course“ (SE1.2).

Auch die Praxis bemängelt die bei Weitem noch nicht ausreichende Berücksichtigung unterschiedlicher Förderungsbedarfe. Die Leitung einer kommunalen Einrichtung in einem sozialen Brennpunkt im Ostteil der Stadt sieht die vor Ort benötigten fachlichen Kompetenzen nicht gewährleistet. Auch sie fordert eine weitere Umsteuerung von Personalressourcen:

„One of the challenges that we have in our area is that we have a lot of languages, the people who work in our preschools, but most of them don't have the right education. That is a challenge for us, because in our area our children need a lot, sometimes more than other areas in SE1. (...) For us, there is a challenge to have people with the right knowledge and the best knowledge, because we need it more maybe than the west

of SE1. That is something we have to discuss more and more in our city, how do we distribute the preschool teacher maybe?“ (SE1.9).

Angebote von gleicher Qualität? Zur Rolle der privaten Träger

Nicht nur beim kommunalen Angebot, sondern auch mit Blick auf die privaten Träger stellt sich die Frage nach dem Zugang zu gleicher Qualität. In SE1 ist der Anteil dieser Träger gering, wie die Kommunalverwaltung angibt; weniger als 15 % der Einrichtungen werden von privaten Anbietern betrieben. Die Kommune ist in Gestalt der Trägersaufsicht in der Kommunalverwaltung zuständig für die regelmäßige Qualitätsinspektion dieser Angebote. In SE1 ist die Zusammenarbeit der Kommune mit den privaten Trägern insgesamt wenig ausgeprägt, was sich jedoch über die Kommunen hinweg durchaus unterschiedlich gestaltet. Eine Vertretung der Kommunalverwaltung hält dazu fest, dass die Träger in SE1 schon immer separat arbeiten würden:

„Different municipalities are really, really different. Some work very closely with the private providers and SE1 does not. (...) it's always been like that. But the private providers (...) work by themselves and the municipality works for itself“ (SE1.6).

Dies zeigt sich in der generellen Angebotsgestaltung, beispielsweise beim Aufnahmeverfahren (siehe Kapitel 7.2.2), aber auch in der Qualitätsentwicklung. Dass kommunale und private Angebote nebeneinander bestehen, führt in SE1 – wie in den Interviews deutlich wird – zu einer grundlegenden Konkurrenz zwischen kommunalem Träger und privaten Anbietern. Zwei Aspekte kristallisieren sich hierbei als maßgeblich heraus: erstens die Governance im Qualitätsmonitoring und zweitens die wachsende Bedeutung privat-gewerblicher Träger.

Doppelrolle der Kommune in der Angebotssteuerung

Ein erstes Spannungsverhältnis zwischen Kommune und privaten Trägern ergibt sich aus der schwierigen Doppelrolle der Kommune als Anbieter und zugleich qualitätskontrollierender Instanz. Als Aufsicht über die privaten Träger hat die Kommunalverwaltung mehrere Aufgaben: Das Spektrum umfasst deren Zulassung, die regelmäßige Prüfung und Beratung der Einrichtungen des Trägers sowie die (notfalls gerichtliche) Verfolgung von Regelverstößen. Die zuständige Abteilungsleitung der Trägersaufsicht in der Kommunalverwaltung berichtet, dass man in SE1 der Inspektionsaufgabe vollumfänglich nachkomme – 2017 wurden mehr als ein Drittel der privaten Einrichtungen kontrolliert. Sie nimmt für sich im Vergleich mit anderen Kommunen eine „Spezialisierung“ (SE1.7) in dieser Aufgabe in Anspruch, die durch die Steuerungsreformen möglich geworden sei. Allerdings hat diese Kontrollverantwortung auch Implikationen für

das Verhältnis zwischen Kommune und privaten Trägern. Da die kommunalen Einrichtungen von der nationalen Inspektionsbehörde kontrolliert werden, entstehe hier zum einen ein Steuerungsgefälle. Zum anderen sei die Kommune den privaten Trägern gegenüber sowohl finanzierende und kontrollierende Instanz als auch konkurrierender Anbieter. Die Trägersaufsicht in SE1 problematisiert im Interview selbst die Vereinbarkeit der Aufgaben. Ihr zufolge kollidierten die Kontrollaufgaben auch mit Beratungspflichten gegenüber den privaten Trägern:

„We also have an obligation to give advice and guidance and that can clash a bit with the inspection because we can't give advice and guidance in an individual case. We can only give like general information because at the same time we are the ones who are doing an inspection to see if they got it right“ (SE1.7).

Die Kommune muss demnach Einrichtungen der Konkurrenz bewerten und beraten. Letzteres wird in SE1 daher auf eine allgemeine Ebene beschränkt, und geschieht nicht auf einer individuellen, einrichtungsbezogenen Ebene. Die Zurückhaltung in der Beratung zu qualitativen Fragen wird mit Interessenskonflikten und Risiken der Wettbewerbsverzerrung begründet, was letztlich einen Bruch mit dem Ziel der gleichen Rahmenbedingungen für alle Träger darstellen kann.

Aus Sicht der privaten Träger kann dies ebenfalls herausfordernd sein. Die Vertretung eines privaten Trägers, die auch einen Zusammenschluss privater Träger in SE1 vertritt, signalisiert im Interview Kooperationsinteresse. Sie kritisiert ihrerseits, dass Fortbildungs- und Weiterqualifizierungsangebote der Kommune nur von Fachkräften des kommunalen Trägers in Anspruch genommen werden können und äußert den Bedarf nach mehr Austausch mit der Kommune: „We want to make a better relationship to SE1. We have a wish for inviting politics, to see if one of you wants to come to our meetings. So that would make a better cooperation“ (SE1.8). In dem Interview wird gleichzeitig eine hohe (pädagogische) Eigenständigkeit des Trägers deutlich, der sich seinerseits mit einem spezifischen pädagogischen Konzept von anderen (kommunalen) Einrichtungen abheben möchte. Ziel dieses privaten Trägers ist explizit, die eigene Perspektive und damit auch eigene Interessen besser einbringen zu können. Dies spiegelt nicht zuletzt ein Bemühen um Wettbewerbsfähigkeit in Qualitätsfragen wider, welche auch mit jüngeren Entwicklungen auf dem schwedischen Markt der Kindertagesbetreuung zusammenhängen.

Wettbewerbliche Verhältnisse zwischen Trägern und Kommune

Mit Blick auf die privaten Träger und ihr Verhältnis zur Kommune ist zunächst zwischen gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern zu differenzieren. In SE1

sind kleinere private Kooperativen, die von Fachkräften oder Eltern betrieben werden, schon länger Teil der lokalen FBBE-Landschaft. Hingegen stellen aus kommunaler Sicht vor allem größere gewinnorientierte Träger eine neuere Herausforderung dar. Mehrere Mitarbeitende der Kommunalverwaltung äußern sich bezüglich dieses (bislang kleinen) Segments verhalten bis deutlich kritisch. Sie beanstanden vor allem das Vorgehen größerer international operierender Ketten als Träger von Einrichtungen, deren pädagogische Qualität sie für geringer halten. Eine Vertretung der Wissenschaft problematisiert diese Entwicklung mit Blick auf die schwedische FBBE-Landschaft insgesamt wie folgt:

„Actually what they [the private providers, Anm. d. Verf.] do, they hire less staff, less educated staff but they get children from the richer areas (...). So they are buying a lot of different things. We used to have family cooperations, sometimes staff cooperations and this has more or less developed into this kind of business. (...) So what we see is actually that the private companies or the companies are taking over and they are competing with the municipalities in that sense. But the municipalities have always the responsibility. So they are responsible for quality in these independent or private preschools and have the responsibility to look after them“ (SE1.2).

Größere Unternehmen fassen demnach zunehmend Fuß als Anbieter von Kindertagesbetreuung. Diese Angebote seien dem Interviewpartner zufolge von geringerer Qualität, da bei der Qualifikation des Personals gespart werde. Diese Entwicklung stellt wiederum die Kommunen vor Herausforderungen, auch in der Großstadt SE1, wo sie als Träger auf den lokalen Angebotsmärkten zunehmend mit gewerblichen Anbietern konkurrieren (vgl. Naumann 2014). Die Frage, wie stark private Träger lokal vertreten sind, hängt von der Schwerpunktsetzung kommunaler Politiken ab. In SE1 wird der Fokus auf öffentliche FBBE-Angebote betont. Dies kann als Ausdruck der sozialdemokratischen Tradition dieser Kommune gelesen werden, auf die in mehreren Interviews verwiesen wird. Wie sie ihr eigenes Angebot zu stärken versucht, wurde bereits beim Ausbau und der Qualitätsentwicklung deutlich. Für die Abgrenzung vom privaten Angebot werden auch bewusst Möglichkeiten der Finanzierung genutzt, beispielsweise durch eine Zusatzfinanzierung für erweiterte Öffnungszeiten, die den kommunalen Einrichtungen vorbehalten ist:

„We have eight preschools which are open 365 days per year, every day, and it is open from six in the morning to nine in the evening. That's one service to parents who work not regular times. We have one [centre, Anm. d. Verf.] which is open 24 hours. (...) We provide it but it's not that private ones [do it], they don't do it at all, nothing. They don't get money for that, because we say, no, that's our business. We take care of that. It is also very expensive. I don't know if it is / we don't want to give the money to the privates. I don't know that“ (SE1.1).

Der kommunale Träger hat sich damit de facto eine Monopolstellung bei Betreuungsformaten mit erweiterten Öffnungszeiten geschaffen und kann so ein spezifisches Versorgungssegment besetzen und die Bedarfsgerechtigkeit seines Angebots stärken. In der Qualitätsfrage setzt SE1 insgesamt auf die Weiterentwicklung der eigenen Einrichtungen und die Kontrolle anderer Angebote. Dies geschieht nicht nur aus pädagogischen Motiven heraus, sondern auch im Bestreben der Abgrenzung von der Konkurrenz.

Ungleiche Zugänge zu Kindertagespflege in privater Trägerschaft

Für gleichwertige Zugänge ist auch die Verteilung der unterschiedlichen Anbieter im Stadtgebiet von Interesse. Während bei der institutionellen Betreuung das kommunale Angebot dominiert, stellt sich die Situation bei der Kindertagespflege in SE1 anders da. Hier überwiegt das Angebot privater Träger. Dabei zeigen sich ungleiche Versorgungslagen, die Effekte residentieller Segregation widerzuspiegeln scheinen, wobei diesbezügliche Beobachtungen auf Aussagen der Interviewten und nicht auf detaillierten Sozialstrukturanalysen basieren. So beschreibt die Abteilungsleitung der kommunalen Trägerschaft, dass Tagespflegeangebote privater Träger in manchen Stadtgebieten zunehmend stärker vertreten seien, und zwar vor allem in sozial benachteiligten Wohngebieten:

„In SE1 we can see that they [private daycare, Anm. d. Verf.] are concentrated in we say socio economical vulnerable areas in SE1, we can see that. Our colleagues in SE3 and SE4 do not see the same. SE3 do see the same pattern, but not in SE2. And we actually wrote a letter, three municipalities together wrote a letter to the department of education in the government I think two years ago and now we received this reply that they will start an investigation of this type“ (SE1.7).

Hier steht die Frage im Raum, ob größere privat-gewerbliche Anbieter dieses Segment gezielt ausweiten und die Tagespflege als Konzept in einzelnen Stadtteilen besetzen. Hintergrund der Angebotshäufung in den sozial schwächeren Stadtteilen könnten zum einen pädagogische Präferenzen für kleinere Betreuungssettings sein. Zu bedenken sind zum anderen auch mögliche lokal fehlende Plätze in Kindertageseinrichtungen: Angesichts der teilweise größeren Entfernungen vom Wohnort, die der kommunale Träger Familien für einen Betreuungsplatz zumutet, überrascht es nicht, wenn weniger mobile Familien eher auf andere wohnortnah verfügbare Bildungs- und Betreuungsangebote der Kindertagespflege zurückgreifen – auch wenn diese weniger reguliert als kommunale Einrichtungen sind. Gleichzeitig kann die Tätigkeit als Tagesmutter eine Arbeitsmöglichkeit für gering qualifizierte Frauen vor Ort darstellen. Statt jedoch beispielsweise verstärkt auf eigene Tagespflegeangebote in diesen Gebieten zu setzen, um den Familien gezielt eine (ggf. qualitativ höherwertige)

Betreuungsalternative zugänglich zu machen, geht die Kommune zunächst einen anderen Weg: Nach Abstimmung mit anderen Kommunen wird die Thematik an die nationale Inspektionsbehörde übergeben, um zunächst mehr Informationen zu erhalten und dann ggf. gezielter agieren zu können. Diese Beobachtung wirft jedoch die Frage auf, inwieweit sich hier eine lokale Platzknappheit doch (noch) stärker auswirkt als gedacht, und inwieweit angesichts der verbreiteten Norm einer *institutionellen* Kindertagesbetreuung die Passung bestimmter Angebote in einzelnen lokalen Kontexten ausreichend diskutiert wird. Gleichzeitig gilt es, die lokale Häufung von nicht-kommunalen Angeboten in sozioökonomisch schwächeren Stadtgebieten unter Qualitätsgesichtspunkten zu beobachten.

Insgesamt zeigt sich, dass die Konstellation zwischen Kommune und privaten Trägern komplex und nicht spannungsfrei ist. In der Qualitätsperspektive ergeben sich hier angesichts des Steuerungsgefälles einerseits und einer gewissen Angebotskonkurrenz andererseits Fragen bezüglich der qualitativen Gleichwertigkeit von Angeboten.

7.2.4 Kommunale Informationspolitik: intensive Elternarbeit in Kooperation mit vielfältigen Akteuren

Ausgangslage

Im Rahmen des kommunalen Aufnahmeverfahrens wurde bereits deutlich, dass eine umfassende Informationsübermittlung für die Aufnahme in ein Angebot eine große Rolle spielt. In den Interviews zeigt sich in der Kommunalverwaltung von SE1 ein Problembewusstsein dafür, dass der Zugang zu Informationen eine wichtige Zugangsvoraussetzung darstellt. So betont die Leitung der Verwaltung für Kindertageseinrichtungen, dass zwar alle Kinder in SE1 grundsätzlich Zugang zur Kindertagesbetreuung hätten. Es sei aber wichtig, die Eltern auch entsprechend und angemessen zu informieren. Erneut in Reaktion auf die massive Kritik durch die Inspektionsbehörde und die Expertenkommission zu ungleichen Rahmenbedingungen hat sich die Kommune SE1 daher vorgenommen, Zugänge zu Informationen rund um die frühkindliche Bildung zu verbessern und dabei gezielt benachteiligte Familien zu adressieren. Die Bereitstellung von Informationen wird von der Verwaltungsleitung als kommunale Aufgabe gesehen. Dabei geht es nicht nur um kommunale Informationspflichten bezüglich relevanter Prozesse rund um die Aufnahme. Vielmehr wird in diesem und anderen Interviews ein grundsätzlicher Bedarf an Basisinformation über den Nutzen von frühkindlicher Bildung im Allgemeinen und für neuzugewanderte Eltern mit kleinen Kindern im Besonderen betont (SE1.0). Als Hauptinformationskanal sowohl für allgemeine als auch für prozessbezogene Fragen fungiert die Internetseite der Verwaltung,

auf der ausführliche Informationen rund um die Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt werden. Dort sind sowohl allgemeine Informationen zur FBBE als auch konkret zu Berechtigung, Vormerkung und Platzvergabe aufbereitet. Vorwiegend schwedische (und finnische) Informationen erschweren bei diesem Format den Zugang für Familien mit einer anderen Muttersprache. Angesichts der besonderen Herausforderung durch die große ethnische Heterogenität der Familien in SE1, – die lokale Bevölkerungsstruktur ist von einem hohen Migrationsanteil geprägt (siehe Kapitel 7.2.1) –, fehlen umfassende bereits in anderen Sprachen übersetzte Informationsmaterialien. Für die Übersetzung in andere Sprachen wird primär auf digitale Übersetzungsdienste verwiesen, was wiederum eine gewisse Vertrautheit mit solchen Medien erfordert.

Zielgruppenbezogene Informationsangebote und Aufklärungsarbeit

Gerade mit Blick auf benachteiligte Familien hat die Kommunalverwaltung in den letzten Jahren umfassend an ihren Informationsangeboten und -strategien gearbeitet. Für eine stärker zielgruppenorientierte Informations- und Aufklärungsarbeit findet eine gezielte Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung zwischen Kommunikationsabteilung und Elternberatungsstelle statt, wie die zuständigen Mitarbeiterinnen berichten: „I work close with Bianca, (...) trying to find different ways to reach those parents“ (SE 1.6). Um dem politischen Ziel einer vorschulischen Bildungsbeteiligung aller Kinder gerecht zu werden, hat sich die Kommunalverwaltung vorgenommen, aktiv die Zahl der Nichtnutzerinnen und Nichtnutzer unter den in der Kommune wohnhaften Familien zu reduzieren. Dabei wird nach Interviewaussagen der Kommunalverwaltung verstärkt auf die Beteiligung in der Altersgruppe der Drei- bis Fünfjährigen hingearbeitet, da für diese die kostenfreie Allgemeine Vorschule greift (siehe Kapitel 7.1). Die Verwaltung hat für die Kinder dieser Altersgruppe, die kein vorschulisches Angebot besuchen, eine Zahl im hohen dreistelligen Bereich ermittelt und möchte diese Familien nun gezielt ansprechen: „So that’s what we were working towards, to get those children in preschool. That is our main goal, or my main goal. I am working different ways to find these children and get in contact with their parents“ (SE1.6).

Um zunächst die Beweggründe derjenigen Eltern besser zu verstehen, die ihre Kinder trotz Anspruch nicht in die Kindertagesbetreuung schicken, und entsprechend reagieren zu können, ist die Kommunalverwaltung umfassend aktiv geworden. So wurde bereits 2014 in einem Stadtteil, in dem viele Kinder im relevanten Alter keine Kindertageseinrichtung besuchen, eine eigene Befragung unterschiedlicher Akteurinnen und Akteure durchgeführt, die viel in Kontakt mit diesen Familien sind. Der damit befassten Interviewpartnerin zufolge wurden darin unterschiedliche Gründe für die Betreuung von Kindern zuhause angeführt:

„This is what you found out [about] why they don't go to preschool. Their norms, lack of knowledge, language, cultural aspects and the application, the procedure, they think it is hard. And parental leave, if you are home with another child, I can take care of my own children, and supply and demand“ (SE1.6).

Als wichtigste Faktoren wurden demzufolge andere Normvorstellungen (bezüglich Betreuung), fehlendes Wissen über Kindertagesbetreuung, fehlende Sprachkenntnisse oder andere kulturelle Prägungen identifiziert. Aber auch das Aufnahmeverfahren, laufende Elternzeiten oder, wie zuvor bereits im selben Kontext beschrieben, das Fehlen eines wohnortnahen Angebots wurden genannt. Dabei bestätigen sich sozialräumliche Unterschiede in SE1. So variieren die Gründe für eine Betreuung von Kindern daheim je nach Lage im Stadtgebiet aufgrund der unterschiedlichen familiären Hintergründe:

„We see the differences in the town (...) the west of SE1 when there is another socio-economic [constellation]. The children maybe don't go there because they have nannies home or maybe the parents wanted a place in special preschool and didn't get the place there, so they would rather wait before the child goes there. In the east of SE1 and the south of SE1 where there are other multicultural areas, we see the problem is mostly because they don't have knowledge about the Swedish preschool“ (SE1.6).

Nicht zuletzt aus diesen Quellen speist sich ein wachsendes Problembewusstsein innerhalb der Verwaltung. Die zuständigen Mitarbeiterinnen fassen einen erhöhten und spezifischen Informationsbedarf beim Thema Kindertagesbetreuung seitens der zugewanderten Familien und Familien anderer kultureller Herkunft so zusammen: „Many think it is a place to just take care of the children. They don't know that it is good for the children to have an advantage when they go to school“ (SE1.6). Daher verfolgt man nun eine Strategie verstärkter Aufklärung und gezielter Informationsstreuung, um Vorbehalten und Unsicherheiten entgegenzuwirken. Verschiedene konkrete Ansatzpunkte werden dazu in den Interviews benannt. Zu den Zielgruppen gehören dabei sozioökonomisch marginalisierte Familien, (neu) zugewanderte Familien und auch Geflüchtete.

Zunächst suchen die Mitarbeiterinnen, die für die Elterninformation zuständig sind, regelmäßig den persönlichen Kontakt mit Familien im Quartier, um über Kindertagesbetreuung zu informieren und über die Vorteile aufzuklären und als Ansprechperson präsent zu sein. Dies geschieht vornehmlich über die Gesundheitszentren, in denen die Vorsorgeuntersuchungen für kleine Kinder stattfinden (hier als *childcare centres* bezeichnet), sodass vor Ort Kontaktmöglichkeiten zu jungen Eltern gegeben sind.

„Outreach work, that's what I do mostly. I go out and I go to childcare centres where you meet the new moms and dads and talk about preschool, ask the questions and everything like that. Whatever they want, I help them to apply and everything. I go to almost, it differs, but between 10 and 20 centers, me and my colleague, just to talk to parents, to try to get them to see why they should go to preschool and to overcome their fears. You know, just talking in a really relaxed way. We just sit on the floor and play with the children, talk at the same time“ (SE1.6).

Zudem wird verstärkt das in Schweden und auch in SE1 etablierte Format der Offenen Vorschulen genutzt. In diesen kostenfreien, offenen Settings soll gezielt über frühkindliche Angebote, deren Nutzen und Zugangsmöglichkeiten informiert werden. Neben den Fachkräften vor Ort informieren hier auch die Mitarbeiterinnen der zentralen Verwaltung:

„I do that in the childcare centres and open preschools. To some non-profit organisations, I go there and talk. They have open preschools and I go there and talk, and also the Swedish Church has open preschools. I go there and talk about preschool“ (SE1.6).

Um Synergieeffekte dieser Settings zu nutzen, stärkt die Kommune SE1 Familienzentren⁶⁹. Die Etablierung der Zentren geht auf eine stärkere Förderung in der gesamten Region zurück. Einem kommunalpolitischen Beschluss zufolge, nach dem Offene Vorschulen verstärkt in Familienzentren angesiedelt werden sollen, sind die mittlerweile fast zehn Offenen Vorschulen in SE1 mehrheitlich in Familienzentren untergebracht. Die Bündelung dieser medizinischen und sozialen Angebote zielt auf die Möglichkeit, möglichst früh und niedrigschwellig Informationen zu FBBE an die Eltern heranzutragen und Unterstützung im Kontext Kindertagesbetreuung anzubieten:

„We want everyone to have to go to one place and get the help they need there. If they cannot get the help they need there, they are going to know where to go. We always try to work together as close as we can“ (SE1.6).

Dabei hat die Kommune auch eine Offene Vorschule speziell für neu zugewanderte Flüchtlingsfamilien eingerichtet:

69 In der schwedischen Variante des Familienzentrums werden Angebote des Gesundheitswesens, die u. a. die regelmäßigen Vorsorgeuntersuchungen für Säuglinge und Kleinkinder umfassen, sowie frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote für Eltern und Spielangebote für kleine Kinder, meist im Rahmen einer Offenen Vorschule unter einem Dach zusammengefasst. Die Gesundheitseinrichtungen unterliegen der Steuerung durch die Regionalebene, während die frühpädagogischen Angebote in kommunaler Zuständigkeit liegen.

„In 2015 we had a lot of refugees coming in SE1, so we have to find a way to take those families in SE1 and to introduce them to the Swedish society. Our *förskola förvaltning*, they decided that we will do it in a form as an open preschool, so we can take whole families with us“ (SE1.9).

Auch wird in SE1 vielfach eine sektorübergreifende Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren aus anderen Bereichen als der FBBE gesucht, um Informationen zur Kindertagesbetreuung breit zu streuen. Die Kommunalverwaltung kooperiert dazu mit zahlreichen unterschiedlichen als relevant identifizierten Personen, Institutionen und Formaten. Laut der zuständigen Interviewpartnerin handelt es sich dabei auch um ein Ergebnis aus der Arbeit der Expertenkommission einige Jahre zuvor, aus der die Kommune für sich das Ziel einer engeren Zusammenarbeit mit Einrichtungen des Dritten Sektors abgeleitet hat, das sie nun konkret verfolgt:

„SE1 has taken some agreements and working plans (...), but we cannot bear all this alone and there are so many organisations that are doing a really good job. How can we collaborate with them and how can we equally get help from each other? That is a very, very clear signal from the city that this is important. Actually, that also came from this report. They are talking about alliances between different organisations. We have started this a little bit and we were doing to see who could be interested in these problems that we have, like reaching out“ (SE1.6).

Durch die Kooperationsbemühungen konnte laut der Interviewpartnerin beispielsweise erreicht werden, dass ein Modul zur FBBE der Vorschule in die Inhalte der Integrationskurse für Neuzugewanderte aufgenommen wird: „Every new-comer is going to get information about preschool for an hour. That is a really big thing for us“ (SE1.6). Darüber hinaus werden Informationsangebote über andere zivilgesellschaftliche Angebote wie Frauenhäuser, Wohltätigkeitsorganisationen, aber auch Fußballvereine bereitgestellt. Teil der Aufklärungsarbeit sind zudem neue digitale Formate, die ausprobiert werden wie ein Informationsfilm über Kindertagesbetreuung in den sozialen Medien, der in Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen entstanden ist.

Hintergrund der Kooperationen ist nicht zuletzt die Reflexion der eigenen Rolle durch die Kommunalverwaltung. Die Vertretung der kommunalen Verwaltung betont, dass neben den Örtlichkeiten auch auf eine sensible und zielgruppengerechte Art der Kommunikation zu achten sei, wobei in vielen Fällen ein Auftreten als Behörde(nvertretung) nicht unbedingt zielführend sei: „I think the most important thing is that we don't come across as authority. You have to talk to them because they usually don't have the good experience of authority. You have to really treat lightly“ (SE1.6).

Gegenüber den vielfältigen Informationsbedarfen, die die Vertreterinnen der kommunalen Verwaltung sehen, stellt sich die Situation für manchen privaten

Träger anders dar. So berichtet der private Träger im Interview von einer vergleichsweise gut informierten Elternschaft, die ihre Bedürfnisse kenne und artikuliere: „So the parents here know what they want and they know what their children want. They have a lot of (B1: Influence). Yes. They are engaged“ (SE1.8). Die Eltern kämen von selbst und oft frühzeitig vor der Vormerkung auf die Einrichtung zu, sodass der Träger für sich keinen Bedarf sieht, Informationsdefizite seitens der Elternschaft adressieren zu müssen. Dies stellt nicht unbedingt einen Widerspruch zu der zuvor beobachteten Uninformiertheit dar – vor dem Hintergrund, dass diese Einrichtung in einem gutbürgerlichen Vorort der Stadt liegt, bei deren Klientel es sich vor allem um besser gebildete Mittelschichtseltern handeln dürfte, die über die notwendigen Ressourcen verfügen, sich zu informieren.

Insgesamt ist das Portfolio der Kommune in Sachen Informationspolitik ein breites und auch beeindruckend vielfältiges. Die Verwaltung zeigt sich engagiert, benachteiligte Familien zum Thema Vorschule zu adressieren, trotz teilweise eingeschränkter Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen.

7.3 Zweite Fallstudie Schweden (SE2)

7.3.1 Kommunalprofil

Demografie und Wirtschaft

In Mittelschweden liegt die zweite schwedische Kommune, zu der neben der gleichnamigen Kleinstadt weitere Gebiete mit kleineren Ortschaften gehören. Insgesamt wohnen mehr als 50.000 Einwohnerinnen und Einwohner in der Kommune. Die Gemeinde ist mit zahlreichen Seen und Wäldern ländlich geprägt. Ihre Geschichte ist stark bestimmt durch die dortigen Rohstoffvorkommen und eine entsprechende Entwicklung als Bergbaugebiet. Zudem ist die Region traditionell Austragungsort von Wintersportwettbewerben.

Das lokale Angebot der Kindertagesbetreuung

Die Verwaltung von SE2 erfolgt über einen Stadtrat (*kommunfullmäktige*) mit zuarbeitender Verwaltung. Der Bildungsbereich wird auf Verwaltungsebene von einer Bildungsdirektorin bzw. einem Bildungsdirektor geleitet, dessen Zuständigkeit neben dem Vorschulbereich die Grundschule, Sekundarschule und Sonderschule umfasst, mit jeweils einer eigenen Bereichsleitung. Der Vorschulbereich ist damit, wie in den schwedischen Kommunen üblich, Teil des Bildungsbereiches, anders als in SE1, wo dieser Bereich eigenständig verwaltet wird. Die Bereichsleitung der Vorschule arbeitet eng mit den Leitungskräften aus dem Schulbereich zusammen. Sie ist sowohl für die Kindertagesbetreuung insgesamt

als auch für die kommunalen Kindertagesstätten verantwortlich. In deren Verwaltung wird sie von derzeit fünf Mitarbeitenden unterstützt. Diese sind für pädagogische Fragen, Qualitätsentwicklung, Trägersaufsicht sowie für Finanzen zuständig. Mit dem auf der Regionalebene (*provinsiallandtage*) angesiedelten Gesundheitsbereich gibt es eine Zusammenarbeit im Hinblick auf Kinder mit besonderen Unterstützungsbedarfen.

Ähnlich wie in SE1 setzt sich die Finanzierung in SE2 hauptsächlich aus dem kommunalen Anteil, den zweckgebundenen staatlichen Anteilen sowie Elternbeiträgen zusammen. Für letztere gilt in SE2 ebenfalls die *maxtaxa*-Regelung. Wie in anderen Kommunen gibt es auch in SE2 ein sozioökonomisch ausgerichtetes Finanzierungsmodell der Kindertageseinrichtungen. Im Rahmen dieses Finanzierungsansatzes erhalten alle Einrichtungen mit einem Anteil von mindestens 18 % an Kindern aus zugewanderten Familien in der Einrichtung zusätzliche finanzielle Mittel. Gleiches gilt für alle Einrichtungen mit einem unterdurchschnittlichen Bildungsstand der Eltern.

Das lokale Bildungs- und Betreuungsangebot ist mehrheitlich öffentlich getragen. Das kommunale Segment besteht aus etwa 60 kommunalen Einrichtungen und Kindertagespflegestellen (mit bei der Kommune angestellten Tagespflegepersonen). Sie werden von rund 20 Vorschuldirektorinnen und -direktoren geleitet, die alle in übergeordneter Funktion für mehrere Einrichtungen bzw. Tagespflegestellen zuständig sind. In der Mehrheit handelt es sich nach Angaben der Kommune um zweigruppige Einrichtungen. Die Betreuungseinrichtungen sind in der Regel zwischen 6:00 Uhr morgens und 18:30 Uhr abends geöffnet. Zu den kommunalen Angeboten zählen zudem zwei Familienzentren mit offenen Vorschulen sowie eine Einrichtung, die rund um die Uhr geöffnet ist. Daneben hat der Anteil an Einrichtungen in privater Trägerschaft in den letzten zehn Jahren zugenommen. Derzeit sind es etwas mehr als zehn private Einrichtungen unterschiedlicher Größe in der Kommune, in denen über 400 Kinder betreut werden (gegenüber mehr als 2.500 Kindern in kommunalen Einrichtungen). Unter den privaten Trägern befinden sich sowohl ein größeres Unternehmen als auch kleinere Träger mit jeweils mehreren Einrichtungen, zudem Fachkräftekooperativen, Elterninitiativen sowie Einrichtungen in konfessioneller Trägerschaft. Daneben gibt es kommunale und private Angebote der Kindertagespflege. Auch hier hat aber der Anteil nicht-kommunaler Anbieter zugenommen, sodass es aktuell mehr als fünf Tagespflegeangebote in privater Trägerschaft gibt, von denen etwa die Hälfte als Zusammenschlüsse von Tagespflegepersonen jeweils insgesamts sechs Kinder betreut.

Insgesamt wurden zur Zeit der Erhebung nach Angaben der Kommune fast 3.000 Kinder von mehr als 500 Fachkräften in Kindertageseinrichtungen und der Tagespflege betreut. Damit waren 84 % aller Ein- bis Fünfjährigen in der Kommune versorgt. Rund 15 % der betreuten Kinder besuchten dabei eine Einrichtung eines privaten Trägers, was unter dem landesweiten Durchschnitt von

21 % lag. Hingegen waren leicht überdurchschnittlich viele Kinder in der Tagespflege betreut (landesweit 2 %), davon wiederum etwa drei Viertel bei Tagespflegepersonen, die bei der Kommune angestellt sind. Mit einer durchschnittlichen Gruppengröße von etwa 13 Kindern pro Gruppe waren die Gruppen in der Kommune etwas kleiner als im Landesdurchschnitt (15 Kinder).

Laut Kommunalstatistik des Schulamts liegt das Qualifikationsniveau der Fachkräfte in der Kommune etwas unter dem Landesdurchschnitt. Der Anteil an Vorschullehrerinnen und -lehrern mit Hochschulabschluss beträgt 40 % (gegenüber 42 % landesweit). Nach Angaben der Kommunalverwaltung ist die Fachkräftesituation in den kommunalen Einrichtungen vor Ort im Vergleich zu anderen Kommunen gut: Demnach waren etwa 55 % der Fachkräfte in den städtischen Einrichtungen akademisch ausgebildet, was u. a. auf die Kommune als Standort einer pädagogischen Hochschule zurückgeführt wird.

7.3.2 Platzsituation und Aufnahmeverfahren: flächen- und ressourcenbedingter Platzmangel und Ausbau im ländlichen Raum

Ausgangslage

In SE2 differenziert sich wie in SE1 das frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot nach Art und Träger aus. Es gibt etwa doppelt so viele kommunale institutionelle Einrichtungen wie in privater Trägerschaft. In der Kindertagespflege überwiegen umgekehrt die privaten Träger. Trotz zahlreicher Einrichtungen ist die Bereitstellung von ausreichend Betreuungsplätzen innerhalb der ganzen Kommune eine Herausforderung für die zuständige Verwaltung. In den verschiedenen Interviews innerhalb der Verwaltung kristallisiert sich an mehreren Stellen eine angemessene Versorgungslage in der ländlich geprägten Kommune als zentrale und kontinuierliche Aufgabe heraus. In diesem Rahmen müssen Engpässe bewältigt werden.

Platzsituation: großflächiges Einzugsgebiet mit lokalen Engpässen

Bisher gelingt es der lokalen Verwaltung für Kindertagesbetreuung laut eigenen Aussagen, den Familien innerhalb von vier Monaten einen Platz anzubieten und damit die vorgegebene Frist einzuhalten. Das kommunale Mindestangebot einer Betreuung von 15 Stunden pro Woche, das im Rahmen der Allgemeinen Vorschule bereitgestellt werden muss, wird in einem Umfang von fünf Stunden an drei Tagen der Woche bereitgestellt: „Five hours three days a week. It's the default if you are 15 hours per week“ (SE2.3). Die zeitliche Organisation dieses Angebots variiert zwischen den Kommunen. So wird in SE2 berichtet, dass

andere Kommunen die Mindeststundenzahl verteilt auf fünf Tage mit jeweils drei Stunden als Standard anböten. Dies hätte zwar den Vorteil, dass die Kosten für das Mittagessen wegfallen. Jedoch habe man in SE2 die Erfahrung gemacht, dass Eltern mit dem kurzen Zeitraum von täglich drei Stunden nicht gut zurechtgekommen seien, da sich nicht zuletzt aufgrund der oft längeren Anfahrt in der ländlichen Gegend diese kurze Betreuungszeit aus Elternsicht kaum lohne:

„We did it [three hours in five days, Anm. d. Verf.] in SE2 to start with, but it was very hard for the families to be able to be in time and just within three hours do something and be back in time (...) so it was very stressful for the families and we thought it was better to change that rule. But we started off like that in SE2 as well“ (SE2.3).

Entsprechend hat SE2 wie beschrieben umorganisiert, hin zu einem längeren Zeitraum von fünf Stunden an drei Tagen und kann Plätze dafür auch fristgerecht anbieten. Allerdings lassen sich, ähnlich wie in SE1, Engpässe beim Angebot beobachten. Nicht in allen Teilen der Kommune, vor allem nicht in den Randgebieten, ist die Versorgungslage gleich gut. So räumt eine Mitarbeiterin der Verwaltung ein, dass es nicht immer möglich sei, eine wohnortnahe Versorgung zu garantieren:

„You will get a preschool where there is place. Usually, there is place in the middle of the city. So, if you live 30 kilometers in that direction and you don't get the preschool there and you have to go to work and you get this spot here, then you will travel with your kids every day on your way to work“ (SE2.3).

Weitere Distanzen zwischen Wohnort und der Einrichtung, in der das Platzangebot erfolgt, können damit auch in dieser Kommune zu einem Problem werden, wobei sich die Dimensionen im Vergleich zu SE1 noch einmal anders darstellen, da das kommunale Einzugsgebiet sehr großflächig ist und zwischen dem Zentrum und weiter entfernten Bezirken viele Kilometer liegen können, wie die Interviewpartnerin anhand einer Übersichtskarte der Kommune zeigt:

„The bad solution sometime is that we can offer you, – if you live here and we have nothing, then you have to go all the way here [shows map, pointing at different ends of the map, Anm. d. Verf.]. It doesn't look far on the paper, but in reality it can be very far distance“ (SE2.1).

Dabei ist der Verwaltung bewusst, dass die Entfernungen ein besonderes Problem für benachteiligte Familien seien, insbesondere für jene ohne Auto: „Again the vulnerable groups, they don't have car, they can't afford a car and they need to have the preschool. So it's something we work very, very active with“ (SE2.1). Dabei beobachten die zuständigen Mitarbeiterinnen, dass es wohlhabenderen

Familien mit mehr Ressourcen in der Regel besser gelingt, alternative Lösungen zu finden. So suchten sie sich beispielsweise Betreuungsalternativen in einer nicht-kommunalen Einrichtung, oder warteten, bis ein geeigneterer Platz verfügbar ist. Hingegen müssten Familien aus benachteiligten Verhältnissen oft solche eigentlich unpassenden Platzangebote annehmen, da sie weniger flexibel seien:

„Some of them won't have a place nearby where they would like to be and the rich families, they always find a way to solve this, so they say, no, thank you, I just wait until I have a better chance. But the less fortunate families, they do have to do this traveling. So therefore it's very important that we have seen into the future and know where to build more preschools“ (SE2.1).

Aus diesen Beobachtungen leitet die Mitarbeiterin im Interview einen expliziten Arbeitsauftrag für die Verwaltung ab, der jedoch als sehr herausfordernd erlebt wird: „It's hard work, it's very hard work“ (SE2.1). Neben der fehlenden Wohnortnähe gibt es auch einen zeitlich bedingten Platzmangel, d.h. es fehlen vorübergehend Plätze, bis beispielsweise eine neue Einrichtung eröffnet wird. Ähnlich der Situation in SE1 steht die Kommunalverwaltung vor einem unterjährigen Mangelproblem, da im Herbst mit dem Schulrhythmus die meisten Plätze besetzt werden und in der Folge im Frühjahr Plätze fehlen: „There are basically no free places in May“ (SE2.5). Die Tatsache, dass die Zahl freier Plätze über das Jahr hinweg abnimmt, stellt nach eigenen Angaben für die Verwaltung ein „huge problem“ (SE2.5) dar, weshalb die Schaffung zusätzlicher Plätze in dieser Kommune Priorität hat: „We are prioritising this [...] by opening up more spots“ (SE2.5). Angesichts der Engpässe steht der Ausbau in SE2 an erster Stelle. Dies gilt zum einen besonders für zusätzliche Plätze im Herbst, wie es eine Mitarbeiterin formuliert: „One of the most important things is to have this gap in autumn, so we have places in the springtime“ (SE2.3). Zum anderen versucht die Kommune, vor allem in den Randlagen Plätze zu schaffen: „Especially in the outer areas of the county, far away from the city, there we need to have overcapacity“ (SE2.3).

Ein weiteres Zeichen für eine unzureichende Versorgung stellt in diesem Zusammenhang die auch in SE2 hohe Zahl an Einrichtungswechseln dar. Nach eigenen Angaben werden erhebliche Wechselbewegungen von Familien in andere Einrichtungen verzeichnet, die auf punktuell fehlende Kapazitäten zurückzuführen sind und die reduziert werden sollen:

„It's a focus that we have to decrease the number of changes, and to be able to do that we need to have an over capacity basically in the autumn. We have to have more places than we need in the autumn. And the problem right now is that we don't have the economical range for it. So we need to just add in some money to get the gap, and then we will be able to get it right from the start“ (SE2.3).

Die häufigen Einrichtungswechsel legen nahe, dass die Plätze, die die Kommune den Familien anbietet, in einem erheblichen Maß nicht deren Bedürfnissen entsprechen, es also lokal und temporär an Verfügbarkeit fehlt. Die Verwaltung möchte im Rahmen einer Verbesserung des Aufnahmeverfahrens (siehe Kapitel 7.3.2) diese Wechsel reduzieren und hat den Bedarf an einer (v. a. unterjährigen) Platzvorhaltung erkannt. Hierfür werden jedoch zunächst zusätzliche finanzielle Ressourcen benötigt, die nach Aussage der Kommunalvertretung derzeit nicht verfügbar sind. Trotz der aus Elternperspektive situativ schwierigen Platzsituation wird auch in dieser Verwaltung die (noch) fristgerechte Erfüllung ihres kommunalen Versorgungsauftrags in den Vordergrund gestellt:

„With these four months we are giving them [the families, Anm. d. Verf.] an opportunity and then it's up to them to say no or say yes. We have no complaint about that because (...), we're fulfilling the [formalities, Anm. d. Verf.], yes we are“ (SE2.3).

Ressourcenknappheit und Abhängigkeit der Verwaltung von der Kommunalpolitik

Insgesamt wird in SE2 deutlich, wie groß die Abhängigkeit der Ressourcen für die lokale Kindertagesbetreuung von der Kommunalpolitik ist. Deren Entscheidungen determinieren die Handlungsmöglichkeiten der Verwaltung umfassend. Nicht nur müssen (Ausbau-)Planungen des kommunalen Trägers durch die Verwaltungsvertretungen gut erklärt werden: „Then we kind of tell that story to the politicians. So the better we tell the fact or the situation, the better we can explain these things that need to be done, (...), the better decisions we have“ (SE2.1). Darüber hinaus unterliegen die verfügbaren Ressourcen auch den parteipolitischen Schwankungen, die in Interviewschilderungen in SE2 stärker ausfallen aufgrund regelmäßiger Wechsel zwischen den zuständigen kommunalpolitischen Vertreterinnen und -vertretern des konservativen bzw. sozialdemokratischen Lagers. Zum Erhebungszeitpunkt gehörte der Kommunaldezernent für Bildung zum konservativen Lager:

„He's blue. Marisol, she was red before that, and before that it was Per, and he was super-red, so we have to adjust. Like I told you, the better we explain our needs, [what we are] trying to achieve and what we need to achieve it, the better decisions they can take, as that affects us immediately“ (SE2.5).

Nach eigenen Angaben leidet die Verwaltung in SE2 konstant unter unzureichender Finanzierung, nicht zuletzt aufgrund steigender Mieten für die Immobilien, in denen die Einrichtungen untergebracht sind, sowie der Lohnentwicklung des kommunalen Personals:

„The pay for all the houses, which we do not own, is raising, and we need to have more money but we can't have that much money. So we are always kind of struggling to have our economic going in balance because of natural costs“ (SE2.5).

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund steigender Kosten sind manche Verterinnen und Vertreter der Kommunalverwaltung der Auffassung, dass die Elternbeiträge teilweise zu niedrig seien und für die oberen Einkommensklassen erhöht werden könnten, bei gleichzeitiger bedarfsgerechter Staffelung. In der Vergangenheit waren in SE2 aufgrund fehlender finanzieller Ressourcen Einsparungen auch beim Verwaltungspersonal notwendig geworden:

„We can't invest with this amount of money. Sometimes it's not enough. Then we need to do some reorganisation. On worst case, someone has to leave the work, which is the worst case, the worst scenario. But it happened when my colleague came, so we lost three of our coworkers because we hadn't got the money for them“ (SE2.5).

Insgesamt werden in SE2 Kostenzwänge kommunaler Verwaltungen deutlich, die zumindest in dieser Kommune auch den FBBE-Bereich prägen. Aufgrund der weitreichenden Befugnisse der Kommunalebene, die auch maßgeblich die Finanzierungsverantwortung für den Elementarbereich trägt, schlägt sich die Abhängigkeit der kommunalen Verwaltungen und Träger von politischen Entscheidungen, inhaltlich wie finanziell, hier direkt nieder, da Entscheidung und Umsetzung auf derselben Steuerungsebene stattfinden. Jedoch ist die Lage mit Blick auf die Fachkräftesituation als weiterer zentraler Ressource in SE2, anders als in SE1, einer Praxisvertretung zufolge noch nicht ganz so angespannt. Zwar wird auch in dieser Kommune wie im gesamten Land ein Mangel an qualifiziertem Personal beobachtet. Gleichzeitig gestaltet sich die Lage aber in SE2 insofern noch relativ gut, da sich vor Ort eine Hochschule befindet. Die Fachkräfte, die dort ausgebildet werden, ließen sich nach Interviewangaben häufig auch in der Kommune nieder. Dadurch seien im Vergleich zu den angrenzenden Landkreisen und Kommunen ohne den Standortfaktor Hochschule gut qualifizierte Fachkräfte bis dato letztlich noch eher verfügbar:

„But we need more education in Sweden to have educated teachers in our municipality. (...) We are lucky in SE2 because we have the university here. So, it's not a super-crisis yet, but in ten years we know it will be a crisis“ (SE2 2.5).

Kooperation mit privaten Trägern und anderen Kommunen

Um ihre Angebotspflicht erfüllen und kurzfristig Plätze bereitstellen zu können, lässt sich in SE2 eine engere Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und privaten Trägern beobachten als in SE1. In SE2 sind die privaten Träger in den

letzten Jahren neben den kommunalen Einrichtungen zu einem relevanten Bestandteil des lokalen Angebots geworden. Der Anteil privater Träger, die sowohl institutionelle Betreuung als auch Kindertagespflege anbieten, hat in SE2 in den letzten Jahren zugenommen: „They weren’t so many a few years ago, but they have increased. So it’s both preschools and also private daycare, stay at home. So we have both of them“ (SE2.1). Der Etablierungsprozess lief über einen längeren Zeitraum, wie in den Schilderungen einer Trägervertreterin deutlich wird, die zwei Einrichtungen betreibt und als ehemalige Fachkraft mehrere Jahre zuvor die erste Einrichtung in privater Trägerschaft in der Kommune eröffnet hatte. Zunächst habe es gar keine Ansprechpersonen für Anfragen bei der Kommune dazu gegeben: „It was like a big, black hole and I just threw myself in“ (SE2.2). Bis die lokalpolitischen Entscheiderinnen und Entscheider den Betrieb privater Einrichtungen überhaupt erstmals gestatteten, war es ihr zufolge aufgrund großen Misstrauens ein längerer und teils holpriger Prozess (siehe auch Kapitel 7.3.3).

Vormerkung und Platzvergabe für die Einrichtungen in privater Trägerschaft laufen grundsätzlich getrennt vom Prozedere im kommunalen Sektor. Jedoch informiert die Kommunalverwaltung nach eigenen Angaben gezielt bei Vormerkung die Eltern über alternative Bildungs- und Betreuungsangebote von privaten Trägern sowie in der Kindertagespflege und vermittelt hier gegebenenfalls auch weiter. Dies geschieht nicht zuletzt mit dem Ziel, die hohe Nachfrage zu bedienen, und hat dazu beigetragen, dass sich nicht-kommunale Träger vor Ort etabliert haben. Die Kommune ist in der aktuellen Lage auf diese angewiesen, um rechtzeitig Platzangebote machen zu können. Dies wird im Interview mit der Trägervertretung deutlich, wenn über telefonischen Austausch zu laufenden Vormerkungen und Verfügbarkeiten mit der Kommunalverwaltung berichtet wird. Nach Aussage der Verwaltung helfen sich darüber hinaus auch die Kommunen der Region gegenseitig aus, sodass man in SE2 beispielsweise einer Nachbarkommune, die auf eigenem Gebiet kein ausreichendes Angebot hatte, mit Plätzen in der Grenzregion aushelfen konnte. So wurden in SE2 mehrfach Kinder der Nachbarkommune(n) gegen entsprechende Ausgleichsfinanzierungen in Einrichtungen aufgenommen.

Bedarfsplanung: Kurzfristigkeit überwiegt

Die aktuellen Probleme in der Bedarfsdeckung sind in der Kommunalverwaltung erkannt. Diese sind offenbar nicht zuletzt auch wegen fehlenden Vorlaufs aus einem Planungsdefizit heraus entstanden. Die in den Interviews geschilderten Ansätze haben unterschiedliche Planungshorizonte, wobei die Einhaltung der Viermonatsfrist auch hier den zentralen Orientierungspunkt der kommunalen Steuerungsstellen darstellt. Jedoch entspricht die Planung nicht immer dem tatsächlichen Bedarf, weshalb angesichts hoher Vormerkzahlen oft kurzfristig Lösungen gefunden werden müssen: „We need to take care of it within

four months and we always do, but it means that we need to open up preschools suddenly, which we don't want to do. So we're working a lot with that" (SE2.1).

Angesichts dessen ist die Kommunalverwaltung in SE2 dazu übergegangen, die Planung zweigleisig aufzusetzen:

„So in short-term, we always try to work together with the alternatives in the group and tell them to the families, 'These are the alternatives, so look at them'. And in the long-term we always try to look ahead, we need to build more" (SE2.2).

Entsprechend werden für die Deckung der Nachfrage kurzfristig Einrichtungen (neu) eröffnet oder erweitert. Die enge Abstimmung mit den dafür relevanten Akteuren (Stadtverwaltung, Architekten, Träger etc.) wird von der zuständigen Verwaltungsmitarbeiterin als pragmatischer und lösungsorientierter Prozess beschrieben.

Daneben läuft offenbar eine längerfristige, statistikbasierte Planung von Neubau- und Erweiterungsprojekten der Kommune, die in einem fortlaufenden, mehrstufigen Prozess dem kontinuierlichen lokalen Bevölkerungszuwachs Rechnung tragen will: „To prepare (...), that's something we do all the time, so everybody will have a place to stay within four months" (SE2.1). Erst nach Erstellung der Detailplanung durch die Verwaltung im zuständigen kommunalen Ausschuss werden das Ausbauvorhaben und die Finanzierung dafür beantragt. Der Planungsprozess erscheint jedoch angesichts der geschilderten Ansätze insgesamt eher situativ, trotz vorausplanender Komponente. Bei den laufenden Ausbaubemühungen wird deutlich, wie stark die Suche nach Lösungen oft lokal und zeitlich fokussiert erfolgt, weil die Verwaltung nur so in der Lage ist, rechtzeitig Plätze anzubieten. Um der Nachfrage begegnen zu können, werden laut der zuständigen Interviewpartnerin mit unterschiedlichem Zeithorizont immer wieder neue Einrichtungen eröffnet, so beispielsweise im folgenden Jahr eine neue sechsgruppige Einrichtung in einem kleineren Dorf innerhalb der Kommune. Hier zeigt sich, ähnlich wie in SE1 geschildert, ein Trend hin zu größeren Einrichtungen. Ein weiteres Ausbauprojekt sieht die Auslagerung einer Vorschulgruppe in ein Schulgebäude vor, sodass die dadurch freiwerdenden Räumlichkeiten in der Kindertagesstätte für jüngere Kinder genutzt werden können.

Neben dem regulären Ausbau setzt auch diese Kommune auf temporäre Angebote im Sinne befristeter Plätze. Laut Kommunalverwaltung erfolgt dies durch eine kurzfristige, zeitlich begrenzte Schaffung neuer Plätze, für die vorübergehend neue Gruppen in Einrichtungen des kommunalen Trägers eröffnet werden. Dies geschieht in Räumlichkeiten bestehender Kindertagesstätten, in Anbauten in Containerbauweise, aber auch in gänzlich separaten Einrichtungssettings: „Sometimes you will be in a place in between, so we need to extend it with *moduler*, small houses which can be anything, suddenly it's an office, sometimes it's a preschool" (SE2.1).

Im Interview mit der Kommunalverwaltung wird dieses Vorgehen, Kinder in Übergangsgruppen zu betreuen, als hilfreiche Strategie beschrieben, die Flexibilität ermöglicht. Inwieweit diese Gruppen unter vergleichbaren Rahmenbedingungen wie reguläre Einrichtungen arbeiten, bleibt unklar⁷⁰. Es stellt sich insgesamt die Frage, ob und wie in solchen kurzfristigen und temporären Maßnahmen angesichts des Fachkräftemangels, der auch in SE2 thematisiert wird, eine gute strukturelle und pädagogische Qualität gestaltet und gewährleistet werden kann. Die einzelnen in SE2 geschilderten Planungsansätze ergeben in ihrem Nebeneinander (noch) keine vollständig integrierte Strategie. Vielmehr überwiegen derzeit die kurzfristig nachsteuernden Reaktionen angesichts der drängenden Verfügbarkeitsproblematik.

Das Aufnahmeverfahren beim kommunalen Träger als Gegenstand von Organisationsentwicklung

Anders als in SE1 erfolgt in SE2 das Aufnahmeverfahren in den kommunalen Einrichtungen grundsätzlich getrennt von dem der privaten Träger. In der Verwaltung sind aktuell drei Mitarbeitende zuständig für das gesamte Prozedere. Die Bedarfsmeldung für kommunale Einrichtungen kann über die Website der Kommune oder schriftlich per Formular vorgenommen werden. Zum Zeitpunkt der Erhebung erfolgt eine organisationale und technische Überarbeitung des kommunalen Aufnahmeverfahrens in SE2. Hintergrund ist der Wegfall von Stellen in dem zuständigen Arbeitsbereich, weshalb in diesem u. a. Überarbeitungsbedarfe rund um das Aufnahmeverfahren gesehen werden. Der interne personelle und technische Reorganisationsprozess hat nach Verwaltungsangaben zum Ziel, Arbeitsweise und Verfahren zu „optimieren“ (SE2.3) und wird in diesem Sinn von einer Mitarbeiterin der internen Entwicklung begleitet. Konkret räumt die Kommunalverwaltung ein, dass es Überarbeitungsbedarf besonders im Bereich der Planung gibt. Anders als in anderen Kommunen verfügt die Verwaltung für Kindertagesbetreuung in dieser Kommune über keine ausreichenden Möglichkeiten der (Bedarfs-)Planung. Es fehlt den zuständigen Mitarbeiterinnen nach eigenen Angaben an einem adäquaten Planungs- und Vergabeprozess. Die IT-Ausstattung sei veraltet („ancient tools“, SE 2.3) und nicht

70 Die spontane Besichtigung durch das Interviewteam einer solchen Übergangsgruppe, die in einem Gebäude der Kommune untergebracht ist, wirft zumindest Fragen bezüglich der Ressourcenausstattung in solchen Settings auf. Die besichtigte Gruppe besteht aus ein- und zweijährigen Kindern, die einige Monate später im Herbst in eine reguläre Einrichtung wechseln sollen. Die Gruppe ist dann zur Schließung vorgesehen. In diesem Fall spiegelt sich der provisorische Charakter nicht nur in der sehr pragmatischen Raumausstattung. Das Personal in dieser Übergangsgruppe hat mit Ausnahme einer Fachkraft keine frühpädagogische Qualifikation.

geeignet für ein umfassendes Verfahren mit dem notwendigen Planungsvorlauf. Das Problem ist erkannt und soll nun angegangen werden:

„We have tried to look into can we just have one system for everything, because in some municipality in Sweden they have it but we haven't got the data program. It's not good enough because you need to have a planning, you need to be half a year in advance, maybe year in advance to see what's coming. We haven't got a good system for it yet. So we have started to speak if we can solve that and we can solve that maybe but we haven't found a good way yet“ (SE2.2).

Gleichzeitig sind die Mitarbeiterinnen mit einer hohen Zahl verwaltungsinterner Anfragen konfrontiert, da sie aufgrund ihrer Datensysteme zur Kindertagesbetreuung Zugang zu umfassenden und nachgefragten Informationen rund um die Vorschule haben. Der Überarbeitungsbedarf des Aufnahmeverfahrens wird primär mit fehlender Effizienz und einer hohen Arbeitsbelastung aufgrund von Stellenabbau begründet. In diesem Sinne erfolgt derzeit eine Analyse der relevanten Arbeitsprozesse aus Entwicklersicht, mit denen die Platzvergabe befasst ist, um Verbesserungsmöglichkeiten an dieser Schlüsselstelle der Zugangsverwaltung zu identifizieren. Dies schildert die hierfür zuständige Mitarbeiterin mit Blick auf die Kolleginnen und Kollegen:

„We are trying to make everything that we work with more efficiency and it has been decided (...) to make the work that you [we] do more efficient because you [we] are working extremely well but with quite ancient tools (...). So we started to kind of process everything and go through what these guys do“ (SE2.3).

Zugangsprobleme benachteiligter Familien als Ergebnis des aktuellen Planungs- und Vergabeverfahrens werden dabei höchstens in indirektem Zusammenhang mit den beobachteten Defiziten gebracht. Die Auswirkungen der aktuell eher kurzfristigen Bedarfsplanung und den Auswirkungen der Platzknappheit zeigen sich hier erneut.

So sinkt auch in SE2 das Eintrittsalter der Kinder in der Kindertagesbetreuung. Grundsätzlich ist das durchschnittliche Eintrittsalter der Kinder in SE2 etwas höher als in Gesamtschweden, wie im Interview dargelegt wird: Da Väter in SE2 tendenziell länger in Elternzeit seien als anderswo, nähmen die Kinder später Betreuungsangebote in Anspruch. Die Verwaltung beobachtet in jüngerer Vergangenheit jedoch vermehrt, dass die Kinder in jüngerem Alter in die Einrichtung kommen, da Eltern sich immer früher für einen Platz vormerken würden. So sei etwa zwei Jahre zuvor das durchschnittliche Eintrittsalter noch zwischen eineinhalb und zwei Jahren gelegen, mittlerweile liege es jedoch eher zwischen einem und eineinhalb Jahren. Als Grund wird auf die Platzknappheit verwiesen, da eine möglichst frühe Vormerkung die Chance, einen Platz in der

Wunscheinrichtung zu erhalten, erhöht: „I think it's because we have so few free places to go. So they apply earlier because they want to have a place on just that [preschool, Anm. d. Verf.] they want to go to“ (SE2.3).

Bei der Platzvergabe werden, wie in SE1, neben dem Vormerkdatum in zweiter Linie auch der Geschwisterstatus und das Alter des Kindes als Vergabekriterien zugrunde gelegt. Wenn Familien das Platzangebot nicht annehmen wollen oder können, müssen sie sich erneut vormerken und gegebenenfalls wieder vier Monate warten: „If you say no, you have to apply again. [...] And then we have bought ourselves four months, because they start all over again“ (SE2.3).

Mitunter wird beobachtet, dass Einrichtungsleitungen versuchen, bei der Vergabe von Plätzen einzugreifen, um situativ Kinder zu priorisieren: „They want to kind of hijack the queue rules“ (SE2.3). Obwohl Einrichtungsleitungen einzelnen Kindern wohlmeinend einen Platz zuteilen möchten, müssten sie jedoch den allgemeinen Vergabevorgaben folgen. Wegen des zentralisierten Verfahrens gibt es im Prinzip keine Vergabespielräume für die Einrichtungsleitungen.

Insgesamt wird in den Interviews deutlich, dass die interne (Weiter-)Entwicklung des Planungs- und Aufnahmeverfahrens einem Optimierungsziel folgt, das von einer Effizienzsteigerung der lokalen Verwaltungsprozesse geleitet ist.

Das Aufnahmeverfahren bei privaten Trägern

Das Aufnahmeverfahren bei Einrichtungen der privaten Träger erfolgt in SE2 getrennt vom kommunalen Verfahren („the private preschools have their own system“, SE2.1). Anders als in SE1, wo nicht-kommunale Träger am kommunalen Verfahren teilnehmen können, ist dies hier bisher nicht vorgesehen. In der Praxis findet jedoch im Rahmen von Vergabeverfahren ein Austausch zwischen Kommune und privaten Trägern statt. Familien melden sich direkt bei einer privaten Einrichtung an. Im Interview berichtet die Vertretung eines kleinen privaten Trägers mit zwei Einrichtungen, dass Eltern in der Regel gut über ihre Einrichtungen informiert seien und sie sich diese oft gezielt aussuchten. Diese Konstellation führe nach Einschätzung einer Vertretung der kommunalen Verwaltung häufig bereits bei der Vormerkung zu einem engeren Verhältnis zwischen Einrichtung und Familie, weil die Einrichtungsleitung früh im direkten Kontakt mit den Familien sei („she knows everything about the family that wants her place“, SE2.1), anders als in den kommunalen Einrichtungen, wo die Leitung wegen des zentralisierten Verfahrens die Familien in der Regel erst nach Platzvergabe kennenlernen dürfe. Bei der Platzvergabe gelten wiederum im Sinne der gesetzlich vorgeschriebenen Gleichwertigkeit öffentlicher und privater Angebote die gleichen Kriterien wie bei der Kommune. Entscheidend sind in erster Linie das Vormerkdatum sowie ferner das Alter des Kindes und der Geschwisterstatus. Die Trägervertretung beschreibt dies so: „I have the date when they applied and it could also be the age of the child of course. If

it's an older child or if it's a sibling. The siblings are going“ (SE2.2). Weitere soziale Kriterien sind zumindest bei diesem privaten Träger nicht vorgesehen. Allerdings gibt es auch hier durchaus Handlungsspielräume in Rücksprache mit der Kommune, wenn die Einschätzung des besonderen Bedarfs einer Familie im Raum steht: Den Schilderungen zufolge haben in solchen Fällen bereits telefonische Absprachen zwischen Kommune und diesem Träger stattgefunden, wenn akut ein Platz gefunden werden muss („we can have a discussion“, SE2.2). Dies eröffnet zwar Möglichkeiten, jedoch auch eine gewisse Willkür in der Einschätzung von Bedarfen.

Zusammenarbeit von Kommune und privaten Trägern im Aufnahmeverfahren

Auch in SE2 weist die Kommunalverwaltung mehrfach darauf hin, dass die privaten Träger nicht der Angebotsfrist von vier Monaten unterliegen. Von Seiten der Träger führe dies wie in SE1 dazu, dass Eltern sich früher vormerken müssten und dies oft auch tun. Dadurch erhielte das Vormerkdatum bei den privaten Trägern jedoch als Vergabekriterium aus Sicht der Familien ein vergleichsweise größeres Gewicht als bei der Kommune. Bei der Kommune seien Eltern durch ein garantiertes Platzangebot nach spätestens vier Monaten weniger zu einem immer früheren Handeln gezwungen. Wie in SE1 wird hier deutlich, dass diese ungleiche Ausgangslage von der Kommune als Wettbewerbsnachteil empfunden wird („she doesn't need to say yes after four months because she is private“, SE2.1).

Ein gemeinsames Aufnahmeverfahren für kommunale und private Träger war zwar bereits angedacht, ist jedoch (noch) nicht zustande gekommen. Dies wäre jedoch im Interesse der Kommune, die bereits zweimal einen entsprechenden Austausch gesucht hat, um die Vormerkung für die Familien zu vereinfachen. Ihren Angaben zufolge sind die privaten Träger in der Frage eines gemeinsamen Verfahrens jedoch uneinig („they are divided“, SE2.2). Ein Argument dagegen waren die Defizite des kommunalen Aufnahmeverfahrens, das nicht zuletzt daher aktuell überarbeitet wird. Die Vertretung eines privaten Trägers äußert sich skeptisch, da die wenigen nicht-kommunalen Träger von den Alleinstellungsmerkmalen ihrer Einrichtungen profitierten und die Aufgabe dieser Vorteile nicht in ihrem Interesse liege. Dabei stellt sie auf die Wahlfreiheit der Eltern ab, die die Existenzgrundlage der nicht-kommunalen Träger darstelle und die man nicht aufgeben möchte:

„Why it doesn't work for me my opinion is that we're few and when they apply to my preschool they apply to my preschool. They read about it, they heard about it, they know about it, so they're interested in, in our way of working. (...) The thing is that the parents have a choice. That's the basic. So it's not easy to find a system“ (SE2.2).

Im Unterschied zu der Großstadt SE1 wird in der kleineren Kommune SE2 deutlich, dass die Zusammenarbeit zwischen Kommune und privaten Trägern trotz fehlendem gemeinsamen Verfahren enger ausfällt. Dies dürfte auch am großflächigen, ländlichen Kontext liegen, wo die Kommune auf die privaten Träger angewiesen ist, um flächendeckend Angebote machen zu können.

7.3.3 Zugang zu gleicher Qualität: strukturelle Herausforderungen

Auch in Kommune SE2 stellt sich insgesamt die Frage nach Zugängen zu Angeboten gleicher Qualität und den Steuerungsmöglichkeiten in der Qualitätsentwicklung vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangsbedingungen von Familien. Diese Frage wird explizit als Herausforderung für die Kommunalverwaltung und ihre Angebotsgestaltung mit verschiedenen Adressaten verstanden. Sie wird aber auch, wenngleich eher implizit, im Rahmen der Ausgestaltung des Verhältnisses von Kommune und privaten Trägern unter den gegebenen Bedingungen verhandelt.

Umsetzungsdilemma bei „Gleichheit“ (*equality* bzw. *likhet*) in der kommunalen Zugangsgestaltung

In den Interviews mit der Kommunalverwaltung von SE2 sowie mit dem Träger wird die Frage nach Gleichheit und gleichem Zugang ähnlich wie in SE1 umfassend reflektiert. Dabei wird problematisiert, dass, obwohl die geltende gesetzliche Regelung zur Allgemeinen Vorschule Gleichheit im Zugang suggeriert, Familien je nach ihrer Ausgangssituation und ihren Ressourcen unterschiedlich davon profitieren und auch die Probleme, die entstehen können, unterschiedlich gut lösen können. Die Kommunalverwaltung in SE2 räumt dazu ein, dass der konstante Mangel an Plätzen trotz einer wegen der Platzgarantie relativ kurzen Wartezeit sozioökonomisch schwächere Familien härter treffe, weil sie auf einen frühzeitigen Betreuungsplatz angewiesen seien und keine (finanziellen) Ausweichmöglichkeiten hätten.

„If you have your resources, you can turn down a place because you would know within maybe two, three months I will have a chance to start where I live and they can afford it. So they can say, well, then I wait. But if you do need your money, you need your monthly salary, you can't afford to say that. Therefore, they need to do the inconvenient traveling. [...] it doesn't happen often. For me, it's enough if it's five families, it's five families too much“ (SE2.1).

Auch die Vertretung des privaten Trägers bezieht sich auf den Gleichheitsgedanken, demzufolge die Regelung und damit auch der Zugang zu Betreuung

formal für alle gleich sei, so wie es das Gesetz vorgibt: „The access to preschool is the same for everybody whether you are poor or rich, whether you're old or young, whether you're a Christian or Muslim and things like that“ (SE2.2). Entsprechend gelte es auch in der Arbeit der Fachkräfte insgesamt, Gleichheit zu leben und Familien unabhängig von ihrer Herkunft zu adressieren.

„And our job, a very important part of our job is to not notice this or I mean that no one notice if you are from a poor family or a rich family or from Iraq or from wherever. That's one of the most important things, we have to think about in the way we work to treat, to talk to everyone in the same way, individual of course but not because of these things“ (SE2.2).

Hier wird erneut ein hoher Grad an Reflexion des gesetzlichen Auftrags sichtbar, aber auch das Narrativ der Gleichwertigkeit (*equality*), das den Diskurs insgesamt prägt. Man sei sich in der Kommunalverwaltung laut einer Vertretung bewusst, dass die Ausgangssituation der Eltern in Zugangsfragen eine Rolle spiele: „It's the same access rule, but the truth is parents have different choices because they are living in different situations. (...) So that's the unequal thing“ (SE2.3). Im steuernden Umgang mit diesen Ungleichheiten scheinen Aspekte unterschiedlicher kultureller Herkunft manchmal stärker präsent zu sein, während sozioökonomische Unterschiede weniger thematisiert werden. Konkret wird im Gespräch mit der Kommunalverwaltung von SE2 über die geltende Zugangsregelung und die Situation der Ein- und Zweijährigen, für die die kostenfreie Allgemeine Vorschule noch nicht greift, deutlich, dass der Diskurs über die Inanspruchnahme der Vorschule stark durch die schwedische Tradition einer hohen Müttererwerbstätigkeit geprägt ist. Ein- und zweijährige Kinder von Müttern, die nicht berufstätig sind bzw. sein wollen, und auch keine Berufstätigkeit anstreben (also nicht als arbeitssuchend gelten), sind in der gesetzlichen Regelung im Bildungsgesetz nicht explizit berücksichtigt, vielfältige andere Konstellationen wie Ausbildung und Elternzeit schon (Skollagen, §§ 4–7). In den Interviews mit den Vertretungen der Kommune wird deutlich, dass in deren Wahrnehmung die Gruppe derjenigen Kinder ab zwei Jahren, die keine Einrichtung besuchen, sehr klein ist, da Mütter spätestens dann in der Regel wieder in ihren Beruf zurückkehren:

„If you are immigrant and you come from a culture where you think it's a natural thing to be a stay-at-home mom, then you obviously are not from Sweden. It's very rare to have a Swedish born parent thinking it should be a stay at home parent, it's very rare“ (SE2.3).

Dies ist zum einen das Resultat der jahrzehntelangen Tradition der Vorschule als Möglichkeit, die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern. Zum anderen ermöglicht es die im internationalen Vergleich lange Elternzeit den Eltern, ihre Kinder

bis zu 480 Tage zu Hause zu betreuen, bevor sie in die Erwerbstätigkeit zurückkehren: „You don't need to start to work when the child is one year old. You can actually be at home for two years“ (SE 2.3). In der Praxis sind so viele Frauen erwerbstätig, dass die Situation von nicht berufstätigen Müttern, wie sie jedoch bei zugewanderten Familien aus anderen Herkunftskulturen verbreitet ist, bisher nicht explizit einkalkuliert wird. Vielmehr wird eingeräumt, dass die Kinder in diesen Fällen erst mit drei Jahren die Möglichkeit haben, die Allgemeine Vorschule im Umfang von 525 Stunden zu besuchen. Es gibt jedoch auch für Kinder unter drei Jahren, deren Mütter (oder Väter) zu Hause und nicht arbeitssuchend sind, Möglichkeiten, frühpädagogische Angebote zu besuchen, entweder über die Offene Vorschule oder bei besonderen Bedarfen auch die reguläre Vorschule.

Die Interviews legen nahe, dass hier eine Art blinder Fleck auf Seiten der zuständigen Verwaltungsorgane besteht. Es wird primär von der in Schweden typischen frühen Erwerbstätigkeit von Müttern junger Kinder und von einem Doppelverdienermodell ausgegangen; andere Erwerbskonstellationen, die bei eingewanderten Familien stärker verbreitet sind, scheinen strukturell weniger berücksichtigt zu sein. So lautet die Antwort auf die Frage, wie sich der Zugang zur FBBE gestaltet, wenn die Mutter „Hausfrau“ sei und bleiben wolle: „That's an interesting question, we haven't thought about it. So unsure“ (SE2.3). Statt der regulären Einrichtungen greift in diesen Fällen das System der Offenen Vorschule und weiterer sozialpädagogischer Angebote. Es gibt z. B. sogenannte „Einführungsvorschulen“ für Neuzugewanderte, die einzelne Kommunen anbieten, sowie Sprachkurse, die eine Kinderbetreuung miteinschließen. Trotz umfassender Regelungen kann dennoch ein Ungleichgewicht je nach Erwerbsstatus der Eltern entstehen, und der Zugang zum regulären Angebot könnte bei Platzknappheit gerade für die Kinder in dieser Gruppe erschwert sein. So konstatiert eine Vertreterin der Kommune: „The kind of rich people always get it“ (SE2.3) und problematisiert damit das, was in der Wissenschaft als Matthäuseffekt bekannt ist (vgl. Kapitel 2.1). Im Zusammenhang mit der postulierten Gleichheit bildet die pädagogische Qualität des Angebots zudem ein weniger zentrales Thema als in SE1. Mit Blick auf die Qualitätsentwicklung des kommunalen Angebots berichtet die dafür zuständige Mitarbeiterin, dass ein IT-basiertes Monitoring-System für die Einrichtungen entwickelt worden sei. Dabei betont sie den eigenen Handlungsspielraum in der Ausgestaltung dieses Prozesses, den jede Kommune im Sinne ihres Selbstbestimmungsrechts hat und den sie genutzt habe:

„That's why I chose to build my own system and then I found a kind of computer guy that had a way so I can rather easily have the results from just one preschool or from one principal's several preschools and I can compare preschools from one area with another area. (...) but we haven't got a system for this in whole Sweden. So every municipality does it differently“ (SE2.1).

Hier wird ein Unterschied zu SE1 deutlich, wo im Großstadtkontext nicht nur mehr Personal mit dem Thema befasst ist, sondern auch ein expliziter Fokus auf eine systematisch angelegte Qualitätsentwicklung gerichtet wird, die als zentrale Voraussetzung für *gleiche* Bedingungen der Teilhabe an FBBE verstanden wird. In SE2 wird vielfach auf die Kompensationsfunktion von frühkindlicher Bildung vor dem Hintergrund ungleicher Ausgangslagen rekurriert. Vertreterinnen und Vertreter der kommunalen Verwaltung ebenso wie der privaten Träger betonen, dass die Vorschule in erster Linie für die Kinder da sei, die davon profitieren können und sollen. Vor diesem Hintergrund hat auch SE2 eine sozioökonomisch ausgerichtete Finanzierung etabliert, die wie in SE1 vorsieht, dass Einrichtungen mit einem gewissen Anteil an Kindern aus Familien mit niedrigem Bildungsstatus (Bildungsniveau der Eltern in der Einrichtung insgesamt unter ISCED Level 2.0) oder kürzlich zugewanderten Familien (18 % der Kinder oder mehr haben Eltern, die innerhalb der letzten vier Jahre zugewandert sind) eine zusätzliche Finanzierung erhalten: „The areas which have these socio-economical weak families, they have more money to start with. (...) it's a compensation. So if you have more vulnerable families, you will have more money because we have a compensation [model]“ (SE2.1). Damit wird nach Angaben der Kommunalverwaltung die pädagogische Arbeit in diesen Einrichtungen unterstützt, um letztlich ungleiche Ausgangslagen der Einrichtungen bzw. der sie besuchenden Kinder auszugleichen. Neben solchen übergreifenden Ansätzen der Kommunen zeigen sich jedoch auch in SE2 strukturelle Herausforderungen für die Träger im Hinblick auf eine (un)gleiche Qualität.

Neben-, Mit- und Gegeneinander zu gleicher Qualität? Herausforderungen im Kontext von kommunaler und privater Trägerschaft

Bereits im Rahmen des Aufnahmeverfahrens wurde deutlich, dass das Verhältnis zwischen Kommune und privaten Trägern in SE2 ähnlich komplex, in der Praxis jedoch etwas anders ausgestaltet ist als in SE1. Zum Ersten lässt sich ein ähnliches Nebeneinander der kommunalen und privaten Anbieter beobachten. Zwar können Kommunen den privaten Trägern nicht grundsätzlich die Eröffnung eines Angebots verweigern, dennoch gab es auf Seiten der Kommune eine gewisse Skepsis gegenüber nicht-kommunalen Bildungs- und Betreuungsangeboten, was sich aber zuletzt langsam gewandelt habe („the wind has changed a bit“, SE2.2).

Ein Konkurrenzverhältnis wird auf Nachfrage sowohl von Trägerseite als auch von Seiten der Kommune verneint. Gleichzeitig lässt sich an verschiedenen Stellen eine gewisse Reibung beobachten. So schildert die Trägervertretung ähnlich der Kollegin in SE1 eine eher zurückhaltende Unterstützung, die sie von der Kommune erhalte, und in der Folge versuche man, sich zu arrangieren und eigene Wege in der Klärung von Fragen zu finden: „We find our own ways to look after what we need“ (SE2.2). Die Rolle privater Anbieter ist in der Kommune von einem

Wechsel politischer Präferenzen diesbezüglich geprägt. Obwohl sich nach wie vor kritische Perspektiven auf private Träger beobachten lassen, nimmt die Kommune keinen so stark sozialdemokratisch geprägten Einfluss auf das öffentliche Angebot wie in SE1. Vielmehr ist die lokale Entscheidungsebene eher von parteipolitischen Wechsels geprägt, was dazu führt, dass sich die Präferenzen bezüglich einer Stärkung bzw. Schwächung des privaten Segments bisher mehr oder minder die Waage zu halten scheinen. Dies dürfte nicht zuletzt daran liegen, dass die Kommune in der lokalen Angebotsgestaltung auf die privaten Träger und ihre Plätze angewiesen ist, wie mehrfach deutlich wird. Dies liegt zum einen an der stetig wachsenden Nachfrage, die die Kommune aus dem eigenen Angebot heraus nicht umfassend decken kann. Hier ist sie gezwungen, Plätze der privaten Träger aktiv miteinzubeziehen, um die Angebotsfrist einhalten zu können. Vor diesem Hintergrund hat die Kommune ein verstärktes Interesse an einem gemeinsamen Aufnahmeverfahren, das von Anfang an die privaten Träger miteinschließt. Sie ist daher mehrfach auf diese zugegangen, um die Vormerkung für FBBE-Angebote zu vereinheitlichen. Die privaten Träger, die aufgrund eines spezifischen Elterninteresses ihre Plätze in der Regel gut besetzen können und weniger auf zentrale Vergabeplattformen angewiesen sind, stellen die Effizienz des kommunalen Aufnahmeverfahrens in Frage. Dennoch ist bei der Platzvergabe aktuell viel Austausch notwendig; entsprechende Bezüge werden von der Vertretung der kommunalen Verwaltung betont: „Therefore you have a good relationship with Fred and Nicole that work with the application system in the municipality“, SE2.2). Zudem erfolgt die Abwicklung der Elternbeiträge auch für die privaten Einrichtungen über die Kommunalverwaltung. Es besteht angesichts der vielfältigen, auch verwaltungsbedingten Verschränkungen auf beiden Seiten regelmäßiger Kommunikationsbedarf und auch Kontakt zwischen den eigenen Einrichtungsleitungen und den kommunalen Stellen, auf die auch die privaten Träger angewiesen sind.

Zum zweiten ist das Verhältnis von Kommune und Trägern auch in SE2 von den Verantwortlichkeiten im Rahmen des Qualitätsmonitorings geprägt. Anders als in der Großstadt SE1 verfügen Verwaltung und Aufsicht der privaten Träger in SE2 insgesamt über weniger professionalisierte Ressourcen. Die genaue Anzahl der entsprechenden Einrichtungen muss die für die Trägersaufsicht zuständige Vertretung der kommunalen Verwaltung während des Interviews nachschlagen. „I should know this because I’m the one that looks after them. But they have become so many“ (SE2.1). Die Verantwortung für die Qualitätsprüfung als solche ist jedoch fest verankert und wird grundsätzlich auch für notwendig gehalten, nicht zuletzt, weil gerade im gewinnorientierten Segment Schieflagen entstehen können:

„It’s also very important to look that someone controls all of the preschools, that we’re doing what we’re supposed to do. Because we had some bad stories in Sweden with people that just do it for money, and on Wednesday there is no more food for the children“ (SE2.2).

Im Fall von SE2 werden sowohl die Qualitätsentwicklung in den kommunalen Einrichtungen als auch die Aufsicht über die privaten Träger von ein und derselben Person wahrgenommen. Es entsteht in den Interviews der Eindruck, dass die Überprüfung der privaten Träger im Detail letztlich von Ressourcen, Ansatz und Einsatz der formal Zuständigen in der Kommunalverwaltung abhängt, gerade wenn dies in kleineren Kommunen nur einen Aufgabenbereich von mehreren in den Händen einzelner Personen im Feld der Kindertagesbetreuung darstellt. Dies bestätigt auch ein Austausch mit dem schwedischen Kommunalverband, der auf die unterschiedlichen Ausgangslagen der Kommunen verweist. Inhaltlich betont die Kommune als kontrollierende Instanz ähnlich wie in SE1 ihre lediglich allgemein beratende Funktion. Auch hier wird seitens der Trägervertretung eine fehlende Einbindung in Fortbildungsangebote der Kommune moniert. Diese sei nicht an der Tagesordnung, was auf weiterhin bestehende Vorbehalte zurückgeführt wird. „But I think still there (...) is something like ‚no, they have to do it themselves‘“ (SE2.2). Die privaten Träger wünschen sich hier mehr Zusammenarbeit („some things could be better maybe working together“, SE2.2). Die Vertretung der kommunalen Verwaltung betont diesbezüglich die Notwendigkeit gegenseitigen Lernens, verweist aber auf die Möglichkeiten der Zusammenarbeit von privaten Trägern untereinander ohne Beteiligung der Kommune. Gleichzeitig kommt im Interview eine Kooperationsidee seitens der Vertretung der kommunalen Verwaltung auf: Sie erklärt sich zum Teilen pädagogischen Materials bereit, was sie mit dem geringen Aufwand begründet. Dies kann als Signal der Annäherung gewertet werden, dass von einer etwas offeneren und pragmatischeren Arbeitsweise als in SE1 zeugt.

Insgesamt wird in den Interviews ein strukturell verankerter Wettbewerb gerade in Qualitätsfragen zwischen den beiden Anbietersegmenten evident, auch hier stärker mit Blick auf die privat-gewerblichen als die privat-gemeinnützigen Träger. Eine Reibung zwischen kommunalen und privaten Anbieterlogiken bestätigt sich. In der Gestaltungspraxis scheint in SE2 jedoch aufgrund einer gemäßigteren politischen Perspektive und der Einsicht in eine gegenseitige Abhängigkeit eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft vorzuliegen.

7.3.4 Kommunale Informationspolitik im Kontext von Einsparungen in der Verwaltung

In SE2 liegt die Aufgabe der Elterninformation bei der Vormerk- und Platzvergabe der Kommune, die gleichzeitig Elternbüro ist. Dies bestätigt die bereits geschilderte Prozessanalyse, die Information als dessen Aufgabe ausweist. Seitens der Kommune wird vor allem auf deren Internetseite verwiesen und die dort hinterlegten Informationsangebote für Familien rund um die Kindertagesbetreuung. Informationen zur Vorschule werden dort jedoch nur auf Schwedisch

bereitgestellt. Mit Blick auf die Angebotsarten gibt die Kommunalverwaltung an, bereits bei der Vormerkung konkret und gezielt auch zu Angeboten der Kindertagespflege und zu Einrichtungen privater Träger zu beraten:

„So when we have a family and we know they want a place, we always offer them, if we haven't got a municipality preschool, we have a free preschool or we have daycare. We look at all alternatives; we really make them aware of the alternatives, so they can see them and choose for themselves“ (SE2.2).

Neben dem Elternbüro wird wie in SE1 auf den zweiten zentralen Informationskanal verwiesen, über den schwedische Kommunen Informationen für Familien auch zur Kindertagesbetreuung organisieren, nämlich die Arbeit der Vorsorgestellen in Familienzentren. Die zuständigen Mitarbeiterinnen der Kommune besuchen auch hier zweimal pro Jahr diese Einrichtungen und schulen das Personal vor Ort.

Dabei wird der Bedarf an Informationen für Eltern in der Kommunalverwaltung deutlich wahrgenommen. Nach Angaben der Kommune melden höchstens die Hälfte der Eltern ihre Betreuungsbedarfe mit dem notwendigen zeitlichen Vorlauf von mehreren Monaten an: „About half of the applications I would say do that, or a third“ (SE2.3). Stattdessen gingen viele fälschlicherweise von einer sofortigen Einstiegsmöglichkeit aus: „It's very common that the applicator wants to start the same day. So we have to be better at informing“ (SE2.3). Die Vertretungen der kommunalen Verwaltung leiten daraus einen großen Informationsbedarf ab, vor allem bezüglich der Fristen und Vorläufe für die Vormerkung, den sie bisher jedoch vor allem über die gängigen Formate der Website und die Vorsorgestellen bedienen, obwohl ihren eigenen Einschätzungen zufolge an mehreren Stellen Eltern nicht über ausreichende Informationen verfügen. Es ist erkannt, dass ein entsprechendes Wissen auf Elternseite auch der internen Planung zuträglich wäre: „If you could improve the process [of informing, Anm. d. Verf.], you will have much better planning“ (SE2.3). Gleichzeitig wurde bereits im Kontext der Vormerkverwaltung deutlich, dass das Elternbüro der Kommune mit zahlreichen Aufgaben befasst und überlastet ist, sodass für weitere Maßnahmen aktuell kein Raum ist.

Mit Blick auf neuzugewanderte Familien und nicht schwedischsprachige Familien wird gleichzeitig eingeräumt, dass schwedische Sprachkenntnisse notwendig seien, um die Zugangsregelungen im Detail zu verstehen und auch, um sich anzumelden. Zwar werden über verschiedene Informationskanäle Informationsangebote gemacht. Inwiefern die Kommunalverwaltung dabei jedoch aktiv versucht, solche Angebote auch mehrsprachig aufzubereiten, bleibt insgesamt unklar. Eine intensive Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit solcher Informationsangebote erfolgt anders als in SE1 nicht. Bei Informations- ebenso wie Sprachschwierigkeiten wird lediglich auf die Möglichkeit des telefonischen Kontaktes mit dem Elternbüro verwiesen.

Darüber hinaus werden fehlende Zugänge zu digitalen Medien problematisiert, denn „you need to have computer, you need to have internet, you need to have things like that. That’s also a problem“ (SE2.3). Voraussetzung für eine erfolgreiche Vormerkung und Anmeldung sind also gewisse digitale Möglichkeiten. Wo diese fehlen, verweist die Kommunalverwaltung neben dem Elternbüro auf die Einrichtungen vor Ort. So wird berichtet, dass beispielsweise eine der besuchten Einrichtungen in einem benachteiligten Viertel bisher auf digitale Kommunikation mit den Eltern über die sonst verwendete Eltern-App verzichtet und weiterhin primär analog mit den Eltern kommuniziert, um diese zu erreichen. Hier kommt dem Personal vor Ort eine wichtige Rolle in der Kommunikation zu. Wie dies strukturell besser aufzufangen wäre, um Eltern bereits im Vorfeld der Vormerkung zu unterstützen, wird allerdings nicht explizit weiterverfolgt.

Insgesamt fungiert das Elternbüro der Kommune zwar als zentrale Anlaufstelle für die Eltern. Gleichzeitig wird jedoch im Rahmen der laufenden Prozessanalyse darauf verwiesen, dass das Elternbüro zu ausgedehnte „Service-Zeiten“ habe, deren zeitlicher Umfang es den Mitarbeiterinnen erschwere, ihre anderen Aufgaben zu bewältigen, zumal Stellen abgebaut wurden. Wenn als Lösungsansatz wie vorgeschlagen bei der Reduzierung von Service-Zeiten angesetzt wird, dürfte dies einem verbesserten Zugang von Eltern zu Informationen wenig zuträglich sein.

„That’s also one thing we are investigating here with processes, with too high service sometimes. Actually, you’re always available. When there are questions you answer the phone, you reply very quickly, you look on each child and really go through the history and you have very high level of service, which is great, but perhaps we won’t be able to continue with that because you are less people now than before“ (SE2.3).

Letztlich widersprechen sich damit das Ziel guter Zugänge zu Information und die derzeitige Zurückhaltung bei der Verfolgung zielgruppenorientierter Maßnahmen. Wie die Kommune langfristig den vielfältigen Informationsbedarfen Rechnung tragen will, bleibt offen. Es scheint jedoch nicht damit zu rechnen zu sein, dass die angestrebten geänderten Öffnungszeiten der Servicestelle zu einem verbesserten Informationsangebot führen.

7.4 Zugangssteuerung in SE1 und SE2: ein governance-analytischer Vergleich

In beiden untersuchten schwedischen Kommunen zeigt sich ein explizites Steuerungsbemühen hinsichtlich der Gestaltung des Zugangs zur Kindertagesbetreuung. Der verwaltungstechnischen Dezentralisierung ist geschuldet oder

zu verdanken, dass die Kommunen über eine hohe Autonomie in ihrer Zuständigkeit für die frühkindliche Bildung sowie über umfassende finanzielle Ressourcen durch ihre Steuereinnahmen verfügen. Gleichzeitig müssen sie nationale Rahmenregelungen und -vorgaben (Bildungsplan) umsetzen bzw. ausgestalten und sind dieser übergeordneten Verwaltungsebene gegenüber auch rechenschaftspflichtig (Schulinspektion). Die dadurch vordefinierten Handlungsspielräume in der lokalen Angebotsumsetzung und -steuerung werden in beiden Kommunen aktiv genutzt, jedoch mit unterschiedlicher Intensität und teils unterschiedlicher Schwerpunktsetzung.

Zentrale Aufgabe der Kommunen ist, jedem Kind ab einem Jahr ein Platzangebot innerhalb von vier Monaten nach Bedarfsmeldung zu machen. Zwar schaffen es die Verwaltungen in beiden Kommunen bisher, diese Angebotsfrist trotz steigender Nachfrage einzuhalten. Dennoch wird jeweils eine unzureichende Deckung der Nachfrage deutlich, die sich beiderorts in lokal begrenzten und temporären Versorgungsengpässen im Frühjahr sowie einer hohen Zahl von Einrichtungswechseln niederschlägt. Der Platzmangel hat dabei unterschiedliche Gründe: Während in der Großstadt SE1 vor allem der Mangel an geeigneten Immobilien und Bauplätzen sowie fehlende Fachkräfte begrenzende Faktoren darstellen, liegen in SE2 die Herausforderungen in der Flächenabdeckung eines großen Einzugsgebietes sowie den begrenzten finanziellen Ressourcen. Die Kommunalverwaltungen steuern in beiden Fällen aktiv nach, sowohl durch verschiedene kurz- als auch durch längerfristige Ansätze. Die Kommunalverwaltung in SE1 beschreitet dabei einen Sonderweg über umfassende governance-politische Reformen der lokalen Steuerungsstrukturen, die letztlich die FBBE-Infrastruktur vor Ort verbessern sollen: Die lokalpolitische Steuerung des FBBE-Bereichs wurde durch die institutionelle Abtrennung vom Schulbereich über eine eigene Ausschussstruktur gestärkt. Zudem wurde die FBBE-Verwaltung des kommunalen Trägers zentralisiert. Durch diese Reformen reagiert die Verwaltung in SE1 auf den Anpassungsdruck, der von externen Akteuren formuliert wurde (nationale Inspektionsbehörde und lokale Expertenkommission), und zeigt beim Versuch, die eigene Gestaltungsmacht auszubauen, einen hohen Steuerungsanspruch. In SE2 steht die Kommunalverwaltung vor der Aufgabe, die bis dato noch unzulängliche Infrastruktur frühkindlicher Angebote auf einer großen Fläche im ländlicheren Raum aufzubauen. Sie konzentriert sich vor diesem Hintergrund auf den teils kurzfristig angelegten Ausbau. Zudem muss die Kommunalverwaltung in SE2 auf Stellenkürzungen reagieren und hat deshalb ebenfalls einen Reorganisationsprozess innerhalb der Verwaltung angestoßen, der vor allem die (Personal-)Infrastruktur rund um das Aufnahmeverfahren betrifft. In beiden Kommunen wird deutlich, dass die Kommunalverwaltung in hohem Maß von der lokalen (Partei-)Politik abhängig ist. Die direkte Konkurrenz zum Schulbereich, der auf der gleichen Steuerungsebene angesiedelt ist, hat starken Einfluss auf die finanzielle Ausstattung des Elementarbereichs.

In SE1 versucht man, dies über Steuerungsreformen aufzubrechen, um eine höhere inhaltliche und finanzielle Unabhängigkeit des Elementarbereichs zu erzielen. Die lokalpolitische Stabilität scheint hierbei längerfristige Planungen und Reformen zur Stärkung des kommunalen Angebots zu erleichtern. In SE2 variieren die finanziellen Ressourcen stärker aufgrund regelmäßiger parteipolitischer Wechsel der Kommunalregierungen, was eher kurzfristige Planungshorizonte beim Betreuungsangebot eröffnet.

Die privaten Träger sind in beiden Kommunen unterschiedlich fester Bestandteil der lokalen Angebotsgestaltung. Durch die lokale sozialdemokratische Parteitradition und das Engagement der Kommune bei den eigenen Einrichtungen dominiert das öffentliche Angebot in SE1, während private Träger in der Kommunalverwaltung eher als ein „notwendiges Übel“ gesehen werden. In SE2 stellt sich die Situation etwas anders dar: Die privaten Träger sind hier zwar auch in der Minderheit, bilden jedoch mittlerweile einen fest etablierten und akzeptierten Teil des lokalen Bildungs- und Betreuungsangebots, auf den die Kommune in der Infrastruktur angewiesen ist. Die Verwaltung in SE1 betont sehr nachdrücklich ihre hierarchische Position in der Angebotsgestaltung – vor allem mit Blick auf deren (qualitative) Entwicklung – mit dem erklärten Ziel, das öffentliche Angebot zu stärken. Daneben ist in SE1 besonders in der Elternarbeit eine zunehmende Zusammenarbeit mit anderen, auch nicht-kommunalen Akteuren und Organisationen festzustellen. Die Kommunalverwaltung geht hier gezielt neue und vielfältige Wege, um ihrem Informationsauftrag gerecht zu werden und Informationsflüsse aktiv zu steuern. So setzt sie beispielsweise auf den Aufbau von Netzwerken mit zivilgesellschaftlichen Akteuren, um neuzugewanderte und nicht schwedischsprachige Familien zu adressieren. So entstehen hier neue Kooperationsmuster in der lokalen Governance. In SE2 verfolgt die Kommunalverwaltung bezogen auf die privaten Träger von vornherein einen stärker auf Kooperation angelegten Ansatz und hat zumindest in Teilen bereits netzwerkartige Beziehungen zu privaten Trägern aufgebaut: Es gibt dort angesichts fehlender Plätze mehr Austauschbedarf als in der Großstadt SE1, wo der kommunale Träger insgesamt besser aufgestellt ist. Da SE2 die Nachfrage nicht allein decken kann, ist der Kooperationsdruck in dieser „Flächenkommune“ so groß, dass sie nach der Logik einer gegenseitigen Abhängigkeit funktionieren muss. Die privaten Träger wiederum agieren trotz formaler Gleichstellung nicht eigenständig, sondern sind auf die Finanzierung und Qualitätsbewertungen durch die Kommunalverwaltung angewiesen. Die jeweils größeren privaten Trägerunternehmen mit expliziter Profitorientierung sind von Kooperationsbemühungen seitens dieser beiden Kommunen tendenziell ausgenommen. In SE2 wird die Erfüllung der Informationsaufgabe weniger konsequent verfolgt als in SE1, auch angesichts von Personalengpässen. Die Kommunalverwaltung verweist hier auf die gängige Nutzung bestehender öffentlicher Strukturen der Gesundheits- und Familienzentren.

In beiden Fällen sind die konkrete Rolle der privaten Träger und das Verhältnis zur Kommune grundsätzlich von Ambivalenzen geprägt, die durch die Governance-Vorgaben und die politischen Prioritäten beeinflusst sind. Vor dem Hintergrund der gesetzlich verankerten Gleichstellung (gleiche Rahmenbedingungen für alle Träger) sowie der vorgeschriebenen Wahlmöglichkeit für Eltern entsteht ein wettbewerblich angelegtes Verhältnis im Sinne einer „regulierten Konkurrenz“. Gleichzeitig besteht auf der lokalen Ebene eine Hierarchie zugunsten der Kommunalverwaltung, die als staatliche Verwaltungsinstanz die Zulassung privater Träger sowie deren Qualitätskontrolle verantwortet und somit eine Kontroll- und Aufsichtsfunktion den privaten Trägern gegenüber hat. Die Kommunen sind hier in einer mindestens anspruchsvollen Doppelrolle, die Ressourcen erfordert und mit Interessenskonflikten für kommunale Steuerungsakteure verbunden sein kann. Der Fallvergleich illustriert zudem, dass diese Funktionen durchaus unterschiedlich wahrgenommen und ausgeübt werden, was auch der schwedische Kommunalverband auf Nachfrage bestätigt. In den Steuerungspraktiken der beiden Kommunen zeigen sich Unterschiede in der Ausgestaltung der governance-politischen Zusammenarbeit mit den privaten Trägern. In SE1 ist ein starker Steuerungsanspruch gegenüber den privaten Trägern festzustellen. Die Kommunalverwaltung füllt ihre Aufsichtsrolle umfassend aus, mit entsprechend umfangreicher Verwaltungsinfrastruktur. Im Bemühen, das öffentliche Segment zu stärken, aber auch vor dem Hintergrund der angestrebten systematischen Qualitätsentwicklung nutzt die Kommune die ihr zur Verfügung stehenden Kontrollmöglichkeiten mittels umfassender und regelmäßiger Prüfungen. In SE2 liegt die Aufsicht über die privaten Träger als Teilaufgabe in den Händen einer einzigen Mitarbeiterin. Zwar ist die Verwaltung insgesamt kleiner, diese Zuständigkeitsanordnung und entsprechende Interviewaussagen legen jedoch nahe, dass die Aufsicht in der Verwaltungsarbeit nicht so prioritär behandelt wird wie in SE1. Beim Aufnahmeverfahren verfolgt man in SE2 wiederum einen stärker pragmatischen Ansatz in der Zusammenarbeit mit privaten Trägern, indem bei Verfahrens- und Vergabefragen seitens der Verwaltung gezielt der Dialog gesucht wird. Auch bei der Ausgestaltung der Qualitätsarbeit in beiden Kommunen, sowohl bei deren Akzentuierung im eigenen Angebot als auch in der Interaktion mit den privaten Trägern, ist Varianz zu beobachten. In SE1 wird diese deutlich stärker verfolgt als in SE2. In beiden Kommunen wird in diesem Zusammenhang aber auch eine Zurückhaltung der Verwaltungen bei der Einbindung von privaten Trägern z. B. in die Nutzung von Fortbildungsangeboten deutlich, wobei sich die Verwaltung in SE2 hier offener zeigt. Solche Praxisdynamiken lassen die Gleichwertigkeit der einzelnen Angebote in qualitativer Hinsicht zumindest fraglich erscheinen.

Beide Kommunen weisen damit insgesamt eine hohe Steuerungsaffinität im Rahmen ihrer Umsetzungsaufgaben auf. Während die lokalen Governance-Arrangements in SE1 stärker die Elemente der Hierarchie betonen (mit

Ausnahme der Informationsgestaltung) und somit von einer hierarchischen Steuerungslogik zu sprechen ist, dominieren in SE2 die Netzwerk-Elemente, da die Kommunalverwaltung die Zusammenarbeit mit privaten Trägern aktiv sucht. Da allen Trägern grundsätzlich gleiche Rahmenbedingungen geboten werden müssen, werden zudem in beiden Fällen Elemente des freien Marktes sichtbar, weil die wettbewerblich angelegte Konkurrenz zwischen kommunalen und privaten, vor allem gewerblichen Trägern zum Tragen kommt.

Neben den lokalen Spezifika in der Governance wird empirisch die Bedeutung des nationalen Rahmengesetzes (Bildungsgesetz, *Skollagen*) und des nationalen Bildungsplans immer wieder deutlich, auf deren Grundlage die Kommunen ihrem Steuerungsauftrag und gemeinsam mit den Trägern ihrem Umsetzungsauftrag nachkommen. Die Zugangsregelung auf nationaler Ebene und die pädagogischen Leitlinien, deren Umsetzung letztlich den Zugang auch zu guter Qualität beeinflussen, bilden in der lokalen Umsetzungspraxis als rahmengebende Regelwerke eine zentrale Referenz. Nicht zuletzt ist die Kommune in ihrer Qualitätsarbeit der staatlichen Ebene gegenüber durch das Instrument der Schulinspektion rechenschaftspflichtig. Angesichts dieser Anlage wesentlicher Ordnungsprinzipien auf der nationalen Ebene (Zugangsregelung und Bildungsplan) erscheint die Einordnung des schwedischen FBBE-Systems als dezentrales System, wie sie für andere nordische Staaten vorgenommen wurde (vgl. Kutsar/Kuronen 2015), nur bedingt zielführend (vgl. Kapitel 3). Vielmehr sind gerade mit Blick auf das lokale Steuerungsgeschehen hier durchaus die Vorgaben der staatlichen Ebene zentral, sodass Schweden zumindest im Politikfeld der frühen Bildung eher als ein (dezentralisiertes) Mehrebenensystem verstanden werden kann.

8. Lokale Zugangsbedingungen in Deutschland, Kanada und Schweden im Vergleich

8.1 Kommunale Governance-Logiken in den Fallstudien

Die empirischen Analysen in den verschiedenen Kommunen in Deutschland, Kanada und Schweden haben gezeigt, dass die lokalen Zugangsbedingungen Ergebnis einer sehr vielschichtigen Gemengelage sind. Zum einen fallen die Vorgaben, die die Möglichkeiten der jeweiligen Gestaltung des frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangebots in lokalen Kontexten bedingen, unterschiedlich aus. Die Kommunen auf der lokalen Steuerungsebene haben in allen drei Ländern eine Umsetzungs- und Gestaltungsaufgabe, die sowohl ähnliche als auch unterschiedliche Verantwortungen und Aufgabenprofile vorsieht. Zum anderen sind in allen Kommunen je nach wohlfahrtsstaatlicher Ausrichtung weitere nicht-staatliche Akteure in die Kindertagesbetreuung involviert, die das lokale Angebot und die Zugänge dazu (mit)prägen. Dementsprechend hängt die Umsetzung des Zugangs einerseits davon ab, über welche Handlungsspielräume die lokalen Akteurinnen und Akteure verfügen, und andererseits davon, wie in diesem Rahmen die Handlungen zwischen den unterschiedlichen Beteiligten koordiniert werden. Zugänge zu ermöglichen, ist demnach mit vielfältigen Aushandlungsprozessen verbunden, die unterschiedliche Facetten und Teilaspekte frühkindlicher Versorgung zum Gegenstand haben. Zwischen hoheitlichen (Steuerungs-) Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und der (autonomen) Praxisgestaltung der Träger besteht dabei ein Spannungsfeld, das es nicht nur inhaltlich, sondern auch governance-politisch zu bearbeiten gilt. Dazu konnten verschiedene Governance-Logiken identifiziert werden (vgl. Kapitel 5.4, 6.4 und 7.4), die sich insbesondere danach unterscheiden lassen, wie die Anlage der Governance-Strukturen einerseits durch die Regelungsebene vorgegeben wird und wie diese andererseits auf der Gestaltungsebene ausgelegt und umgesetzt wird.

Darüber hinaus wurde deutlich, dass die verschiedenen Verantwortlichen in den einzelnen Kommunen und besonders die Kommunalverwaltungen in allen untersuchten Ländern über ihre festgeschriebenen Pflichten hinaus Möglichkeiten nutzen, im Rahmen ihrer Handlungsspielräume Schwerpunkte festzulegen und entlang eigener Handlungsorientierungen Prioritäten zu setzen, die auch Folgen für die Zugangsbedingungen von Familien vor Ort haben. Nachfolgend werden die Zusammenhänge zwischen dem beobachteten (Steuerungs-) Handeln auf kommunaler Ebene und dessen Bedeutung für das Thema des Zugangs in seinen vier unterschiedlichen Dimensionen beleuchtet: Diese sind

die Verfügbarkeit (*availability*), Bezahlbarkeit (*affordability*), Zugänglichkeit (*accessibility*) und die Passung oder Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) der frühkindlichen Angebote (vgl. Kapitel 3.3). Die einzelnen Zugangsdimensionen werden entlang der je zwei Fallstudien aus Deutschland, Kanada und Schweden betrachtet sowie international vergleichend diskutiert. Im Anschluss werden die Zugangsbedingungen in Relation zum jeweiligen Wohlfahrtskontext der drei Länder gesetzt.

8.2 Zugangsbedingungen im Vergleich

8.2.1 Verfügbarkeit

Deutschland: Platzmangel weiterhin zentral – Subsidiarität und Bedarfsplanung als Herausforderungen für die Kapazitätsfrage

Aus den Erhebungen in Deutschland geht hervor, dass sich in beiden untersuchten Kommunen der Mangel an Betreuungsplätzen bzw. die begrenzte Verfügbarkeit als zentrale Herausforderung in der Zugangsgestaltung darstellt. Während der Platzmangel in DE2 insbesondere für den U3-Bereich identifiziert wird, zeigt sich in DE1 aktuell ein größerer Bedarf an Ü3-Plätzen, wobei die Platzsituation je nach Akteur durchaus unterschiedlich wahrgenommen wird. In beiden Kommunen wird eingeräumt, dass die mangelnde Verfügbarkeit in den unterschiedlichen Alterssegmenten den Zugang insbesondere für Familien in benachteiligten Lebenslagen erschweren kann. Den Beobachtungen der kommunalen Beratungsstelle in DE1 zufolge und aufgrund der unterentwickelten Sozialraumorientierung in der Bedarfsplanung kann angenommen werden, dass es vor allem ressourcenschwächere und nicht deutschsprachige Familien sind, die keinen Platz erhalten. Dass sich diese zudem kaum Gehör verschaffen (können), legt die Tatsache nahe, dass trotz mehrerer Hundert fehlender Kindergartenplätze bisher keine Klagen eingegangen sind. Anders verhält es sich in DE2, wo laut Interviewten eine Vielzahl an Klagen anhängig ist. Dort wird jedoch vermutet, dass vornehmlich Familien aus privilegierten Verhältnissen von ihrem Recht Gebrauch machen (können), ihren Platzanspruch einzuklagen, und ressourcenschwache Familien dadurch potenziell weiter benachteiligt werden.

Während die Klagen wegen des Platzmangels in DE2 zu einem intensiven Handlungsdruck führen, leidet auch DE1 unter einer erheblichen Ausbaulast. Beide Kommunen reagieren mit einem quantitativen Ausbau, bei dem allerdings keine sozialraumspezifischen Bedarfe im Vordergrund stehen. Zudem erschwert der Mangel an aktuellen kleinräumigen, stadtteilspezifischen Daten zu lokalen Betreuungsbedarfen in beiden Kommunen, die Themen gezielter Auf- und

Ausbau von Kapazitäten, gerechter Zugang und passgenaue Versorgung effektiv zu bearbeiten.

Wie am Beispiel DE2 sichtbar wurde, können sich die Versorgungslagen in einzelnen Stadtteilen deutlich unterscheiden, wodurch bezogen auf den Zugang Segregationseffekte hervorgerufen werden können, etwa wenn ein Stadtteil besonders „unterversorgt“ ist, während es in anderen Stadtteilen nur in Ausnahmefällen Wartelisten gibt. Neben dem Wohnviertel kann auch die Mobilitätskapazität ein wichtiger Faktor für den Zugang zu FFBE-Angeboten sein. So wird u. U. der Zugang für jene Familien erschwert, die weniger flexibel auf ein Platzangebot reagieren können, das die Bewältigung eines weiten Anfahrtsweges voraussetzt, weil sie nicht über ausreichende Mobilitätsressourcen verfügen. Die von den Befragten beobachteten (und teilweise auch eingeräumten) Defizite legen trotz mangelnder empirischer Daten den Schluss nahe, dass nicht alle Bedarfe gedeckt werden können. Offen bleibt, welche spezifischen Bedarfe am Ende gedeckt werden und welche nicht (vgl. Kapitel 8.2.4).

Für die Schaffung von Plätzen für unter Dreijährige wird in beiden Kommunen angesichts knapper Einrichtungskapazitäten zusätzlich stark auf die Kindertagespflege gesetzt. Deren Koordination wurde jeweils an privat-gemeinnützige Träger ausgelagert. In DE1 wird besonders die Großtagespflege gefördert. In DE2 konzentriert sich das Angebot der Kindertagespflege auf die Innenstadt, während sie in Randgebieten weniger vertreten ist. Beide Kommunen nutzen hier die Möglichkeit, die durch die rechtliche Gleichstellung der Tagespflege im Tagesbetreuungsausbaugesetz (TAG) geschaffen wurde, um kostengünstig und flexibler als über institutionelle Einrichtungen Kapazitäten auszubauen.

Insgesamt zeigt sich in beiden Kommunen: Den meisten Akteurinnen und Akteuren ist bewusst, dass das Bildungs- und Betreuungsangebot lokal sehr unterschiedliche Verfügbarkeiten aufweist. Vom Platzmangel sind nach Aussagen der Befragten Familien aus benachteiligten Verhältnissen am stärksten betroffen. Darüber hinaus gibt es in den Interviews viele Hinweise darauf, dass die Überwindung des Platzmangels aufgrund fehlender struktureller Ressourcen als große Herausforderung wahrgenommen wird.

Kanada: Unterversorgung als Herausforderung für Zugang

In den kanadischen Kommunen besteht ein Unterangebot an Betreuungsplätzen, welches in den einzelnen Stadtvierteln unterschiedlich ausgeprägt ist. Grundlegend für die prekäre Verfügbarkeit an Betreuungsplätzen sind zum einen die finanzielle Unterversorgung des frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems sowie die fehlende Bedarfsplanung in den Kommunen.

In beiden Kommunen hängt der Zugang zu Betreuungseinrichtungen zunächst vom Wohnort der Familien ab. Sowohl für KA1 als auch für KA2 kann konstatiert werden, dass ortsansässigen Familien kein gleicher Zugang zu

Betreuung gewährt wird. Weil die Ressourcen der Kommunen nicht ausreichen, um flächendeckend Betreuungsplätze zu schaffen, sind sie bemüht, dem Unterangebot an Betreuung für junge Kinder mit punktuellen Ausbaumaßnahmen entgegenzuwirken. So versucht man, zumindest im kleinen Rahmen das öffentliche Angebot besonders in benachteiligten Wohngebieten auszubauen und über zielgruppenorientierte strategische Maßnahmen, den Zugang insbesondere für benachteiligte Familien zu verbessern.

In KA1 wurde gleichzeitig jedoch sichtbar, dass auf kommunaler Seite implizite Erwartungshaltungen den Eltern gegenüber feststellbar sind. So heißt es, es gäbe ausreichend Plätze in der Tagespflege. Eltern dürften nicht so wählerisch sein und müssten nur gewillt sein, auch längere Fahrtwege in Kauf zu nehmen. Dass Familien unterschiedliche Voraussetzungen haben, um entferntere Einrichtungen zu erreichen, wird dabei ausgeklammert. Bestehende Zugangshürden für benachteiligte Familien werden somit aus kommunaler Sicht relativiert. Somit sind die Aussagen der kommunalen Vertreterinnen und Vertreter ambivalent insofern, als dass nicht deutlich wird, ob „Zugangshürden“ auf die strukturelle kommunale Planung zurückzuführen sind oder auf die mangelnde Flexibilität der Eltern.

Schweden: lokale Engpässe trotz umfassender Versorgung

Den beiden schwedischen Kommunen gelingt es grundsätzlich, ihre gesetzlich geregelte Angebotspflicht zu erfüllen und jedem Kind innerhalb von vier Monaten einen Platz anzubieten. Insofern kann nach diesem Maßstab von einer ausreichenden quantitativen Verfügbarkeit ausgegangen werden. Beide Kommunen kämpfen jedoch auch mit Engpässen aufgrund lokal und temporär fehlender Plätze. So sind erstens Plätze je nach Lage der Einrichtungen innerhalb der Kommunen unterschiedlich gut verfügbar. Dabei kommen in der Großstadt SE1 vor allem soziale Unterschiede aufgrund residentieller Segregation sowie ein Mangel geeigneter Immobilien zum Tragen, während es im ländlich geprägten Raum von SE2 vor allem die großen Distanzen in der Fläche sind, die eine wohnortnahe Versorgung erschweren. Platzmangel stellt also kein rein großstädtisches Problem dar, sondern auch die Außenbezirke in den teilweise großen ländlichen Kommunen Schwedens sind hier besonders im Rahmen der Infrastrukturschaffung gefordert. Auch der Fachkräftemangel trägt zur Platzknappheit bei. Zweitens zeigt sich auf der Planungsebene vor allem in SE2 ein eher kurzfristiger Ansatz. In beiden Kommunen fehlt es unterjährig, besonders im Frühjahr an Plätzen, die nicht vorgehalten werden (können). Entsprechend wird in beiden Kommunen das institutionelle Angebot angesichts wachsender Nachfrage kontinuierlich weiter ausgebaut. Während die kommunale Kindertagespflege in SE1 zugunsten institutioneller Einrichtungen zurückgebaut wird,

bleibt sie in SE2 ein zentraler Baustein, nicht zuletzt, um in ländlichen Bereichen Plätze anbieten zu können.

Die Versuche beider Kommunen, die Engpässe zu verwalten, fordern eine hohe Flexibilität auf Seiten der Familien. Die Einrichtung von zusätzlichen Plätzen in Übergangsgruppen insbesondere im Frühjahr stellt mit Blick auf den Zugang in ihrer Kurzfristigkeit nur bedingt eine Lösung dar, mit denen die Verwaltungen zwar die Angebotsvorgaben erfüllen können, allerdings zum Preis von Gruppen- und Einrichtungswechseln der Kinder. Inwieweit die Übergangsgruppen in ihrem *ad hoc*-Charakter auch umfassend qualitativen Standards genügen können, bleibt offen. Zudem wird in der lokalen Vergabep Praxis offenbar der Faktor der gesetzlich vorgegebenen Wohnortnähe in beiden Kommunen aufgeweicht, um fristgerecht einen Platz anbieten zu können. Mit der Ausweitung des Vergaberadius auf das ganze Stadtgebiet in SE1 und den gegebenenfalls weiten Distanzen in SE2 nutzen die Kommunalverwaltungen ihre Handlungsspielräume, um fehlende Kapazitäten abzufedern. Damit führen aber trotz grundsätzlich guter Versorgungslage die begrenzten Angebotskapazitäten in Abhängigkeit von der Lage im Stadtgebiet und vom Zeitpunkt der Anmeldung zu Zugangseinschränkungen: Familien müssen längere Fahrtzeiten in Kauf nehmen oder auf einen passenderen Platz warten. Von Steuerungsseite wird eingeräumt, dass lokal fehlende Plätze zu einer Verstärkung von Benachteiligungssituationen führen, da besser gestellte Familien in der Regel einen Weg finden, die Betreuung zu organisieren, während andere abgehängt würden. Hier trägt die lokale Verwaltungspraxis letztlich auch zu dem sogenannten „Matthäuseffekt“ (vgl. Kapitel 2.1) bei, demzufolge es denjenigen Familien, die bereits bessere Ausgangsbedingungen haben, aufgrund dieser auch eher gelingt, einen Platz zu erhalten.

In der Perspektive der Umsetzungspraxis wirft auch die Altersdifferenzierung, die sich aus den gesetzlich festgelegten Zugangsregelungen ergibt, Fragen auf. Die über Dreijährigen haben im Rahmen der Allgemeinen Vorschule einen universell angelegten Anspruch auf kostenfreie Betreuung im Umfang von 525 Stunden pro Jahr (siehe Kapitel 7.1). Für die jüngeren, ein- und zweijährigen Kinder differenziert das Gesetz nach familialen Bedarfslagen, für die eine Angebotspflicht besteht, aus. Dabei dürften die allermeisten eltern- wie kindbezogenen Bedarfslagen berücksichtigt sein (Berufstätige, Eltern in Ausbildung, in Elternzeit und individuelle spezifische Bedarfe). Wo jedoch im lokalen Kontext Plätze fehlen, wie in beiden hier untersuchten Kommunen, dürfte es in der Umsetzungspraxis zu Priorisierungen in der kommunalen Platzverwaltung kommen, sodass die über Dreijährigen unter Berufung auf die gesetzliche Priorisierung gegebenenfalls eher zum Zuge kommen, wie sich in SE1 angedeutet hat, bzw. jüngere Kinder trotz eines insgesamt gut ausgebauten Angebots auf einen Platz warten oder vermehrt in den Übergangsgruppen untergebracht werden müssen (beide Kommunen).

Verfügbarkeit im internationalen Vergleich

Im Vergleich zeigt sich, dass die Verfügbarkeit von Plätzen in allen Kommunen ein zentrales Thema ist. Auf der lokalen Ebene sind die Kommunalverwaltungen kontinuierlich damit befasst, die Nachfragedeckung zu gewährleisten, wenn auch unter unterschiedlichen Voraussetzungen und mit unterschiedlichen Möglichkeiten (vgl. Kapitel 5, 6, 7).

In Deutschland und Schweden stärken die nationalen gesetzlichen Regelwerke, die Kommunen zur Angebotsstellung verpflichten und Familien den Zugang sichern sollen, erkennbar die Position der Eltern (Rechtsanspruch bzw. kommunale Angebotspflicht), wohingegen solche Regulierungen in Kanada bislang nicht implementiert wurden. Für die deutschen und schwedischen Kommunen in dieser Studie ergibt sich aus den gesetzlichen Vorgaben ein erheblicher Handlungsdruck. So zeigt sich in den vier untersuchten Kommunen, dass auch bei bereits vergleichsweise gut ausgebauter Angebotsinfrastruktur die Platzkapazitäten lokal begrenzt sind. In den deutschen Kommunen scheint die Bedarfslücke jedoch noch größer: Während die schwedischen Kommunen in der Regel innerhalb von vier Monaten, u. a. auch situativ mittels Übergangsgruppen, unter Dreijährigen einen Platz anbieten können, müssen in DE2 Eltern von der Möglichkeit, ihren Rechtsanspruch einzuklagen, Gebrauch machen, wobei – dies verdeutlicht der Vergleich von DE1 und DE2 – Familien in benachteiligten Lebenslagen ihr Recht seltener einzufordern scheinen.

Darüber hinaus variiert die Verfügbarkeit in den untersuchten Kommunen nach örtlicher Lage der Angebote innerhalb der Kommune, Einstiegszeitpunkt und Altersgruppe der Kinder. So konkretisieren sich Kapazitätsprobleme in ihrer lokalen Ausprägung länderübergreifend im Problem der Wohnortnähe: In allen Kommunen werden Eltern mitunter weitere Entfernungen zugemutet. Ausgehend von der gesetzlich verpflichtenden Angebotssicherung in Deutschland und Schweden wird in diesen Kommunen die Wohnortnähe aufgrund knapper Plätze seitens der Kommunalverwaltungen teilweise möglichst großzügig interpretiert. Dadurch werden Familien benachteiligt, die weniger mobil sind und/oder denen es an weiteren Ressourcen fehlt, um einen (weit)entfernten Betreuungsplatz anzunehmen. Die Verfügbarkeit von Betreuungsplätzen wird ebenfalls durch den Einstiegszeitpunkt beeinflusst. In allen untersuchten Kommunen zeigen sich demnach zeitliche Kapazitätsengpässe vor allem unterjährig, da sich der Schulrhythmus auf die Platzvergabe auswirkt. Für Eltern gerade in benachteiligten Lebenslagen kann es somit in allen Kommunen, auch trotz des Rechts auf einen Betreuungsplatz in Deutschland und Schweden, eine Herausforderung werden, kurzfristig und vor allem wohnortnah einen Platz zu finden.

Das Alter der Kinder spielte in allen untersuchten Kommunen ebenfalls eine entscheidende Rolle dahingehend, wie verfügbar Bildungs- und Betreuungsangebote waren. In den kanadischen Kommunen wurde die Verfügbarkeit an

Plätzen gerade für jüngere Kinder durch die Einführung des FDK ab vier Jahren, der finanzielle sowie personelle Ressourcen bindet, zusätzlich erschwert. Familien greifen aufgrund fehlender Alternativen schließlich auch in weiten Teilen auf nicht-lizenzierte Angebote zurück. Entsprechend bildet sich ein informeller Markt durch private Anbieter heraus, was so trotz Engpässen in den deutschen und schwedischen Kommunen aufgrund der universell angelegten Zugangsregelungen mit entsprechendem staatlich geprüften und öffentlich getragenen Angebot nicht geschehen kann (vgl. Sainsbury 2019). Die beiden deutschen Kommunen versuchen, Kapazitätsprobleme im U3-Bereich durch den Ausbau der Kindertagespflege anzugehen, was auch in den kanadischen Kommunen und der ländlichen Kommune SE2 zu beobachten ist.

Die Kapazitätsprobleme liegen in allen Kommunen besonders in den folgenden vier Aspekten begründet. Erstens scheint die Datengrundlage für die Bedarfsplanung häufig nicht hinreichend ausdifferenziert und aktuell. Zweitens sehen sich alle Kommunen mit einem Mangel an Bauland und geeigneten Immobilien für Einrichtungen konfrontiert. Drittens können sich kommunaler Haushalt und Finanzierungsstrukturen (regional, kommunal) begrenzend auf lokale Ausbaumaßnahmen auswirken. Viertens erweist sich in allen Fällen das Personal als einschränkender Faktor in der Umsetzung eines ausreichenden Angebots: In den Kommunen können nicht zuletzt aufgrund fehlender Fachkräfte Plätze nicht genutzt bzw. zugebaut werden.

Es wird deutlich, dass die ausreichende Verfügbarkeit von Bildungs- und Betreuungsangeboten in allen untersuchten Kommunen eine große Herausforderung für die Angebots- wie die Nachfrageseite darstellt, wenngleich mit unterschiedlicher Reichweite. Auf der lokalen Ebene bestehen konkrete Versorgungsengpässe, die die Umsetzung der nationalen Zugangsregelungen (in Deutschland und Schweden) herausfordern. Die Kommunen der sechs Fallstudien illustrieren, wie (nach wie vor bzw. situativ) die Kapazitätsfrage jenen Familien ohne Ressourcen den Zugang zu einem Angebot erschweren kann.

8.2.2 Bezahlbarkeit

Deutschland: begrenzte kommunale Haushalte und Elternbeiträge

Die beiden deutschen Kommunen stehen angesichts der jeweiligen Platzsituation unter einem Ausbaudruck, bei dem die Finanzierung einen zentralen Faktor für das Angebot vor Ort darstellt. In beiden Kommunen wurde u. a. wegen knapper finanzieller Ressourcen kein weiterer Ausbau von Einrichtungen in kommunaler Trägerschaft verfolgt. In DE1 ist dies nach Angaben des Jugendamtes vor allem auf Einsparungen im kommunalen Haushalt zurückzuführen, die die Kindertagesbetreuung betreffen, während in DE2 insbesondere der prekäre kommunale

Haushalt insgesamt dazu geführt hat, den Ausbau eigener Einrichtungen (temporär) einzustellen. In beiden Kommunen wird der Ausbau demnach von privaten Trägern getragen, da für den Betrieb öffentlicher Einrichtungen nicht ausreichend kommunale Eigenmittel zur Verfügung stehen. Verfügbarkeit und Bezahlbarkeit der FBBE-Angebote stehen in beiden deutschen Kommunen in einem unmittelbaren Zusammenhang.

Dass die Bezahlbarkeit für Familien eine Zugangshürde zum FBBE-Angebot darstellen kann, wird insbesondere mit Blick auf die Elternbeiträge sichtbar. In Bayern und NRW müssen die Eltern über die Elternbeiträge einen Teil der Finanzierung übernehmen. In DE1 sind diese Beiträge für U3-Plätze und auch für einen Platz in der Kindertagespflege im deutschen Vergleich eher hoch, wie dort eingeräumt wird. Es besteht keine automatische Gebührenstaffelung. Eltern müssen eine wirtschaftliche Unterstützung bzw. Gebührenerstattung aktiv beantragen. Neben den hohen Kosten per se kann dieses Vorgehen eine hohe Hürde darstellen. Zum einen müssen Eltern über diese Unterstützungsmöglichkeiten informiert sein und die damit verbundene Bürokratie bewältigen, zum anderen müssen Familien die eigene finanzielle Situation offenlegen, um Unterstützung zu erhalten. Inwiefern gerade die privaten Träger über solche Finanzierungsmöglichkeiten gezielt informieren, ist fraglich, wenn gleichzeitig andere Familien auf der Warteliste stehen, die die Kosten tragen können. Dass die Kosten auch Auswirkungen auf die Nachfrage nach Plätzen haben dürften, wird deutlich, wenn im Interview mit der Kommunalverwaltung eine zukünftig geplante landesweite Abschaffung von Elternbeiträgen für Kinder ab drei Jahren gefürchtet wird, weil diese zu einer höheren Nachfrage bei sowieso schon knappen Plätzen im Ü3-Bereich führen könnte.

In DE2 hingegen sind die Elternbeiträge nach KiBiz-Vorgabe sozial gestaffelt, und werden anhand des Einkommens der Eltern, des Alters der Kinder und nach Betreuungsumfang individuell berechnet. Zudem ist das letzte Jahr in institutioneller Betreuung beitragsfrei. Nichtsdestotrotz können finanzierungsbedingte Hürden entstehen, wo zusätzlich zu (geringen) Grundbeiträgen Kosten, z. B. für Essen oder Ausflüge entstehen. Diesbezüglich wird in DE2 ein Problem mit diesen sogenannten „versteckten Zusatzbeiträgen“ bei privaten Trägern angedeutet. Seitens der kommunalen Verwaltung wird im Interview vermutet, dass solche in Einzelfällen jenseits der vorgegebenen Staffelung in nicht vorgesehenem Maß erhoben werden könnten. Daraus kann sich aus zweierlei Gründen eine zusätzliche finanzielle Belastung für Familien ergeben. Zum einen steigen so grundsätzlich die Kosten für eine außerfamiliäre Betreuung des Kindes. Zum anderen werden diese Zusatzbeiträge nicht kontrolliert, d. h. eine Staffelung muss hier nicht zum Tragen kommen. Insbesondere für Familien in bereits angespannter finanzieller Lage können sich diese Zusatzkosten auf eine Benachteiligung im Zugang auswirken.

Zuletzt wird in beiden Kommunen deutlich, dass die Bezahlbarkeit des Angebots für Familien auch nach Altersgruppen zu differenzieren ist. So dürfte die

Beitragshöhe als Zugangshürde in DE1 und DE2 stärker im Krippenbereich zum Tragen kommen, wo die Beitragssätze in Deutschland generell höher sind.

Kanada: Elternbeiträge als größte Zugangshürde

Die Finanzierung frühkindlicher Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebote ist für beide Kommunen, ausgehend von der Abhängigkeit des Umfangs an finanziellen Mitteln von Provinzebene und nationaler Regierung, ein Balanceakt. Die Möglichkeiten der Kommunen, den Zugang zu verbessern, begrenzen sich aufgrund des geringen Budgets oftmals nur auf temporäre Maßnahmen. Gleichzeitig profitieren bislang von der auf Provinzebene festgelegten Steuerbegünstigung vorrangig Eltern mit ausreichenden finanziellen Ressourcen. Dementsprechend stellt die Bezahlbarkeit für viele Familien ein erhebliches Problem im Zugang zu Bildungs- und Betreuungsangeboten dar. Zentral hierfür sind die Elternbeiträge, mit denen die Bildungs- und Betreuungsangebote primär finanziert werden. Die verschiedenen Befragten beschreiben dabei ein Dilemma zwischen angemessenen Elternbeiträge und ausreichender Finanzierung des Angebots.

Mit den Gebühren direkt verbunden sind die Kriterien für den Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistungen für Kindertagesbetreuung. Hier zeigt sich, dass sich die Kommunen auf die gleichen Bedürftigkeitskriterien berufen, durch die besonders Familien benachteiligt werden, die keiner Erwerbstätigkeit nachgehen, eine Weiterbildung machen oder studieren. Vor dem Hintergrund, gleiche Zugangsbedingungen zu schaffen, wird an dieser Stelle deutlich, dass Kinder aus Familien mit geringer oder gar keiner Erwerbsbeteiligung durch das bestehende Vorgehen zusätzlich benachteiligt werden. Für Familien mit neugeborenen Kindern stellt sich die Situation besonders prekär dar, da diesen die Berechtigung auf finanzielle Unterstützungsleistungen entzogen wird. Hintergrund ist die Annahme, dass mindestens ein Elternteil das Neugeborene von Zuhause aus betreut und demnach ebenso verfügbar für die Betreuung des älteren Kindes ist. Viele Familien stehen unter Druck, ihr Neugeborenes schnellstmöglich ebenfalls in Betreuung zu geben, damit sie den Anspruch auf finanzielle Unterstützungsleistung nicht verlieren. Der Möglichkeit, den Zeitpunkt des Betreuungseinstiegs nach individuellen Bedarfen zu entscheiden, wird somit nur wenig Relevanz eingeräumt. Darüber hinaus bedarf es eines gewissen Selbstbewusstseins der Familien, sich von der Kommune (jährlich) auf Berechtigungskriterien hin prüfen zu lassen und die eigene (finanzielle) Lage offenzulegen. Für viele Familien, sowohl aus bereits benachteiligten Verhältnissen als auch aus dem Mittelstand, könne dies dem Träger zufolge unüberwindbare Hürden darstellen, sodass alternative Betreuungsformen gesucht werden.

In KA1 reichen die Mittel für finanzielle Unterstützungsleistungen derzeit aus, um allen Familien Hilfe anzubieten, die sich bewerben. Da es keine

Wartelisten gibt, scheint die Bezahlbarkeit der Elternbeiträge keine Zugangsbarriere darzustellen. Doch liegt dies den Interviewten zufolge nur daran, dass viele Familien sich erst gar nicht bewerben. Zurückzuführen sei dies auf das Bewerbungsverfahren sowie mangelnde Kenntnisse der Eltern zu den möglichen finanziellen Unterstützungsleistungen. Es wird vorausgesetzt, dass Familien ein hohes Maß an Systemkenntnis mitbringen, um Zugang zu Geldern zu erhalten. Dies gilt auch für strategische Maßnahmen, wenn Familien z.B. einen Umzug nach KA1 auf sich nehmen, weil sie wissen, dass sie dort unmittelbare finanzielle Unterstützungsleistungen erhalten.

Im Gegensatz dazu ergibt sich in KA2 eine zusätzliche Zugangshürde durch die mangelnde zeitliche Passgenauigkeit zwischen den Wartelisten für die Platzvergabe und denen für die Beantragung finanzieller Unterstützungsleistungen. Hiervon sind bereits viele Familien mittleren Einkommens betroffen, die aufgrund der hohen Gebühren in KA2 auf finanzielle Hilfen angewiesen sind. Dennoch stelle die gleichzeitige Anmeldung auf mehreren Wartelisten einigen Interviewten zufolge insbesondere eine Hürde für Familien mit begrenzten Englischkenntnissen dar.

Schweden: Gebührendeckelung als Zugangsförderung

Die Kommunen sind in der Hauptfinanzierungsverantwortung für die Kindertagesbetreuung, die umfassend öffentlich finanziert ist. Die nationale Ebene trägt dazu über programmatische Zusatzfinanzierungen bei, die von den Kommunen beantragt werden müssen. Auf der lokalen Ebene zeigt sich im Bildungsbereich eine hohe Konkurrenz zwischen Schul- und Elementarbereich um finanzielle Ressourcen, die für den Ausbau benötigt werden. In SE1 wird versucht, über strukturelle Reformen diese Konkurrenz aufzubrechen und mehr (finanziellen) Spielraum für die frühkindliche Bildung zu schaffen. Diese Steuerung kann langfristig zu einer Stärkung des Elementarbereichs und damit zu dessen besserer Ausstattung führen, die sich positiv auf das lokale Angebot und den Zugang dazu auswirken dürfte. In SE2 wird diesbezüglich durch die häufigeren parteipolitischen Wechsel ein größerer politischer Verhandlungsbedarf gesehen, um finanzielle Ressourcen zu stärken. Je nach ausgehandelter Senkung oder Erhöhung des jeweiligen Budgets steigt oder sinkt letztlich auch das verfügbare FBBE-Angebot.

Die Elternbeiträge für die Kindertagesbetreuung in Schweden sind insgesamt vergleichsweise gering. Die beiden schwedischen Kommunen wenden wie alle Kommunen die *maxtaxa*-Regelung an, die eine Staffelung sowie eine Deckelung der Elternbeiträge vorsieht. Diese verbleiben damit auch für die höchsten Einkommensklassen auf einem moderaten Niveau. Eltern haben damit absolut gesehen geringe Kosten. In relativer Perspektive können dagegen auch geringe Beiträge, dort wo Eltern mit niedrigem Einkommen nicht gänzlich gebührenbefreit

sind, durchaus eine Belastung darstellen. Dabei haben die Kommunalverwaltungen Spielräume in der Gebührenpolitik für zusätzliche Stunden, die stärker genutzt werden könnten, um weitere Stunden (über die 15 Stunden pro Woche der Allgemeinen Vorschule hinaus, siehe Kapitel 7.1) kostenfrei anzubieten und damit für sozioökonomisch schwächere Familien Zugang zu mehr Betreuung zu schaffen. In beiden Kommunen gibt es bereits einen sozioökonomisch ausgerichteten Finanzierungsansatz des Angebots, der trägerunabhängig den sozialen Unterschieden zwischen den Sozialräumen bzw. der Klientel der Einrichtungen Rechnung trägt (wenn auch nur moderat) und die betroffenen Einrichtungen finanziell besser ausstattet. Diese Finanzierung kommt somit indirekt Kindern aus benachteiligten Verhältnissen zugute, ohne sich kostenseitig auf die Gebühren der Eltern auszuwirken. Positiv sind auch die kostenfreien frühkindlichen Angebote der Offenen Vorschule zu bewerten, in denen Eltern flexibel und kostenfrei Zugang zu niedrigschwelligen pädagogischen (Beratungs-)Angeboten haben.

Bezahlbarkeit im internationalen Vergleich

Hinsichtlich der Bezahlbarkeit werden Unterschiede einerseits zwischen den drei FBBE-Systemen von Deutschland, Kanada und Schweden und andererseits lokal zwischen den kommunalen Ausgestaltungsansätzen deutlich. Diese Unterschiede lassen sich insbesondere beim jeweils insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzierungsbudget sowie bei der anteiligen Finanzierungsverantwortung von Eltern für frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebote feststellen.

Das den kommunalen Verwaltungen zur Verfügung stehende Finanzierungsbudget zur Ausgestaltung des FBBE-Systems wird maßgeblich durch drei Faktoren bestimmt: die Zuschüsse von nationaler und regionaler Ebene, den kommunalen Haushalt und die Verteilung von Mitteln vor Ort. So variieren die von nationaler und regionaler Ebene eingesetzten Mittel in allen drei Ländern, was sich in den untersuchten Kommunen sichtbar auf die lokale Ausgestaltung von Zugängen auswirkt. Am deutlichsten wird dies in den kanadischen Kommunen. Hier wird durch die marktbasierende Anlage des FBBE-Systems eine großzügige öffentliche Finanzierung verhindert, sodass das öffentliche und gemeinnützige Angebot, anders als in den Kommunalverwaltungen von KA1 und KA2 gewünscht, nicht weiterwachsen kann. Auch der kommunale Haushalt spielt in allen sechs Kommunen für die Zugangsgestaltung eine wichtige Rolle. In DE2 führte beispielsweise die prekäre Haushaltslage zum zeitweisen kommunalen Ausbaustopp. Ebenso kann die jeweilige Mittelverteilung durch die lokalen Entscheidungsträgerinnen und -träger die Zugangsbedingungen vor Ort verändern. So ist eine bedarfsorientierte Zusatzfinanzierung von Kindertageseinrichtungen (bislang nur) in den beiden schwedischen Kommunen strukturell verankert worden.

Die Finanzierungsverantwortung verteilt sich in allen drei Ländern auf mehrere Ebenen (Staat, regionale Ebene, Kommunen, Eltern), wobei in Deutschland und Schweden die öffentliche Finanzierung überwiegt und die Eltern entsprechend im Vergleich zu Kanada geringere Beiträge zahlen. In Schweden wird demnach aufgrund der *maxtaxa*-Regelung und der Kostenfreiheit ab drei Jahren der Zugang für Familien mit geringem Einkommen gefördert. Hingegen sind in Kanada für die Finanzierung des FBBE-Systems Elternbeiträge das zentrale Mittel. Demnach sind diese im Ländervergleich besonders hoch, sodass der Zugang für Familien mit geringem sozioökonomischen Status – zumindest zu den lizenzierten Angeboten – nur schwer möglich ist.

Auf lokaler Ebene zeigen sich trotz dieser landesspezifischen Rahmenbedingungen deutlich lokale Varianzen, sodass die Bezahlbarkeit zusätzlich auch eine Frage des Wohnorts ist. So werden in den deutschen und schwedischen Kommunen trotz Staffelungen bzw. *maxtaxa*-Regelung von Elternbeiträgen, versteckte Kosten bei privaten Trägern von den Vertreterinnen und Vertretern der kommunalen Verwaltungen vermutet, etwa aufgrund zusätzlicher Betreuungsstunden oder Essenskosten. In Deutschland fällt zudem, auch bedingt durch die unterschiedlichen Regelungen auf regionaler Ebene, eine Varianz der Elternbeiträge sowohl mit Blick auf beitragsfreie Zeiten vor dem Schuleintritt als auch für die jüngeren Altersgruppen auf, wie die beiden Kommunen DE1 und DE2 zeigen.

Für die kanadischen Kommunen zeigte sich die lokale Varianz insbesondere in der Zugänglichkeit von finanziellen Unterstützungsleistungen für Familien, um Elternbeiträge bezahlen zu können. Während in KA1 durch das zentrale Aufnahmeverfahren die Beantragung von finanziellen Unterstützungsleistungen erleichtert wird und insgesamt ein ausreichendes Budget zur Verfügung steht, entsprechende Leistungen an alle Familien auszuzahlen, die berechtigt sind und einen Betreuungsplatz haben, stellt sich die Lage in KA2 anders dar. Hier gibt es Wartezeiten auf finanzielle Unterstützungsleistungen. Auch bedarf es einer Gleichzeitigkeit von Platzzuteilung und Bewilligung der Leistungen. Gemein ist beiden Kommunen, dass die Zuteilung von Unterstützungsleistungen insbesondere von Leistungsfaktoren (z. B. Ausbildung, Erwerbstätigkeit) abhängig gemacht wird. Damit zeigt sich der Zugang zum Betreuungssystem in den kanadischen Kommunen als besonders herausfordernd für sozial benachteiligte Familien sowie stark wohnortabhängig. Während sich diese Problematik als Spezifikum eines marktorientierten FBBE-Systems verstehen lässt, gibt es jedoch auch in Deutschland die Möglichkeit, Unterstützungsleistungen zur Reduzierung von Elternbeiträgen zu beantragen. Diese Leistungen müssen sowohl in den kanadischen als auch in den deutschen Kommunen extra beantragt werden, was eine erhebliche Zugangsbarriere darstellen kann. Besonders in dezentral organisierten Systemen wie den kanadischen Kommunen und DE1 sind die Unterschiede in den Kosten der einzelnen Angebote nach Träger aus

Elternsicht zudem schwer nachvollziehbar. Die Elternbeiträge sind damit auch aus einer lokalen Perspektive ein Schlüsselaspekt für die Zugänglichkeit, wenn gleich durch Staffellungsansätze Unterschiede in der Tragweite bestehen.

8.2.3 Zugänglichkeit

Deutschland: defensive Informationspolitik und Zentralisierungstendenzen im Aufnahmeverfahren

Im Aufnahmeverfahren zeigen sich an verschiedenen Stellen (potenzielle) Herausforderungen für Familien, Zugang zu FBBE-Einrichtungen zu erlangen. Das Verfahren gestaltet sich in den beiden Kommunen unterschiedlich. Während in DE1 sowohl die Vormerkung als auch die Platzvergabe seitens der Träger und Einrichtungen (noch) komplett dezentral organisiert ist, hat die Kommune DE2 das Aufnahmeverfahren zentralisiert, die Platzvergabe erfolgt jedoch auch dezentral in den Einrichtungen.

In DE1 geht die grundsätzlich dezentrale Organisation damit einher, dass Eltern sich zunächst selbstständig Informationen zu verschiedenen Einrichtungen und ihren Konzepten beschaffen und die Einrichtungen dann für eine Vormerkung besuchen müssen. Eine Möglichkeit, sich zentral zu informieren und vorzumerken, gibt es nicht. Eine solche Vorgehensweise kann dann Vorteile haben, wenn aus Elternsicht tatsächlich eine echte Wahlfreiheit gegeben ist. Dies ist jedoch bei den knappen Plätzen in DE1 nicht der Fall. Vielmehr kann es sein, dass Eltern einen großen Aufwand betreiben und trotzdem (erst einmal) keinen Platz erhalten. Sich in diesem System zurechtzufinden und Kontakt zu ggf. mehreren Einrichtungen aufzunehmen, kann für Familien in marginalisierten Lebenslagen schwierig sein. Bei einem solchen voraussetzungs-vollen und kontaktintensiven Verfahren haben besonders Familien, die über geringe Kenntnis der jeweiligen Landessprache verfügen, einen erschwerten Zugang, wie auch das Elternbüro von DE1 einräumt. Angesichts der Platzsituation würde die Kommunalverwaltung auch gern eine Zentralisierung des Verfahrens verfolgen; diese konnte jedoch bisher nicht umgesetzt werden. Vielmehr agieren die privaten Träger hier vom kommunalen Verfahren abgetrennt und autonom. Bedarfsabgleichungen finden nur situativ statt. Die privaten Anbieter profitieren nach eigenen Angaben vielfach von Empfehlungen, erfreuen sich aufgrund dieser Mund-zu-Mund-Propaganda einer hohen Nachfrage und müssen nicht selbst aktiv Werbung machen.

In DE2 sind hingegen durch die Einführung eines zentralen Systems andere Voraussetzungen für die Vormerkung geschaffen worden, die im Gegensatz zu den geschilderten Herausforderungen für Familien in DE1 den Zugang grundsätzlich erleichtern (können), etwa indem sich Familien gebündelt bei mehreren

Einrichtungen vormerken lassen können und dadurch die Fragmentierung im Aufnahmeverfahren reduziert wird. Nichtsdestotrotz wird das System insgesamt von verschiedenen lokalen Akteurinnen und Akteure als sehr voraussetzungs- voll beschrieben, sodass jene Eltern benachteiligt werden (können), die weder ausreichendes technisches Know-how mitbringen noch über eine ausreichende technische Ausstattung verfügen. So gibt es bislang keine speziell für mobile Endgeräte entwickelte Eingabemaske, was für viele Familien insbesondere in benachteiligten Lebenslagen zur Herausforderung werden kann. Darüber hinaus setzt die Vormerkung in DE2, wie in DE1 auch, grundlegende Deutschkennt- nisse voraus, sodass auch hier insbesondere der Zugang für Familien mit anderer Herkunftssprache und geringen Deutschkenntnissen erschwert wird. Vielen Interviewten in DE2 scheinen diese potenziellen Zugangshürden im Vormerk- verfahren bewusst zu sein. So wurde in den Interviews auch darauf verwiesen, dass die entsprechenden Defizite fortlaufend reflektiert und ausgebessert werden sollen (z.B. Berücksichtigung von Mehrsprachigkeit, Einbindung von Tages- pflege im Vormerkverfahren).

Die Platzvergabe ist in beiden Kommunen dezentral organisiert. Während in DE1 den Einrichtungsleitungen des kommunalen Trägers Entscheidungsspiel- räume bei der Platzvergabe zugestanden werden, wird in DE2 das Datum der zentralisierten Vormerkung in den kommunalen Einrichtungen als prioritäres Vergabekriterium benannt. So wird mehr Einheitlichkeit über die Einrichtungs- ebene hinaus gewährleistet. Die öffentlichen Einrichtungen gehen bei der Platz- vergabe, ausgehend von ihrer Verpflichtung, den Rechtsanspruch zu erfüllen, klar nach den gesetzlich festgelegten und in den Satzungen ausdifferenzierten Kriterien vor. Mit Blick auf das zentrale Vormerkverfahren zeigt sich jedoch, dass Eltern das System kennen müssen, um zu wissen, dass sie sich wegen des zentralen Kriteriums des Vormerkdatums entsprechend frühzeitig vormerken. Auch hier können sich Nachteile für Eltern ergeben, beispielsweise, wenn sie weniger gut vernetzt sind oder sie nur über geringe Deutschkenntnisse verfügen. Fehlendes Systemwissen kann in DE2 zudem dazu führen, dass Familien ein Bildungs- und Betreuungsangebot ablehnen, ohne zu wissen, dass sie damit auf der Warteliste wieder nach hinten rücken.

Private Träger und Tagespflegepersonen legen, gemäß der Trägerautonomie, in beiden Kommunen eigene Kriterien für die Platzvergabe zugrunde. Dieser Handlungsspielraum kann einerseits dazu beitragen, dass bestimmte Sozial- kriterien beispielsweise gegenüber dem Datum der Vormerkung priorisiert werden. Andererseits können Träger bzw. Tagespflegepersonen dadurch genau- so Kriterien heranziehen, die ungleiche Zugänge begünstigen. Dies zeigt sich für beide Kommunen gleichermaßen, etwa wenn Konfession oder Berufstätig- keit als (implizites) Kriterium herangezogen werden. Die Platzvergabe erfolgt darüber hinaus bei den privaten Trägern in DE1 zunehmend zu unterschied- lichen Zeitpunkten und vor allem immer früher, um den eigenen Aufwand zu

verringern. Die Vergabe durch die jeweilige Einrichtung anhand unterschiedlicher Kriterien dürfte nicht nur bei den Eltern den Eindruck von Intransparenz entstehen lassen. Die Platzvergabe weist in beiden Kommunen insgesamt vielseitige Benachteiligungsrisiken auf. Die Priorisierung von Gruppen entlang spezifischer Konzepte und Trägerideologien kann zur Benachteiligung einzelner Gruppen führen. Dies zeigt sich beispielsweise, wenn ein konfessioneller Träger ein Engagement in der Gemeinde als Kriterium ansetzt (DE1), oder wenn nach Angaben des koordinierenden Trägers Familien aus anderen sozialen Milieus Schwierigkeiten haben könnten, einen Platz in der Kindertagespflege zu bekommen (DE2). In DE2 kommen die Interviewten jedoch auch mehrheitlich zu dem Schluss, dass vor dem Hintergrund des Platzmangels keine „gerechte“ Platzvergabe möglich sei. Hierin wird ein starkes Problembewusstsein sichtbar. In dem Bemühen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure, die Platzvergabe „gerecht“ zu steuern, lassen sich jedoch weitere potenzielle Zugangshürden für bestimmte Gruppen identifizieren.

Der Platzmangel in den Kommunen wirkt sich in beiden Fällen unmittelbar darauf aus, ob den Familien durch die jeweiligen Verantwortlichen Informationen zur Verfügung gestellt werden oder nicht. In beiden Kommunen gibt es zwar ein Elternbüro zur Beratung und Unterstützung von Eltern bei der Platzsuche. Seitens der jeweiligen Kommunalverwaltung wird bei diesem Angebot neben der Information besonders die Funktion betont, Eltern zu beruhigen. In beiden Verwaltungen wird gleichzeitig die eigene Informationsverantwortung nicht umfassend wahrgenommen, weil man nicht gezielt werben könne. Die meisten privaten Träger sind bei der Informationsbereitstellung zudem wenig engagiert, weil sie aufgrund der hohen Nachfrage keine Notwendigkeit dafür sehen. Die Zurückhaltung der lokalen Akteurinnen und Akteure bei ihrer Aufgabe, Eltern über das Betreuungssystem aktiv zu informieren, kann aufgrund unterschiedlicher Wissensbestände der Eltern ungleiche Zugangsbedingungen begünstigen. Zudem sind insbesondere Familien mit geringen Deutschkenntnissen oder sprachlichen Fähigkeiten davon abhängig, auf anderen Wegen (z. B. durch aufsuchende Angebote) erreicht zu werden, da verschriftlichte Informationen (z. B. Homepages) primär auf Deutsch zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt für die kommunalen Einrichtungen im besonderen Maße, da hier auch bei den persönlichen Beratungsangeboten die Eltern eigenverantwortlich eine Dolmetscherin bzw. einen Dolmetscher organisieren müssen. Ihre Möglichkeiten, Zugang zum Betreuungssystem zu erhalten, werden damit verringert. Darüber hinaus scheinen die Informationsangebote in beiden Kommunen bislang nicht ausreichend verzahnt zu werden. So ist das Elternbüro in DE2 beispielsweise nur für die kommunalen Einrichtungen verantwortlich. Eltern sind daher gezwungen, an verschiedenen Stellen Informationen einzuholen, um so Einblick in das gesamte lokale Angebot zu erhalten. Dies kann für einige Eltern in der Großstadt zur Herausforderung werden, sodass der Zugang unter Umständen nur zu einem

Teil des Betreuungssystems gelingt. Während in DE1 zwar trägerunabhängig grundlegende Informationen rund um die Kindertagesbetreuung von der Kommunalverwaltung (z. B. Elternbüro mit Platzbörse) und über die gängigen Hilfestrukturen der Familienhilfe zur Verfügung gestellt werden, findet keine gezielte Verzahnung zwischen kommunalen Informationsangeboten und denen privater Träger statt. In den Aussagen der Interviewten in DE2 wird gleichzeitig auf vielfältige Informationswege verwiesen, was auf eine Ambivalenz zwischen Zurückhaltung und Problembewusstsein hinsichtlich ungleicher Zugänge hindeutet.

Kanada: Benachteiligungspotenziale trotz engagiert beschrittener Informationswege

Die Zugänglichkeit zu frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangeboten wird insbesondere durch das Aufnahmeverfahren beeinflusst. Die beiden kanadischen Kommunen unterscheiden sich dabei in wesentlichen Punkten.

In KA1 wurde das Aufnahmeverfahren in den vergangenen Jahren überarbeitet, um die Zugänglichkeit zu verbessern (z. B. mehrsprachiges Onlinetool). Dennoch bleiben die Zugangsmöglichkeiten für die Familien in KA1 ungleich verteilt. Die langen Wartelisten führen dazu, dass es bei kurzfristig angemeldetem Bedarf keine Plätze gibt. Das Aufnahmeverfahren setzt ein hohes Maß an Systemkenntnis voraus, da Familien wissen müssen, dass sie sich frühzeitig vormerken sollten. Diese Rahmenbedingungen können dazu führen, dass der Zugang nicht für alle Familien gleichermaßen möglich ist. Eine weitere Herausforderung zeigt sich darin, dass die Akzeptanz des zentralen Vormerkverfahrens auf Seiten der Träger und Eltern noch nicht ausreichend ist. Parallel zum Online-Verfahren ist es zudem möglich, persönlich in einer Einrichtung vorzusprechen und sich vormerken zu lassen. Von diesen Parallelstrukturen können besonders jene Eltern profitieren, die gut vernetzt sind und genügend (Kapital-)Ressourcen zur Verfügung haben, entsprechend in einer Einrichtung vorstellig zu werden. Die Kommune hält diese Parallelstrukturen selbst aufrecht, indem sie selbst persönliche Vormerkungen zulässt.

Damit wird der Zugang von Familien in benachteiligten Lebenslagen zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten doppelt erschwert: Zum einen stehen sie durch eine kurzfristige Vormerkung oftmals am Ende der Wartelisten. Zum anderen ist es für sie weniger wahrscheinlich, entlang bestehender Parallelstrukturen Zugang zu erhalten.

Im Gegensatz dazu ist das Aufnahmeverfahren in KA2 durchgehend dezentral organisiert. Aus dem Material geht hervor, dass dies besonders vor dem Hintergrund nicht ausreichender Betreuungsplätze für viele Familien eine Herausforderung darstellt, Zugang zu bekommen. Es bedarf auch einigen

Interviewten zufolge eines gewissen Selbstbewusstseins, mehrere Vormerkungen vorzunehmen und schließlich mit Nachdruck die Platzvergabe zu verfolgen.

Manche der Befragten vertreten die Auffassung, es sei Aufgabe der Eltern, sich vom Angebot vor Ort selbst ein umfassendes Bild zu machen. Dieses aktive Vorgehen ist für Familien aus benachteiligten Verhältnissen oftmals aufgrund mangelnder Ressourcen oder fehlender Systemkenntnis nicht möglich. Ungenügende Sprachkenntnisse können ebenfalls eine Zugangshürde für die Kontaktaufnahme per Telefon oder E-Mail darstellen. Familien, die über wenig oder gar keine Englischkenntnisse verfügen, kann der Zugang damit erschwert werden. Wie aus einem Interview hervorgeht, hängt es stark vom Träger ab, inwiefern eine Familie tatsächlich Zugang zum Aufnahmeverfahren erhält.

Auch bei der Platzvergabe zeigen sich Zugangshürden in beiden kanadischen Kommunen. Die Platzvergabe ist sowohl in KA1 als auch in KA2 weiterhin dezentral organisiert. Das Vormerkdatum ist dabei ein gängiges Vergabekriterium, da es scheinbar „neutral“ die Bevorzugung bestimmter Familien(-gruppen) entlang individueller Kriterien verhindert. Wenngleich dieses Verfahren den Eindruck erweckt, „gerecht“ zu sein, ergeben sich daraus Benachteiligungen im Zugang für bestimmte Familien. So muss man gut über das FBBE-System informiert sein, um die Relevanz einer frühzeitigen Vormerkung zu kennen. Mit der Platzvergabe an diejenigen, die sich frühzeitig vormerken, können Familien benachteiligt werden, die nicht über entsprechendes Wissen verfügen. Das Vormerkdatum als Platzvergabekriterium bedingt zudem die Benachteiligung von Familien mit kurzfristigen Bedarfen, wobei hier durch die von den Trägern beschriebenen Strategien entgegengewirkt wird (Platzwechsel, Freihalten von Plätzen für Hinzuziehende, Austausch der Träger über freie Plätze).

Neben dem Vormerkdatum werden jedoch – anders als von kommunaler Seite empfohlen – weitere Kriterien von einzelnen Trägern herangezogen, sodass in der Praxis trotzdem trügereigene Präferenzen zum Tragen kommen, durch die sich Benachteiligungen bestimmter Familien verstärken (können). Dies wird beispielsweise deutlich, wenn Kinder von Lehrkräften bei der Platzvergabe bevorzugt behandelt werden, deren Schule die Einrichtung mit finanziellen Zuwendungen unterstützt. Die bevorzugte Aufnahme von Geschwisterkindern oder Kinder von Eltern, die in der Einrichtung oder der nahegelegenen Universität arbeiten, sind zwar nachvollziehbar, führen jedoch dazu, dass diejenigen Familien einen Platz erhalten, die bereits Zugang zum System haben und/oder über ein hohes Maß an kulturellem Kapital verfügen und sich damit ohnehin leichter Zugang verschaffen können. Familien in benachteiligten Lebenslagen wird damit möglicherweise der Zugang weiter erschwert, und Ungleichheitsverhältnisse werden reproduziert. Dass vorrangig privilegierte Familien vom bestehenden Platzvergabesystem profitieren, wird von den Vertretungen der Kommunen in den Interviews selbst problematisiert.

Um hier Abhilfe zu schaffen, setzen die Kommunen insbesondere auf eine verbesserte Zugänglichkeit von Informationen, wobei KA1 ein deutlich proaktiveres Vorgehen wählt (u. a. Werbekampagnen auf Linienbussen). Dabei zeigt sich, dass ein hohes Maß an Transparenz hergestellt wird und auch Eltern erreicht werden (können), die bislang aufgrund fehlender Informationen keinen Zugang zu Bildungs- und Betreuungsangeboten bekommen haben. Ausgangspunkt der umfangreichen Informationspolitik ist es, Eltern zu informieren und darüber hinaus über Aspekte wie Qualität in der frühen Bildung und Betreuung aufzuklären.

Schweden: Zentralisierte kommunale Verfahren und Sensibilität für Informationsbedarfe

In Schweden haben Kommunen die Verpflichtung, Familien spätestens vier Monate nach deren Vormerkung ein Platzangebot machen zu müssen. So entsteht beim Aufnahmeverfahren zunächst eine gleichwertige Ausgangslage für alle Familien, sobald sie Bedarf angemeldet haben. In beiden Kommunen reduzieren zudem die zentralisierte Vormerkung und Platzvergabe für kommunale Einrichtungen den Aufwand für die Familien. In SE1 ist das Angebot privater Träger miteingeschlossen, in SE2 erfolgen Vormerkung und Aufnahme in diesem Segment davon abgetrennt und dezentral. Durch das zentralisierte Anmeldeprozedere bei der Kommune und die Angebotsfrist sind die kommunalen Plätze im öffentlichen Angebot leichter zugänglich als diejenigen der privaten Träger, zumindest dort, wo auch Plätze wohnortnah verfügbar sind. Für die privaten Träger ist teilweise ein sehr langer zeitlicher Vorlauf für eine Anmeldung notwendig. Zudem scheinen soziale Kriterien bei der Platzvergabe nur sehr bedingt zum Einsatz zu kommen. Die Einrichtungsleitungen der kommunalen Einrichtungen haben hier keinen Spielraum, da die Vergabe zentralisiert erfolgt. Dieses standardisierte Verfahren reduziert subjektiv vorgenommene Priorisierungen auf Einrichtungsebene, kann für Familien aber auch intransparent wirken. Im Vergleich fällt der Austausch zwischen Kommunalverwaltung und privaten Trägern in SE2 bei der Suche nach Plätzen intensiver aus. Diese Praxis der Absprachen kann zum Wohl benachteiligter Kinder ausfallen, ist jedoch auch willkürlich angelegt.

Für weniger planungsstarke Familien dürfte sich das vermeintlich neutrale Kriterium des Anmeldedatums bei privaten Einrichtungen nachteilig auf die Zugangsmöglichkeiten in diesem Segment auswirken. Insgesamt sollen die Vorgaben zu Vormerkung und Platzvergabe bei privaten Trägern zwar für möglichst große Objektivität sorgen, um eine Vergleichbarkeit mit dem kommunalen Angebot zu gewährleisten. In der Praxis entstehen durch lange Vorläufe für die Vormerkung und die Vergabe aber ungleiche Rahmenbedingungen. Anstatt dass benachteiligten Familien bei der Platzsuche verstärkt unter die Arme gegriffen wird, bleibt es zumindest in SE2 eher bei Absichtserklärungen.

In beiden Kommunen ist den Kommunalverwaltungen bewusst, dass Familien einen guten Zugang zu relevanten Informationen benötigen, um letztlich einen guten Zugang zum FBBE-System zu bekommen. Dabei wird differenziert nach einem Informationswissen rund um den Zugang, d.h. Anmeldemodalitäten u.ä. einerseits, und ganz grundlegenden Kenntnissen über Sinn und Ziele von frühkindlichen Angeboten andererseits. Besonders in SE1 werden hier unterschiedliche und vielfältige Bedarfe bei den Familien vor Ort, darunter ein vergleichsweise großer Teil an zugewanderten Familien, gesehen und bearbeitet. Angesichts der lokalen Ungleichheiten bedingt durch die residentielle Segregation steht das Thema weit oben auf der Agenda der Kommunalverwaltung, die sich hoch engagiert in der Kommunikation besonders mit benachteiligten Familien zeigt. Neben dem analog und digital zur Verfügung gestellten mehrsprachigen Informationsangebot geht die Kommunalverwaltung in der Großstadt SE1 aktiv auf Familien zu, die mit den gängigen Methoden schwer zu erreichen sind und versucht, vielfältige neue Kanäle für passende Informationen zu erschließen (vgl. Kapitel 8.2.4 zu Bedarfsgerechtigkeit). Die besonderen Herausforderungen durch die migrantisch geprägte Bevölkerungsstruktur sind erkannt und auch auf Maßnahmenebene reflektiert. Dies dürfte zumindest den Zugang zu relevanten Informationen über die Kindertagesbetreuung verbessern (wenn auch noch nicht den Zugang zu einem Platz). In SE2 sind sich die Interviewten aus der Verwaltung ebenfalls der Bedeutung von zielgruppengerechten Informationen bewusst, setzen dies jedoch noch nicht umfassend um. An mehreren Stellen wird eine fehlende Zugänglichkeit zu Informationen sichtbar, insbesondere, wenn Informationsangebote primär in schwedischer Sprache gemacht werden. Zudem wird reflektiert, dass Eltern geübt im Umgang mit digitalen Medien sein müssen, um erfolgreich in das FBBE-System einzutreten, was jedoch nicht bei allen Familien gegeben ist und daher als Hürde wahrgenommen wird. Eltern, die im Umgang mit Smartphone und Computer weniger versiert sind, an dieser Stelle Unterstützung anbieten zu können, wird indes durch den Wegfall relevanter Stellen im kommunalen Elternbüro und verkürzte Öffnungszeiten erschwert. Anders als in der Großstadt SE1, wo die Kommunalverwaltung bereits auf die Realitäten vor Ort reagiert, ist die Verbesserung der Informationsmaßnahmen in SE2 derzeit kein zentrales Handlungsfeld. Damit liegt weiterhin eine hohe Belastung durch die Information als Bringschuld bei den Einrichtungen und dem Personal vor Ort, die (ggf. verstärkt) die Kommunikation mit denjenigen Eltern übernehmen müssen, die mit digitalen Angeboten nicht oder nur schwer erreicht werden können.

Zugänglichkeit im internationalen Vergleich

Bei der durch örtliche Rahmenbedingungen geprägten Zugänglichkeit zum FBBE-System lassen sich in den sechs Kommunen Gemeinsamkeiten und

Unterschiede sowohl im Aufnahmeverfahren als auch in der Informationspolitik beobachten.

Die Gestaltung der Aufnahmeverfahren ist in den einzelnen Kommunen nicht durch bestimmte nationale Regelungen vorgegeben, sodass sich auch innerhalb der drei Länder deutliche Unterschiede zeigen. In drei Kommunen werden bereits zentralisierte Verfahren eingesetzt: Das Vormerkverfahren ist in DE2, KA1 sowie SE1 in jüngerer Zeit mithilfe eines Onlinetools zentralisiert worden. Den privaten Trägern ist in diesen Kommunen freigestellt, ihr Vormerkverfahren ebenfalls darüber zu organisieren. In KA1 kann zudem auch die Vormerkung für einen Tagespflegeplatz über die gleiche Plattform erfolgen. In SE2 ist das Vormerkverfahren für die kommunalen Einrichtungen zentralisiert, jedoch nicht für die privaten Träger. Demgegenüber sind die Verfahren in DE1 und KA2 gänzlich dezentral organisiert.

Die Platzvergabe ist bis auf SE1 in allen Kommunen dezentral organisiert. Die dezentrale Platzvergabe durch die Träger und Einrichtungen selbst ist kommunenübergreifend ein neuralgischer Punkt in der Zugangsperspektive: Zunächst finden sich zwar in allen Kommunen ähnliche, auf den ersten Blick vermeintlich neutrale Vergabekriterien wie das Alter der Kinder, der Geschwisterstatus und auch das Vormerkdatum Anwendung. Besonders letzteres kann jedoch ein Problem für kurzfristige Bedarfe wenig planungsstarker Familien werden. Darüber hinaus variieren jedoch die Vergabekriterien auf Träger- und Einrichtungsebene erheblich. Am stärksten wird dies in DE1 deutlich. In den schwedischen Kommunen sowie in DE2 erfolgt die Vergabe der Plätze in den kommunalen Einrichtungen zentral. In diesen Kommunen wird eine an rechtlichen Vorgaben orientierte Politik verfolgt, die die Rechtssicherheit (DE2) und die Fristgerechtigkeit (SE1 und SE2) als relevante Kriterien für die Vergabe priorisiert und weniger die spezifischen familialen Bedarfe.

Insgesamt entsteht der Eindruck, dass mit Blick auf die Verfahren in allen Kommunen in jüngerer Vergangenheit aufgrund eines wachsenden Problembewusstseins Zentralisierungsansätze umgesetzt (DE2, KA1, SE1) oder zumindest diskutiert werden (DE1, KA2, SE2). Während die zentrale Steuerung der Anmeldung für die Kommunalverwaltungen eine Herausforderung vor allem in ihrer Zusammenarbeit und Abstimmung mit den privaten Trägern ist, ergeben sich für die Eltern durch das effizientere Verfahren Vorteile. Bei dezentralen Aufnahmeverfahren müssen Eltern hingegen einen extrem hohen organisatorischen Aufwand betreiben, da sie in der Regel an unterschiedlichen Stellen Informationen einholen und mehrere Einrichtungen aufsuchen müssen. Dies verschärft sich zudem bei Platzknappheit, wie in DE1 und KA2 und mit Blick auf die privaten Träger auch in SE2 zu sehen ist. Die dezentralen Aufnahmeverfahren über einzelne Einrichtungen erweisen sich als Schlüsselmoment in der lokalen Zugangsgestaltung, wenn hier zum einen eine hohe Eigeninitiative seitens der Eltern notwendig ist, um in das System einzutreten und zum anderen

über die Vergabekriterien selektiert wird, wer dabei erfolgreich ist. Für die Eltern dürfte es dort am schwierigsten sein, wo das Angebot durch viele unterschiedliche private Träger gestellt wird und durch deren jeweils eigenständige Verfahren und Kriterien eine hohe Uneinheitlichkeit und damit Intransparenz gegeben ist (DE1, KA2, SE2).

Im Kontext der Informationspolitiken der lokalen Anbieter gibt es kommunenübergreifend Gemeinsamkeiten zu entdecken, wenn auch mit lokalen Spezifika. In allen sechs Kommunen werden durch die Verwaltungen Informationen rund um die Kindertagesbetreuung zur Verfügung gestellt. Dabei ist jedoch ein unterschiedlicher Grad an Engagement zu verzeichnen. In Ontario sind Kommunen nicht dazu verpflichtet, Informationen über Kinderbetreuung an Eltern heranzutragen. Daher liegt es zunächst an den Eltern selbst, sich als „Kunden“ zu informieren, sodass in der Konsequenz jene Eltern besser Zugang zum System finden, die sowohl über Wissen zur außerfamilialen Kinderbetreuung als auch über ausreichende Ressourcen verfügen, sich zu informieren. Die beiden kanadischen Kommunalverwaltungen, besonders in KA1, verfolgen dennoch gezielt Ansätze, um alle Eltern über qualitativ hochwertige Kinderbetreuung „aufzuklären“ und damit insbesondere auch Familien in benachteiligten Lebenslagen in ihrer Nachfragesituation zu stärken. Im deutlichen Kontrast dazu steht das Handeln der Verwaltung in den deutschen Kommunen, die sich aufgrund des Platzmangels und Angebotsdrucks in ihren Informationsaufgaben zurückhalten. In SE1 nimmt die Kommunalverwaltung aufgrund der lokalen Bevölkerungsstruktur diese Aufgabe wiederum besonders ernst und versucht gezielt, zugewanderte Eltern mit wenig (Vor-)Wissen zu oder Interesse an frühkindlicher Bildung mit Informationen zu versorgen.

Entsprechend haben sich in der schwedischen Großstadt wie auch in den kanadischen Kommunen bereits mehrsprachige, in der Regel digital verfügbare Informationsangebote etabliert. Der Ansatz eines multilingualen Informationssystems ist hingegen in der ländlicheren Kommune in Schweden, vor allem aber in den beiden deutschen Kommunen noch deutlich unterentwickelt. Wenn Personalengpässe in den kommunalen Elternbüros dazu führen, dass diese ihre Informationstätigkeiten einschränken müssen, und hinzukommt, dass diese Defizite gerade in kleineren Verwaltungsstrukturen nicht aufgefangen werden können, dann werden die ohnehin spärlichen Angebote mit persönlichem Kontakt immer weiter ausgedünnt (DE1 und SE2), was besonders für Familien mit geringen Deutschkenntnissen, die Informationsbedarf haben, problematisch werden kann.

Abschließend wird deutlich, dass die Informationspolitik eine wesentliche Rolle dafür spielt, wie zugänglich die örtlichen Betreuungssysteme sind. Faktoren wie Platzmangel und Angebotsdruck hemmen dabei deutlich die Informationsstrategien der deutschen Kommunen. Die Ausgangslage in den kanadischen Kommunen und der schwedischen Großstadt ist eine andere,

was die unterschiedlichen Informationsstrategien erklären kann: Während in KA1 und KA2 kein Rechtsanspruch zu erfüllen ist und damit auch – anders als in Deutschland – keine Gefahr besteht, durch Werbung für nicht vorhandene Plätze möglicherweise (weitere) Klagen zu provozieren, nimmt die Kommunalverwaltung in SE1 ihren Informationsauftrag angesichts der lokalen Informationsbedarfe ernst, auch weil hier eine vergleichsweise gute Versorgungslage gegeben ist.

8.2.4 Bedarfsgerechtigkeit

Deutschland: Trägerautonomie als Herausforderung für adäquate Berücksichtigung diverser Bedarfe

In beiden Kommunen sollen die Vorgaben des SGB VIII zu einem bedarfsgerechten Angebot (§ 24, Absatz 3) vor Ort erfüllt werden. Hierfür setzen die Kommunalverwaltungen in DE1 und DE2 mit Blick auf das reguläre Angebot jenseits von zielgruppenspezifischen Ansätzen aus öffentlicher Hand jeweils auf die Autonomie der vor Ort operierenden privaten Träger. Entsprechend greift die lokale Verwaltungsebene kaum in die Verteilung und Ansiedlung von privaten Trägern ein. In DE1 sind vor diesem Hintergrund nach wie vor die konfessionellen Träger am stärksten vertreten, während sich das kommunale Angebot, das als eher „neutral“ (DE1.3) wahrgenommen wird, durch den Ausbaustopp verkleinert. Dies bremst nicht nur den weiteren Ausbau, sondern trägt letztlich auch zur Verringerung der verfügbaren Angebotsvielfalt bei. Dass diese Angebotsstruktur Familien mit Kindern anderer Konfessionen möglicherweise weniger anspricht, wird in der Kommunalverwaltung selbst problematisiert, ohne dass jedoch diesem Ungleichgewicht gezielt entgegengewirkt wird. In DE2 versucht man demgegenüber, durch den stadtnahen Träger das kommunale Angebot indirekt zu stärken und so eine quasi-kommunale Alternative für Familien zu schaffen, die die Angebotsvielfalt aufrechterhält und damit zur Bedarfsgerechtigkeit vor Ort beiträgt. Dennoch bleibt offen, inwiefern die Angebote der unterschiedlichen Träger qualitativ vergleichbar hochwertig sind. Aufgrund der hohen Trägerautonomie in Deutschland obliegt die Qualitätsentwicklung und -sicherung in Bayern und NRW weiterhin den Trägern selbst, sodass sich die Kommunen schlicht darauf verlassen müssen, dass die Trägervielfalt nicht zu Einschränkungen in der Qualität der Angebote und dem gleichen Zugang dazu führt.

Nichtsdestotrotz zeigen sich Verfügbarkeit und Bedarfsgerechtigkeit in beiden Kommunen eng miteinander verknüpft. Angesichts der im gesamten Vorschulbereich knappen Plätze wird das Wunsch- und Wahlrecht von Eltern sowohl in DE1 als auch in DE2 zwangsläufig eingeschränkt. Wenngleich die

kommunalen Verwaltungsebenen problematisieren, dass ein Betreuungsplatz nicht per se gleichbedeutend mit einer bedarfsgerechten Betreuung ist, wird die Angebotsvielfalt in den einzelnen Stadtteilen nicht systematisch verfolgt. Vielmehr fehlt es in beiden Fällen an sozialraumbasierten Ansätzen zur Bedarfsermittlung und -planung, die über eine entsprechende Datengenerierung im weiteren Ausbau explizit die Berücksichtigung unterschiedlicher Bedarfslagen gewährleisten könnten. Die fehlende Passung der aktuell verfügbaren Angebote betrifft Familien jedoch nicht gleichermaßen. So zeigen Gründungen von Elterninitiativen in privilegierten Stadtgebieten, dass bestimmte Familien Handlungsbedarf feststellen und dementsprechend selbstständig ihr Wunsch- und Wahlrecht umsetzen (können). Demgegenüber stehen Familien, die nur wenig eigene Ressourcen zur Verfügung haben und die sich mit ihren Bedürfnissen aufgrund fehlender Lobby und Möglichkeiten an Eigeninitiative nicht im Angebot wiederfinden.

Um Fragen nach der Bedarfsgerechtigkeit in den Blick zu rücken, wird die Rolle der Tagespflege und deren Flexibilität hinsichtlich der Schaffung von Plätzen für unter Dreijährige in beiden Kommunen betont. Als Angebot mit spezifischem Profil, welches sich grundsätzlich von Kindertageseinrichtungen abgrenzt, wird es in beiden Kommunen vermehrt von Eltern der Mittelschicht mit höherem Bildungsstand genutzt. Familien mit weniger guten Voraussetzungen wollen oder können hiervon weniger profitieren. Entsprechend sind die meisten Tagespflegeangebote in DE2 eher in zentralen, teureren Vierteln zu finden. In DE1 stellen sich zudem Fragen der Qualität bezüglich der Qualifikation des Personals in der Großtagespflege. Es entsteht die Frage, inwiefern die Kindertagespflege angesichts dieser Dynamiken tatsächlich mehr Bedarfsgerechtigkeit schafft oder ob sie nicht vielmehr die Funktion von flexiblen und schnellen Überbrückungsangeboten erfüllt und erfüllen muss. Demzufolge bleibt insbesondere offen, inwiefern Bedarfe marginalisierter Familien hier pädagogisch adäquat aufgefangen werden können oder diese Struktur möglicherweise als weniger passend empfunden wird. Aus der Gleichstellung von Tagespflegeangeboten und Kindertageseinrichtungen im Hinblick auf den Rechtsanspruch resultiert zudem die Konsequenz, dass die Bedarfsgerechtigkeit weiter in den Hintergrund rückt: Familien, welche beispielsweise einen Platz in einer Betreuungseinrichtung präferieren, jedoch das Angebot einer Tagespflegeperson erhalten, müssen diesen annehmen, sofern sie ihren Rechtsanspruch nicht verlieren möchten.

Neben den regulären Bildungs- und Betreuungsangeboten verschiedener Träger finden sich in beiden Kommunen auch zielgruppenspezifische Ansätze, die für Bedarfsgerechtigkeit sorgen sollen. Hierzu zählen die Familienzentren, die im Rahmen einer Landesförderung besonders in NRW und damit auch in DE2 verbreitet sind. In DE1 findet sich mit dem örtlichen Mütterzentrum ebenfalls ein solcher Ansatz, jedoch bisher als Ausnahme vom Regelangebot. Beim Bildungs- und Betreuungsangebot in DE1 zeigt sich eine bisher fehlende

Sozialraumorientierung, die den Befragten im Jugendamt auch bewusst ist. Fraglich ist, wie der Ausbau solcher Ansätze angesichts knapper Mittel vorangebracht werden kann. Darüber hinaus werden Bundesprogramme wie *Kita-Einstieg* (DE2) und *Sprachkitas* (beide Kommunen) umgesetzt. Insgesamt sind solche Angebote nicht nur in der Großstadt stärker verbreitet, sondern im Land NRW auch deutlich sichtbarer Ausdruck der dortigen Förderpolitik.

Insgesamt führen in beiden deutschen Kommunen der quantitative Ausbau mit Fokus auf der Trägerautonomie sowie das rechtssichere Handeln bei der Platzvergabe dazu, dass die Bedarfsgerechtigkeit – sowohl im Sinne einer Berücksichtigung gruppenspezifischer Bedarfe, als auch im Hinblick auf die pädagogische Qualität der einzelnen Angebote – in der Umsetzungspraxis vielfach in den Hintergrund rückt.

Kanada: Zugang zu bedarfsgerechten Angeboten eine Frage des Geldes

Die Qualität der Angebote wird in beiden kanadischen Kommunen als wichtige Komponente in der FBBE beschrieben. Aus Sicht der kommunalen Verwaltungen wird den Familien ein hochwertiges Angebot insbesondere durch die – teureren – öffentlichen und privat-gemeinnützigen Einrichtungen gemacht. Dass die Bedarfsgerechtigkeit in beiden Kommunen einen sehr hohen Stellenwert einnimmt, zeigt sich im großen Engagement der Kommunen, besonders in KA1, Eltern in benachteiligten Lebenslagen über gezielte Informationskampagnen dafür zu sensibilisieren und auf entsprechende Angebote aufmerksam zu machen. In KA2 wird zudem die Strategie verfolgt, nur mit privat-gemeinnützigen Trägern Verträge über mögliche finanzielle Unterstützungsleistungen für Familien zu schließen (und nicht mit privat-gewerblichen), um so das aus ihrer Sicht hochwertigere Angebot zu fördern. Nichtsdestotrotz bleibt der Zugang zu diesen Angeboten bislang primär Familien mit ausreichenden finanziellen Ressourcen vorbehalten, sodass Kinder in benachteiligten Lebenslagen vor allem auf das kostengünstigere (nicht-lizenzierte) privat-gewerbliche Angebot zurückgreifen (müssen).

Auch das Unterangebot an Betreuungsplätzen sowie das anspruchsvolle Aufnahmeverfahren führen in den kanadischen Kommunen dazu, dass Eltern oftmals auf Betreuungsplätze ausweichen, die nicht ihren eigentlichen Bedarfen und Vorstellungen entsprechen. Eltern, die beispielsweise auf einen (kurzfristig verfügbaren) Platz angewiesen sind, entscheiden sich unter Umständen für eine als weniger gut befundene Einrichtung oder weichen auf nicht-lizenzierte Angebote aus. Dies wird von einigen Interviewten allerdings so interpretiert, dass Eltern in ihrer Entscheidung ohnehin weniger die Qualität der Einrichtung im Auge haben als andere Kriterien wie die zeitnahe Verfügbarkeit des Angebots oder die Wohnortnähe. Aus Sicht der kommunalen Verwaltung verfügen Eltern im Prinzip über eine gewisse Entscheidungsfreiheit. Diese Sicht kann insofern

problematisch sein, als dabei übersehen wird, dass es der Entscheidungsdruck und das geringe Platzangebot sind, die die Bedarfsgerechtigkeit eines Angebots in den Hintergrund treten lassen. Von einigen Interviewten wird genau diese Diskrepanz zwischen Bedarf und Bedarfsgerechtigkeit problematisiert. Auch kann es vorkommen, dass aufgrund der elterlichen Bedarfe ein Platz nicht zugeteilt wird, wie in KA1 deutlich wurde. Die von der Kommune angeführte Präferenz, Vollzeitplätze zu vergeben, bevorteilt vornehmlich Familien, die über ausreichend finanzielle Mittel verfügen und Vollzeit buchen (können), auch wenn sie den Umfang gar nicht in Anspruch nehmen (wollen), sodass die individuelle Bedarfsdeckung vor allem eine Frage des Geldes zu sein scheint.

Schweden: Niedrigschwellige Angebote und Qualitätsentwicklung in lokal unterschiedlicher Intensität

Insgesamt ist das schwedische System an verschiedenen Punkten niedrigschwellig und auf unterschiedliche Bedarfe ausgerichtet, wie sich in den beiden untersuchten Kommunen zeigt. Die kostenfreien offenen Vorschulen bieten dort, wo sie innerhalb von Familienzentren an die Gesundheitsvorsorge geknüpft sind, Anlaufstellen und Information gerade auch für benachteiligte Familien. Von dieser systematischen Verfolgung bedarfsgerechter Zugangsmöglichkeiten frühpädagogischer Angebote aus öffentlicher Hand dürften Familien in vielen Lebenslagen profitieren. Die Kommune steht angesichts eines relevanten Anteils an Kindern, die nicht die Vorschule besuchen, zusätzlich unter einem gewissen Handlungsdruck, der kontextbedingt auch weitere zielgruppenspezifische Gestaltungsansätze hervorbringt. In der ländlicheren Kommune SE2 verbleibt eine aktive Adressierung benachteiligter Familien über die bestehenden Angebote hinaus angesichts knapper Plätze vor allem auf einer diskursiven Ebene. Unterschiede im Zugang sind bekannt, werden in SE2 aber seitens der Träger nicht umfassend in konkrete Handlungsansätze überführt.

Die vergleichsweise langen Öffnungszeiten dürften für viele Familien die benötigten Betreuungszeiten decken. Allerdings sind die garantierten Mindestbetreuungszeiten im Rahmen der Allgemeinen Vorschule für Kinder ab drei Jahren mit 15 Stunden pro Woche eher kurz. Angesichts des Fachkräftemangels ist nicht zu erwarten, dass die Kommunen ihre theoretischen Möglichkeiten, diese Zeiten umfassend zu erhöhen, ausreizen, sodass nicht berufstätige bzw. arbeitslose Eltern gegebenenfalls mit deutlich kürzeren Betreuungszeiten für ihre Kinder rechnen müssen als berufstätige Eltern. Auch wenn bei entwicklungsbedingten Bedarfen Aufstockungsmöglichkeiten bestehen, können dadurch für diese Familien strukturelle Benachteiligungsrisiken entstehen.

Für die jüngeren Altersgruppen der ein- und zweijährigen Kinder legen die Perspektiven der Verwaltung zudem sogenannte „blinde Flecken“ nahe, auch wenn es sich um quantitativ weniger relevante Bedarfslagen handelt. Zum

einen wird deutlich, dass die Situation von nicht erwerbstätigen Frauen gerade mit jüngeren Kindern unter drei Jahren, die noch nicht in die Allgemeine Vorschule gehen können, vergleichsweise wenig adressiert wird. Zum anderen dürfte sich in der Praxis der Zugang zu einem Betreuungsplatz für jene Gruppen, die situationsbedingt noch nicht über die in Verwaltungsbelangen notwendige individuelle Personalnummer verfügen, weil sie z. B. neu im Land sind, schwierig gestalten.

Bei der Frage nach der Qualität der Angebote hat sich gezeigt, dass die umfassenden Qualitätsvorgaben und -kontrollmechanismen in beiden schwedischen Kommunen grundsätzlich greifen: Die kommunalen Verwaltungen haben die damit verknüpften Aufgaben institutionell verankert. Sie verantworten die Qualitätsentwicklung beim kommunalen Träger und prüfen als Aufsichtsbehörde die Angebotsqualität der privaten Träger. In SE1 variiert die Angebotsqualität lokal nach wie vor so, dass nicht überall von einem gleichen Zugang zu guter Qualität gesprochen werden kann. Qualitative Disparitäten bestehen innerhalb des kommunalen Angebots, aber auch zwischen kommunalen Einrichtungen und denen privater Träger. Die verfestigten lokalen Segregationstendenzen, durch die für Kinder, die in den sozial schwächsten Wohngebieten der Stadt aufwachsen, ein strukturelles Problem beim Zugang zu hochwertiger Qualität gegeben ist, dürften jedoch noch länger überdauern. Zwar steuert die Kommune systematisch nach, doch bleibt zunächst das Risiko, dass jene Einrichtungen, in denen einerseits überdurchschnittlich viele Kinder mit multiplen Unterstützungsbedarfen betreut werden und die andererseits einen unterdurchschnittlich qualifizierten Personalstamm haben, doppelt benachteiligt sind. Trotz Strukturreformen in SE1 bleibt die Zugangsfrage ein Dilemma zwischen der Quantität und Qualität von Angeboten. Werden zusätzliche Betreuungskapazitäten aufgebaut, kann dies für die Familien mit Einbußen bei der pädagogischen Qualität verbunden sein, was aber zumindest von den Verantwortlichen intensiv reflektiert und diskutiert wird. In SE2 steht angesichts fehlender Plätze der quantitative Ausbau stärker im Vordergrund als die qualitative Optimierung des Angebots. Ein Bemühen um Zugangsqualität gerade für benachteiligte Familien erfolgt hier eher situativ. In beiden Kommunen ist jedoch zumindest eine bedarfsbasierte Einrichtungsfinanzierung installiert, die sozioökonomischen Unterschieden im Zugang Rechnung trägt.

Mit Blick auf die privaten Träger ist festzustellen, dass sie weniger einem „Zwang“ zur Öffnung für alle unterliegen als kommunale Einrichtungen. Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, inwieweit zumindest ein relevanter Teil der privaten Träger primär eine bestimmte Klientel sozioökonomisch besser aufgestellter Familien anspricht. Die Aufnahmeverfahren, die teilweise eine sehr frühe Anmeldung erfordern, aber auch ihr Selbstverständnis als frühpädagogische Anbieter entspricht möglicherweise weniger den Bedürfnissen sozial benachteiligter Familien, sodass diese Aspekte einer

strukturellen Öffnung auch und gerade für benachteiligte Familien nicht zuträglich sind. Qualitative Unterschiede zwischen kommunalen und privaten Angeboten sollen zwar durch die jeweilige Rechenschaftspflicht im Rahmen des Monitorings grundsätzlich minimiert werden. Die governance-politisch schwierige Anlage der Kontrollinstanzen sowie Unterschiede in der Praxis (je nach Personalausstattung und auch Kontrollressourcen der Kommunalverwaltung) können eine trägerübergreifend vergleichbar hohe Qualität nicht unbedingt gewährleisten.

Bedarfsgerechtigkeit im internationalen Vergleich

In den Kommunen zeigen sich unterschiedliche Ausgangslagen mit Blick auf den Zugang zu bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen FBBE-Angeboten, aber auch ähnliche Herausforderungen. Als ein über alle Kommunen hinweg zentrales Thema für die Gestaltung einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur erweist sich dabei die Berücksichtigung sozialräumlicher Logiken und Gegebenheiten vor Ort. Dies zeigt sich zunächst im Rahmen der Bedarfsplanung: Nicht nur werden vielfach die hierfür fehlenden (personellen) Ressourcen beklagt, sondern auch die Umsetzung im Detail als Herausforderung für kommunale Verwaltungen beschrieben. Bei der Ermittlung von Bedarfen einerseits und der Schaffung einer adäquaten Angebotsstruktur andererseits scheinen Kommunalverwaltungen durchaus an ihre Grenzen zu stoßen (DE1, DE2, SE2). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Bedarfsplanung strukturell nur wenig verankert ist und wenig Handlungsmöglichkeiten gegeben sind (KA1, KA2). Sozialräumliche Bezüge in die Datengenerierung einfließen zu lassen, ist in den untersuchten Beispielen noch nicht oder nicht in vollem Umfang etabliert bzw. wird durch knappe Ressourcen verhindert, mit Auswirkungen auf die Einrichtungsverteilung verschiedener Träger innerhalb der Stadtgebiete, die überall nur wenig einer Steuerung zu unterliegen scheint. Dabei ist der Zugang zu bestimmten Angeboten und Konzepten stark von der lokalen Trägerstruktur abhängig. In den kanadischen Kommunen gibt es ein großes Angebot privater Träger, wohingegen das kommunale Angebot aufgrund politischer Präferenzen und fehlender Ressourcen nur schwer aufgebaut werden kann. Auch in den deutschen Kommunen liegt der Fokus im Ausbau nicht auf dem kommunalen Angebot. Wenngleich die Vorrangstellung privater Träger im deutschen FBBE-System teils auch aus dem Wunsch- und Wahlrecht von Eltern heraus zu verstehen ist, kann die Zurückhaltung beim Ausbau kommunaler Einrichtungen langfristig zu einem Ungleichgewicht in der Trägerlandschaft führen. Dies zeigt sich sowohl in DE1 als auch in den kanadischen Kommunen, wohingegen in DE2 öffentliche Einrichtungen mit ca. 40 % bislang noch einen erheblichen Anteil des Angebots ausmachen. Im Gegensatz dazu ist der Anteil des öffentlichen Angebots in den beiden

schwedischen Kommunen vergleichsweise hoch. Den privaten Trägern werden je nach vorhandenem Platzangebot und politischen Präferenzen vor Ort unterschiedliche Entfaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Damit dominiert weiterhin das öffentliche Angebot (zumindest in diesen beiden Kommunen). Fraglich bleibt, inwieweit dabei die Wahlfreiheit von Eltern eingeschränkt sein kann, etwa wenn ein spezifisches Konzept gewünscht wird. Konkret zeigt sich in allen Ländern im Lokalen ein potenzielles Spannungsfeld zwischen der Trägerautonomie in der Angebotsorganisation und möglichen Präferenzen von Eltern. Inwieweit sich die einzelnen Kommunen engagieren, um dies jeweils abzugleichen, scheint unterschiedlich gehandhabt zu werden.

Neben der Trägervielfalt geht es bei einem bedarfsgerechten Angebot auch um den Zugang zu qualitativ hochwertigen Angeboten für alle Familien. In jedem Land haben sich unterschiedliche Qualitätssicherungsverfahren etabliert: Während in Kanada Ratings als ein gängiges Mittel eingesetzt werden, um Transparenz für Eltern zu schaffen, obliegt die Qualitätssicherung in Deutschland bisher vornehmlich den Trägern. In Schweden hingegen ist für alle Träger ein externes, staatlich gesteuertes Qualitätsmonitoring implementiert.

In den kanadischen Kommunen scheint die Qualitätsentwicklung und -sicherung sehr stark kommunal zu variieren, wenngleich sowohl in KA1 als auch in KA2 die Qualität als Thema explizit verfolgt wird, besonders in Abgrenzung zu den vielen privat-gewerblichen und nicht-lizenzierten Angeboten. Während man in KA1 vornehmlich darauf setzt, Eltern darüber aufzuklären, wie sie gute Qualität erkennen können, hat man in KA2 ein Qualitätsratingsystem eingeführt. Die fehlenden Regulierungen auf nationaler und regionaler Ebene zum Qualitätsmonitoring münden schließlich in einer hohen lokalen Varianz, was die Sicherung von hochwertigen Angeboten betrifft. So sind die Eltern in KA1 selbst in der Pflicht, Qualitätsmängel zu erkennen, während Eltern in KA2 zumindest, der Vormerkung vorangestellt, Einsicht in ein Qualitätsrating erhalten. Trotz solcher Ansätze ist der Zugang zu guter Qualität in der Breite angesichts der hohen Kosten, die hauptsächlich von den Eltern getragen werden müssen, und des Unterangebots (an öffentlichen und privat-gemeinnützigen Einrichtungen) nicht gewährleistet. Um dennoch Zugänge zu vor allem qualitativ als besser eingeschätzten Angeboten herzustellen, werden zumindest privat-gemeinnützige Träger bei der Verteilung von finanziellen Unterstützungsleistungen bevorzugt (KA2).

Den schwedischen Kommunen wird bei der Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen Angebots eine Doppelrolle zuteil: Einerseits sind sie zuständig für die Inspektion von Einrichtungen in privater Trägerschaft, andererseits stellen sie selbst ein öffentliches FBBE-Angebot bereit, das wiederum durch die nationale Behörde geprüft wird. Damit ist eine weitere wichtige Voraussetzung für den Zugang zu guter Qualität erfüllt: eine Steuerungsverpflichtung der Kommunen. Deren Wirkung hängt zwar von den jeweiligen Ressourcen

und Prioritätensetzungen ab, wie in der unterschiedlich engagierten Umsetzung von SE1 und SE2 zu sehen ist. Allerdings hat die Qualitätserfassung ermöglicht, qualitative Unterschiede in der Zugangsfrage zu identifizieren: Im Fall der Großstadt SE1 wird deutlich, dass in sozioökonomisch benachteiligten Wohngebenden Einrichtungen strukturell schlechter ausgestattet sind und somit dort ansässige Familien entweder auf „schlechtere“, häufig nicht-lizenzierte Angebote zurückgreifen oder genügend Ressourcen zur Verfügung haben müssen, um eine weiter entfernte Einrichtung aufzusuchen. Die in der Folge umfassend betriebene systematische Qualitätsentwicklung beim kommunalen Träger ist so in keiner der anderen Kommunen zu beobachten.

In den deutschen Kommunen liegt die Verantwortung der Qualitätssicherung und -entwicklung ausgehend von regionalen Vorgaben bei den Trägern selbst, wobei Unterstützungsstrukturen durch Fachberatung zumindest in DE1 unterentwickelt sind, was besonders im Vergleich mit SE1 auffällt. Darüber hinaus zeigt sich für beide deutsche Kommunen, dass die Steuerungsebenen nach wie vor so stark mit quantitativen Fragen des örtlichen Angebots befasst sind, dass auf der lokalen Ebene Fragen der Qualität und Quantität angesichts von Kapazitätsproblemen bisher noch nicht umfassend verzahnt werden (können).

Insgesamt ist angesichts der Situation der untersuchten Kommunen und auch gerade in den Kommunalverwaltungen zu konstatieren, dass Bedarfsgerechtigkeit sehr stark mit der Verfügbarkeit von Plätzen zusammenhängt: Wenn die Wahlmöglichkeiten von Eltern de facto aufgrund fehlender Plätze nicht gegeben sind, obwohl man sich auf deren Entscheidungsfreiheit, auch als Grundpfeiler des marktbasierten Systems, beruft (Kanada) bzw. eine Wahlmöglichkeit rechtlich institutionalisiert ist (Deutschland, Schweden). Darüber hinaus wird sichtbar, dass nicht alle Kinder Zugang zu Betreuungsplätzen von guter Qualität haben, sondern dies vielmehr vom Wohnort abhängt; Wahlmöglichkeiten müssen damit zumindest punktuell als eingeschränkt gelten, wobei Familien hier vor unterschiedlichen Hürden stehen: Qualitativ hochwertigere Angebote sind entweder sehr teuer (KA1, KA2), nur in bestimmten Wohngebenden vorzufinden (SE1) oder primär träger- und einrichtungsabhängig (DE1, DE2). Auch hier stehen Familien mit weniger Ressourcen als diejenigen, deren Kinder gegebenenfalls gezielte Unterstützung benötigen, vor besonders großen Schwierigkeiten, die passenden und „guten“ Angebote für sich zu finden: Sie müssen die Unterschiede der Angebote erkennen, die passende Einrichtung aussuchen und einen freien Platz erhalten. Gleichzeitig ist zu erwähnen, dass in allen Kommunen auch zielgruppenspezifische Angebote, die teilweise sehr niedrigschwellig angelegt sind, vorhanden sind. Diese werden häufig im Rahmen von Familienzentren oder von Einrichtungen ähnlichen Zuschnitts, wenn auch mit unterschiedlicher Intensität und unterschiedlichem Engagement umgesetzt.

8.3 Zugangsbedingungen zu Kindertagesbetreuung im Kontext wohlfahrtsstaatlicher Traditionen

8.3.1 Deutschland: konservativ-korporatistische Wohlfahrtstradition mit sozialdemokratischen Elementen

Deutschland gilt bislang als konservativ-korporatistischer Wohlfahrtsstaat (vgl. Kapitel 3.2). Für das System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung lässt sich jedoch insbesondere für die vergangenen Jahrzehnte entlang familienpolitischer Maßnahmen eine wohlfahrtsstaatliche Neuausrichtung beobachten (vgl. Kelle/Mierendorff 2020; Rüling 2010), die einerseits zwar weiterhin traditionelle Familienmodelle fördert, andererseits aber auch im Rahmen des Sozialinvestitionsparadigmas von klassischen konservativen Strukturen abgerückt ist (vgl. Grunau/Mierendorff 2021; Häusermann 2018; Klinkhammer/Riedel 2018). So wurde mit Einführung des kindbezogenen Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz ab einem Jahr auf universelle Prinzipien abgestellt, die vielmehr dem Typus sozialdemokratische Wohlfahrtsstruktur zuzuordnen sind (vgl. Esping-Andersen 1990). Darüber hinaus hat sich die Verantwortungsteilung verschoben: Die Finanzierung durch den Bund hat deutlich zugenommen, wodurch die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf lokaler Ebene unterstützt werden soll(te) (vgl. Riedel 2011).

Der großangelegte Ausbau von Betreuungsplätzen steht im deutlichen Gegensatz zu traditionell konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsstaaten, in denen „day care, and similar family services, (...) conspicuously underdeveloped“ sind (Esping-Andersen 1990, S. 27). Zudem hat sich die Stellung privat-gewerblicher Träger insofern verändert, als sie mittels öffentlicher Finanzierung inzwischen stärker gefördert werden (vgl. Kelle/Mierendorff 2020). Nichtsdestotrotz wird insbesondere in der Trägerstruktur die konservativ-korporatistische Ausrichtung des deutschen FBBE-Systems sichtbar. Privat-gemeinnützige Träger werden „aufgrund ihrer zentralen Rolle im sozialen Dienstleistungsbereich oft als Teil des deutschen Wohlfahrtsstaates verstanden“ (Naumann 2014, S. 118), die eine „Grundvoraussetzung für ein Wunsch- und Wahlrecht“ (Böllert 2021, S. 53) darstellen. Grundlage hierfür bildet das für konservativ-korporatistische Wohlfahrtsstaaten typische „Subsidiaritätsprinzip“ (Esping-Andersen 1990, S. 27). Auf nationaler Ebene zeigt sich demnach, dass das deutsche System der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung nicht ausschließlich einem Wohlfahrtstaatentyp zuzuordnen ist.

Auf lokaler Ebene wird jedoch sichtbar, wie die auf Bundesebene festgelegten wohlfahrtsstaatlichen Ziele unterschiedlich umgesetzt werden (können) (vgl. z. B. Oliver/Mätzke 2014). Insbesondere die Umsetzung des (universellen) Rechtsanspruchs wird in den Kommunen von strukturellen Rahmenbedingungen und vorhandenen Ressourcen bedingt.

So führt der bestehende Platzmangel vielerorts zum einen dazu, dass der Rechtsanspruch nach wie vor nicht für alle Familien und deren Kinder umgesetzt

werden kann. In der Praxis ist die Erfüllung des Rechtsanspruchs daher weiterhin an bestimmte Kriterien gebunden. So bleibt die Zuteilung von Betreuungsplätzen teilweise einer konservativ-korporatistischen Tradition verhaftet, indem in der lokalen Umsetzungspraxis der Rechtsanspruch angesichts knapper Plätze teilweise weiterhin an bestimmte Voraussetzungen geknüpft zu werden scheint: In der Empirie zeigt sich, dass auf Träger- und Einrichtungsebene zum Teil selektierende Vergabekriterien wie die der Berufstätigkeit oder auch (zumindest implizit) die Konfessionszugehörigkeit als entscheidungsleitend angelegt und damit Ungleichheitsverhältnisse stabilisiert werden (vgl. Esping-Andersen 1990).

Zum anderen steht das kommunale Steuerungshandeln im Spannungsfeld zwischen dem Universalitätsprinzip eines allgemeinen Platzanspruchs (sozialdemokratische Tradition) und dem Subsidiaritätsprinzip (konservativ-korporatistische Struktur), wie es in beiden deutschen Kommunen deutlich wurde. Die Kommunen sind zwar für die Erfüllung des Rechtsanspruchs zuständig, haben ihr eigenes Angebot mangels kommunaler finanzieller Ressourcen jedoch nur wenig über ein „Minimalangebot“ (Riedel 2009, S. 135) hinaus ausgeweitet. Die Vorrangstellung der privat-gemeinnützigen Träger wird so letztlich gefestigt. Dabei zeigt sich in beiden Kommunen besonders für die unter Dreijährigen, dass die privat-gemeinnützigen Angebote mittlerweile durch gewerbliche Anbieter ergänzt werden. Ansatzpunkte einer Bewegung hin zu gleichheitsfördernden Strukturen bei der Zugangsgestaltung sind jedoch lokal ebenfalls zu beobachten, wenn zentralisierte Aufnahmeverfahren diskutiert (DE1) und auch umgesetzt werden (DE2). Abschließend kann somit festgehalten werden, dass in den deutschen Kommunen trotz wesentlicher Reformen im FBBE-System konservative und korporatistische Traditionen auf lokaler Steuerungsebene fortwirken.

8.3.2 Kanada: liberale Wohlfahrtstradition mit entgegengesetzten Prioritäten auf lokaler Ebene

Die wohlfahrtsstaatliche Ausrichtung Kanadas wird ausgehend von der Typologie nach Esping-Andersen als liberal eingeordnet (vgl. Kapitel 3.2). Für den Bereich der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung kann dies zunächst bestätigt werden. Die Organisation der Kinderbetreuung wird in Kanada nicht als staatliche Aufgabe, sondern vielmehr als Aufgabe von Eltern und privaten Anbietern gesehen (vgl. Japel/Friendly 2018).

Auf regionaler Ebene zeigt sich jedoch, dass sich die Provinzen bzw. Territorien punktuell durchaus von der Vorstellung einer klassisch liberalen wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtung abgrenzen lassen (vgl. Langford/Powell/Bezanson 2020; Pasolli 2015; McGrane 2010). Dies gilt insbesondere für Québec (vgl. Daigneault et al. 2021; Mahon 2020). Für Ontario hingegen wird sichtbar, dass die liberalen Elemente überwiegen. So gibt es, wie auf nationaler Ebene auch,

keinen (universellen) Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder im Vorschulalter. Verbunden mit den hohen Elternbeiträgen für einen Betreuungsplatz haben viele Familien somit nur erschwert oder gar keinen Zugang zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Finanzielle Unterstützungsleistungen für Bedarfsfälle sind jedoch limitiert. Gleichzeitig erhalten Eltern, die selbst über ausreichende finanzielle Mitteln verfügen, Steuervorteile. Darüber hinaus fördert die Regierung Ontarios explizit den Sektor privat-gewerblicher Träger und markiert damit auch für die Regionalebene, dass die vorschulische Kinderbetreuung nicht als staatliche Aufgabe verstanden wird. Damit lässt sich die Ausrichtung des frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems Ontarios als klassisch liberal einordnen (vgl. Esping-Andersen 1990).

Das Steuerungshandeln der Kommunen KA1 und KA2 lässt sich jedoch (teilweise) davon abgrenzen. In beiden Kommunen wird deutlich, dass die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung als öffentliche Aufgabe verstanden wird. Entsprechend versucht man auf lokaler Ebene, der marktorientierten Ausrichtung des Betreuungssystems entgegenzuwirken, indem insbesondere mit privat-gemeinnützigen Trägern zusammengearbeitet wird. Gleichzeitig wird ein hohes Engagement deutlich, öffentliche Einrichtungen weiter zu stärken und die Zugänge zum FBBE-System für alle gleichermaßen zu verbessern. Nichtsdestotrotz scheint auch im Steuerungshandeln der Kommunen eine quasi liberal wohlfahrtsstaatliche Grundhaltung durch, wie sie sich u. a. in den festgelegten Kriterien für finanzielle Unterstützungsleistungen niederschlägt, die mitunter zu gesellschaftlichen Stigmatisierungen führen können. Die Verknüpfung der finanziellen Unterstützungsleistungen mit beispielsweise der Berufstätigkeit der Eltern verweist auf eine geringe Dekommodifizierung, sodass ungleiche Zugangsbedingungen dadurch (mit) hervorgebracht werden.

8.3.3 Schweden: sozialdemokratische Wohlfahrtstradition mit Angebotsengpässen und wettbewerblichen Tendenzen im Lokalen

Schweden wird oft als Prototyp des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats beschrieben. Das schwedische frühkindliche Bildungs- und Betreuungssystem steht mit seiner primär öffentlichen Finanzierung, dem umfassenden öffentlichen Betreuungsangebot und der befristeten Angebotspflicht seitens der Kommunen in dieser wohlfahrtsstaatlichen Tradition einer weitreichenden öffentlichen Verantwortung. Die Regelung der Allgemeinen Vorschule gibt auf nationaler Ebene den universellen Zugang für Kinder ab drei Jahren vor. Auch für die Ein- und Zweijährigen haben Familien in Schweden in vielfältigen Lebens- und Bedarfslagen Zugang zur Allgemeinen Vorschule. Für eine umfassende universelle Regelung müsste das kostenfreie Mindestangebot der Allgemeinen Vorschule allerdings noch auf die

jüngeren Altersgruppen ausgeweitet werden. Mit der Deckelung der Elternbeiträge bei gleichzeitiger Staffellung handelt es sich um ein für Familien kostengünstiges Angebot; die Hauptfinanzierungslast liegt bei der öffentlichen Hand. Nicht zuletzt hat der seit den 1970er-Jahren gewachsene Anspruch, über die reine Betreuung von Kindern hinaus frühpädagogische Bildungsinhalte anzubieten, zu der festen Verankerung des Elementarbereichs im öffentlichen Bildungs- und Wohlfahrtsangebot beigetragen (vgl. Sainsbury 2019). Der Bildungsaspekt ist im Rahmen der globalen Sozialinvestitionsdebatte im schwedischen Diskurs (weiterhin) sehr präsent, wie die kontinuierliche Betonung der Kompensierungsaufgaben der Allgemeinen Vorschule auch in den hier untersuchten lokalen Verwaltungen zeigt.

Diese klassisch sozialdemokratischen Ausprägungen finden sich in der lokalen Perspektive und konkret den kommunalen Betreuungslandschaften wieder. In beiden Kommunen ist das kommunale Betreuungsangebot der Kindertageseinrichtungen das dominierende. Der Auftrag zum Qualitätsmonitoring der eigenen und der privaten Einrichtungen wird durch die lokalen Verwaltungen angenommen. Besonders in der Großstadt SE1 basiert die lokal gewachsene Einrichtungslandschaft mit ihren vorwiegend öffentlichen Trägern auf der sozialdemokratischen politischen Tradition der Stadt und spiegelt so das Wohlfahrtsmodell fast prototypisch wider. Allerdings zeigen sich mitunter Brüche in der bekannten Logik bzw. Anzeichen von Wandel. Zum einen sind die Platzkapazitäten in beiden Fällen nicht so umfassend, wie der Blick auf die landesweite Infrastruktur der Allgemeinen Vorschule zunächst nahelegt. Vielmehr sind lokale und temporäre Engpässe besonders für die jüngeren Altersgruppen (Ein- und Zweijährige) zu verzeichnen, durch die die Pflicht zu fristgerechten Platzangeboten für die Kommunalverwaltungen eine kontinuierliche Herausforderung darstellt. Da Familien hierdurch im Ergebnis in ihrer Wahlfreiheit eingeschränkt werden, relativiert sich das Bild einer umfassenden frühkindlichen Versorgung.

Zum anderen lassen sich auf der lokalen Ebene auch Tendenzen eines Wandels in der Trägerlandschaft beobachten, die auch auf nationaler Ebene diskutiert werden (vgl. Naumann 2014). Während die eine Kommune trotz knapper Plätze explizit am öffentlichen Angebot festhält und über Strukturreformen den kommunalen FBBE-Bereich zu stärken versucht, ist die zweite Kommune angesichts fehlender Ressourcen und Plätze auf die Kooperation mit privaten Trägern angewiesen, die zum Ausbau des lokalen Angebots beitragen. Wechselnde lokalpolitische Konstellationen ermöglich(t)en dort deren Etablierung. In der Großstadt wiederum fassen zunehmend private Träger im Segment der Kindertagespflege Fuß, aus dem die Kommune sich zurückzieht. Es wird hier im lokalen Kontext deutlich, wie die Bedeutung des privaten Segments und damit auch von wettbewerblichen Elementen in der Angebotspraxis wächst und wie die Rolle privater Träger dabei von lokalen und parteipolitischen Bedingungen beeinflusst ist. Es stellt sich die Frage, wie sich die (lokal sehr unterschiedliche) Zunahme gewinnorientierter Anbieter und steigende Wettbewerbsorientierung

im Elementarbereich zur Rolle des Wohlfahrtsstaates im Feld der Kindertagesbetreuung verhält, und wie sich solche Verschiebungen in der Angebotsgestaltung zukünftig auswirken werden, gerade auch bei lokalen Kapazitätsproblemen.

Ein besonders präzentes und für die Zugangsfrage zentrales Narrativ im schwedischen Kontext ist das der Gleichheit (*equality*), zu der die frühkindlichen Angebote beitragen sollen. Die Gleichheit stellt einen zentralen Pfeiler in der sozialdemokratischen Wohlfahrtslogik dar (vgl. Esping-Andersen 1990) und ist in Schweden auf nationaler Ebene auch für den frühkindlichen Bereich als Ziel festgeschrieben. Dabei wird nicht nur der universellen Konstruktion der FBBE, sondern auch dem kommunalen Angebot eine wichtige integrative Rolle zugeschrieben. Mit der Ausweitung der öffentlichen Bildungs- und Betreuungsangebote und der Zugangsmöglichkeiten für jüngere Altersgruppen sind in den letzten Jahrzehnten nicht zuletzt auch die Nutzungsquoten unter Familien mit Migrationsgeschichte gestiegen. Heute sind sie im öffentlichen Sektor etwas mehr vertreten als in privaten Einrichtungen (vgl. Sainsbury 2019).

Mit Blick auf das Gleichheitsnarrativ lässt sich auf lokaler Ebene zunächst beobachten, dass die gesetzlich vorgeschriebene Umsetzung gleicher Rahmenbedingungen für Träger aller Art von den Kommunalverwaltungen durchaus unterschiedlich betrieben wird (z. B. hinsichtlich der Intensität der Qualitätskontrolle bei privaten Trägern). Gleichzeitig unterminieren lokale Segregationsprozesse (SE1) und knappe personelle Ressourcen (beide Kommunen) die Gleichwertigkeit von Angeboten und somit auch den Zugang zu gleicher Qualität. In den Ansätzen der Kommunen, das Thema der *equality* anzugehen und umzusetzen, zeigt sich besonders die Kontextabhängigkeit (heterogene Großstadt vs. ländlicher Raum). Zwar ist das Ziel der Gleichheit im Diskurs präsent, was die Akteure jedoch im Einzelnen darunter verstehen und wie dies konkret vor Ort umgesetzt werden kann, ist nicht immer eindeutig (vgl. Paananen et al. 2020; Fjällström/Karila/Paananen 2020). Das Beispiel SE1 zeigt, dass lokale Verständigungsprozesse dazu notwendig sind, was durch eine Rechenschaftsverpflichtung lokaler Akteure gegenüber der nationalen Ebene (Qualitätsprozess) zumindest gefördert werden kann. Ein blinder Fleck beim Thema Gleichheit, der im Kontext der Wohlfahrtstradition zu sehen ist, scheint dabei die Situation nicht erwerbstätiger Mütter zu sein. Da schwedische Frauen in der Regel berufstätig sind, wird die Situation von „Hausfrauen“, wie sie vor allem bei zugewanderten Familien aus anderen kulturellen Kontexten verbreiteter ist, kaum thematisiert, auch weil viele von der Möglichkeit, eine lange Elternzeit in Anspruch nehmen zu können, profitieren. Trotz des Risikos, dass diese Gruppe bei knappen Plätzen für ihre ein- und zweijährigen Kinder keine regulären Betreuungsplätze erhält, wird auf Seiten der lokalen Verwaltungsorgane und Träger hier kein Handlungsbedarf gesehen. Für solche in Schweden „untypischen“ Erwerbskonstellationen sind lediglich die (ebenfalls umfassenden) offenen Angebote vorgesehen, sie finden vor der Allgemeinen Vorschule ab drei Jahren in den regulären Bildungs- und Betreuungseinrichtungen wenig Berücksichtigung.

9. Schlussbemerkungen

(Un)gleiche Zugänge zum FBBE-System, so konnte die *Equal Access*-Studie zeigen, entstehen aufgrund komplexer Zusammenhänge und können unterschiedliche Ursachen haben. Der intra- und internationale Vergleich zeigt, welche verschiedenen Stellschrauben sich für die Gestaltung von Zugangsbedingungen für Familien vor Ort identifizieren lassen. Abschließend werden die Ergebnisse der *Equal Access*-Studie unter zwei Gesichtspunkten zusammengefasst: dem Steuerungshandeln auf lokaler Ebene sowie der wohlfahrtsstaatlichen Einbettung des jeweiligen FBBE-Systems.

9.1 Steuerungshandeln auf lokaler Ebene als Stellschraube für die Gestaltung von Zugangsbedingungen

Das Steuerungshandeln lokaler Akteurinnen und Akteure und die damit verbundenen Prozesse lokaler Governance standen bislang nur selten im Fokus wissenschaftlicher Untersuchungen zum Zugang frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote. Die vorliegenden Ergebnisse zeigen, wie die vordefinierten Handlungsspielräume in den einzelnen Kommunen ausgestaltet werden und sich die so entstehenden Zugangsbedingungen im intra- wie auch im internationalen Vergleich unterscheiden.

Die Handlungsspielräume lokaler Akteurinnen und Akteure werden durch eine Reihe von Faktoren determiniert. Dies sind in erster Linie die auf nationaler und regionaler Ebene festgelegten Zuständigkeiten der kommunalen Ebene sowie Gesetze, die den Elementarbereich betreffen (z. B. Zugangsregelungen), gleichzeitig aber auch die den Kommunen zur Verfügung stehenden Ressourcen (z. B. öffentliche Mittel, Bauland) (vgl. Heinelt 2004). Daneben spielen die politischen Ausrichtungen auf den verschiedenen Regierungsebenen eine gewichtige Rolle. Auf Grundlage der vorliegenden empirischen Ergebnisse lassen sich die Steuerungskonstellationen zwischen Kommunalverwaltungen und Trägern im Vergleich wie folgt zusammenfassen.

In den beiden kanadischen Fallstudien wurden die Spannungen zwischen den regionalpolitischen Akteurinnen und Akteuren, die das marktbasierte System gestärkt sehen wollen, und den kommunalen Verwaltungen besonders sichtbar. Die Handlungsmöglichkeiten der Akteurinnen und Akteure der kommunalen Verwaltung werden stark durch politische Schwankungen beeinflusst, ihre Zuständigkeiten sind begrenzt. Dies zeigt sich vor allem darin, dass dem FBBE-System von staatlicher Seite nur sehr eingeschränkt Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (insbesondere finanzieller Art). Ihr Verhältnis zu

den privaten Trägern ist vor allem wettbewerbsorientiert angelegt. Auch für die schwedischen Kommunen zeigt sich, dass die politische Ebene als Einflussfaktor für die Handlungsmöglichkeiten der kommunalen Verwaltung nicht zu unterschätzen ist. So hängt beispielsweise die Trägerstruktur von den Präferenzen der jeweiligen Lokalpolitik ab, wie der Vergleich zwischen SE1 und SE2 veranschaulicht. Darüber hinaus führt, wie in den deutschen Kommunen auch, die gesetzliche Zugangsregelung in Schweden zu einem gewissen Handlungsdruck für die öffentlichen Organe. Gleichzeitig haben die kommunalen Verwaltungen einen größeren Handlungsspielraum in der Gestaltung ihres Verhältnisses zu den privaten Trägern. Weil das schwedische FBBE-System insgesamt gut ausgebaut ist, stehen die Kommunen weniger unter Druck, das Angebot mithilfe der privaten Träger weiter auszubauen. Außerdem ist das Verhältnis zu den privaten Trägern durch die kommunale Kontroll- und Aufsichtsfunktion entsprechend hierarchisch strukturiert. Im Gegensatz dazu müssen die deutschen Kommunalverwaltungen auf Basis des Subsidiaritätsprinzips das Angebot mit den privaten Trägern *gemeinsam* gestalten. Die Governance-Struktur in Deutschland kann gewissermaßen als hierarchisch – jedoch zugunsten der privaten Träger angelegt – verstanden werden. Daher ist die netzwerkbasierte Zusammenarbeit von kommunaler Verwaltung und privaten Trägern eine zentrale Voraussetzung für die Handlungsmöglichkeiten im FBBE-Bereich (vgl. Niedlich 2020).

Wie die Kommunen die dargestellten Handlungsspielräume für sich nutzen, um Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten zu gestalten, zeigt sich schließlich im jeweiligen Steuerungshandeln. Das Steuerungshandeln der beiden deutschen Kommunalverwaltungen kann als zurückhaltend interpretiert werden, indem im Rahmen des eigenen auf Trägerpluralität basierenden Handlungsspielraums die Autonomie der privaten Träger durchgehend hoch priorisiert und damit z.B. der jeweilige Rückzug des kommunalen Trägers im weiteren Ausbau begründet wird. Die Priorität des eigenen Handelns liegt dabei auf dem quantitativen Ausbau, da in beiden Kommunen anhaltend Plätze fehlen. Während die Versorgungsquote durch die verschiedenen Maßnahmen tendenziell steigt, bleibt angesichts einer nach wie vor unvollständigen Bedarfsdeckung die systematische Berücksichtigung spezifischer Bedarfslagen häufig außen vor. Im Gegensatz dazu stehen beide kanadische Kommunen: Während hier aufgrund fehlender Zugangsregelungen ein geringerer Handlungsdruck besteht, haben die Kommunalverwaltungen weniger Kompetenzen. Dennoch versuchen sie, sowohl in KA1 als auch in KA2 eigene Schwerpunkte zu setzen, indem sie sich angesichts eines generell unterentwickelten und teuren Betreuungsangebots insbesondere auf den qualitativen Ausbau der vorhandenen Einrichtungen konzentrieren. Dieser Ansatz führt im Umkehrschluss dazu, dass der quantitative Ausbau weniger im Vordergrund steht. Dadurch wird indirekt das kostengünstigere, nicht-lizenzierte Angebot begünstigt, und viele Familien nutzen dies zum Teil notgedrungen. Nichtsdestotrotz wird auch deutlich, dass

es auf lokaler Ebene durchaus Raum für innovative Entwicklungen gibt, die auf nationaler und regionaler Ebene Anstöße geben können (vgl. Mahon 2020). In Schweden hat die Kommunalverwaltung im Vergleich zu Deutschland und Kanada mehr Handlungsspielraum, was die Angebotsgestaltung angeht. Dabei werden die Steuerungsmöglichkeiten unterschiedlich genutzt, etwa bei der Art und Weise, wie private Träger eingebunden werden, um den Platzbedarf zu decken oder Qualitätsentwicklung zu betreiben. Da das staatliche Monitoring des FBBE-Systems bereits gut etabliert ist, ist in Schweden die Beantwortung der Frage, ob bzw. inwiefern möglichst alle Familien gleichermaßen Zugang zu qualitativ hochwertigen Angeboten haben, bereits stärker in den Fokus gerückt als in Deutschland oder Schweden.

Insgesamt wird, besonders auch in den jeweiligen Kommunalvergleichen innerhalb der drei Systeme (vgl. Kapitel 5.4, 6.4, 7.4), deutlich, welche unterschiedlichen Governance-Logiken und -traditionen den drei Systemen zugrunde liegen und wie diese die Gestaltungsmöglichkeiten der involvierten Akteure in der Schaffung von Zugängen strukturieren.

9.2 Wohlfahrtsstaatliche Einbettung der FBBE-Systeme: Implikationen für Zugangsbedingungen

Für eine wissenschaftliche Annäherung an die praktische Gestaltung von Zugangsbedingungen hat sich der Blick auf wohlfahrtsstaatliche Einbettungen lokaler Kontexte als ertragreich erwiesen. In Deutschland, Kanada und Schweden können diese zunächst grundsätzlich anhand der Wohlfahrtsstaattypologie nach Esping-Andersen verortet werden.

In Deutschland beruht das System der frühkindlichen Bildung und Betreuung auf dem lange bestehenden konservativ-korporatistischen Ansatz, bei dem traditionelle Familienmodelle und Angebote von Wohlfahrtsorganisationen die Grundlage des Betreuungssystems bilden (vgl. Grunau/Mierendorff 2021). Hingegen unterliegt das kanadische FBBE-System einer liberal wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtung, nach der die Organisation außerfamilarer Kinderbetreuung als Aufgabe der Eltern gesehen und das (primär private) Angebot vorrangig über Elternbeiträge finanziert wird. Die Ausgestaltung des Bildungs- und Betreuungsangebots wird demnach vornehmlich dem Markt überlassen. Mangelhafte Finanzierungsstrukturen und zurückhaltende Regulierungen führen schließlich zu einer Situation der Unterversorgung (vgl. Japel/Friendly 2018). Für Schweden zeigt sich, anders als bei Deutschland und Kanada, dass das frühkindliche Bildungs- und Betreuungsangebot, bedingt durch die sozialdemokratische Versorgungstradition, bereits seit vielen Jahren einen hohen Stellenwert genießt und die Versorgungsquoten entsprechend hoch sind. Auf die staatliche Verantwortung bauend, setzt man in Schweden primär auf eine

angebotsseitige Finanzierung mit einem hohen öffentlichen Finanzierungsanteil und gedeckelten Elternbeiträgen (vgl. Naumann 2014). Die bekannten wohlfahrtsstaatlichen Traditionen lassen sich in Deutschland, Kanada und Schweden trotz sich verändernder Rahmenbedingungen bis heute in der jeweiligen Angebotsstruktur wiedererkennen. Während das Angebot in Deutschland durch das Subsidiaritätsprinzip insbesondere von privat-gemeinnützigen Trägern gestellt wird, sind es in Kanada durch die marktorientierte Ausrichtung privat-gewerbliche Träger. Im Gegensatz dazu stellt Schweden ein breites öffentliches Angebot basierend auf dem Ansatz der Gleichheit zur Verfügung, das nur zu einem bisher eher geringen Teil durch Angebote privater Träger flankiert wird. Die wohlfahrtsstaatlichen Ausrichtungen der drei Länder tragen somit, wie erwartet, maßgeblich zur jeweiligen strukturellen Ausgangslage für die unterschiedlichen Zugangsbedingungen bei.

Gleichzeitig lassen sich für die verschiedenen Fälle sowohl auf nationaler wie auch lokaler Ebene Abweichungen von der typologisierenden Wohlfahrtsstaatenlogik erkennen, wie sich anhand der folgenden Beispiele verdeutlichen lässt.

Auf nationaler Ebene wird dies insbesondere bei den Zugangsregelungen in Deutschland und Schweden erkennbar. In Deutschland liegt mittlerweile ein Rechtsanspruch beim Kind verankert, der als universelle Zugangsregelung den klassisch konservativ-korporatistischen Versorgungsansatz erweitert (vgl. Kelle/Mierendorff 2020; Rüling 2010). In Schweden ist die gesetzliche Regelung durch die rechtlich verankerte Angebotspflicht der Kommunen ähnlich umfassend angelegt. Zusätzlich besteht hier mit der kostenfreien Allgemeinen Vorschule eine auch finanzielle Universalität. Diese greift allerdings erst ab einem Alter von drei Jahren. Zwar ist für die jüngeren Altersgruppen über eine umfassende Berücksichtigung unterschiedlichster familialer Situationen ebenfalls eine de facto sehr umfassende Zugangsregelung getroffen, sodass die gute Zugänglichkeit des Systems insgesamt im Einklang mit der sozialdemokratischen Tradition steht, allerdings mit einem gewissen Risiko, dass unter Dreijährige aus marginalisierten Gruppen schwerer Zugang finden.

Auf lokaler Ebene zeigt sich vereinzelt ein Steuerungshandeln, welches entgegen der wohlfahrtsstaatlichen Tradition auf nationaler Ebene zu lesen ist, womit die vorliegenden Ergebnisse an bisherige empirische Erkenntnisse anschließen (vgl. u.a. Kuronen et al. 2015; Oliver/Mätzke 2014). Dies wird exemplarisch in den kanadischen Kommunen sichtbar, in denen die lokalen Ansätze der Zugangsgestaltung deutliche Diskrepanzen zum liberalen Wohlfahrtsmodell aufweisen. So agieren die lokalen Verwaltungen in den kanadischen Kommunen insgesamt kontraintuitiv zu der insbesondere auf regionaler Ebene verfolgten liberalen, wettbewerblichen Ausrichtung. In den beiden schwedischen Kommunen spiegelt auf der lokalen Ebene die Vorrangstellung der kommunalen Angebote zunächst die staatsorientierte, sozialdemokratische Anlage des FBBE-Systems wider. Allerdings wächst in manchen Kommunen auch die Offenheit

gegenüber dem Segment privater Träger, die nicht das klassische Profil der Wohlfahrtsorientierung mitbringen. Dies zeigt sich insbesondere dann, wenn es – wie in SE2 – an öffentlichen Ressourcen mangelt. Dieser Trend zur Öffnung für Marktelemente ließ sich in den vergangenen Jahren in mehreren nordischen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Mahon/Bergqvist/Brennan 2016; Kangas/Kvist 2013) wie auch in Deutschland beobachten (vgl. Mader/Mierendorff 2017).

Die aufgeführten Beispiele zu lokalen Abweichungen von den jeweiligen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen unterstreichen schließlich, dass die konkrete Wohlfahrtsversorgung vor Ort mitunter sehr kontextabhängig sein kann und sich durch die gegebenen Handlungsspielräume einerseits, sowie die jeweilige Prioritätensetzung im Steuerungshandeln andererseits, ergibt. Für eine an wohlfahrtsstaatlichen Ansätzen ausgerichtete Forschung ist es dabei bedeutsam, die verschiedenen Systemebenen in den Blick zu nehmen, um mögliche Brüche zur traditionellen Wohlfahrtslogik einordnen zu können. Insgesamt bestätigt sich, dass die Systeme den Erkenntnissen der empirischen Wohlfahrtsforschung entsprechend zumindest in Teilen und unterschiedlich stark in Veränderung begriffen sind und sich die Rahmenbedingungen sowohl national als auch lokal weiterentwickeln. Gleichzeitig wirken aber auch die historisch gewachsenen Wohlfahrtstraditionen fort (vgl. Fischer 2019, S. 176 f.).

9.3 Gleicher Zugang? Komplexe Gemengelage und schwieriger Balanceakt

Gute Zugänge zum Betreuungssystem sind in der lokalen Perspektive in allen Fallbeispielen, wenngleich in unterschiedlichem Maße, mit vielfältigen Voraussetzungen für Familien verbunden. Zu diesen zählen u. a.: Systemwissen, finanzielle Ressourcen, sprachliche Fähigkeiten und Mobilität der Eltern sowie deren Erwerbsstatus. Diese Voraussetzungen sind entscheidend dafür, *wie* handlungsfähig Familien letztlich sind, auch aus eigener Kraft einen Betreuungsplatz zu erhalten, notfalls z. B. auf dem Klageweg. Von Familien in benachteiligten Lebenslagen werden diese Voraussetzungen seltener mitgebracht, sodass deren Kinder weiterhin weniger an Bildungs- und Betreuungsangeboten teilnehmen und mit vielfältigen Zugangshürden konfrontiert sind.

Diese Problematik lässt sich dabei nicht allein durch ein ausreichendes Platzangebot auflösen (vgl. Jessen/Schmitz/Waights 2020). Vielmehr schließen die Zugangsdimensionen empirisch aneinander an bzw. sind miteinander verschränkt: Gibt es genügend Plätze, impliziert das nicht, dass sich alle Familien die zu zahlenden Elternbeiträge leisten können. Ist die Bezahlbarkeit beispielsweise durch ein kostenfreies Angebot sichergestellt, bedeutet dies noch nicht zwangsläufig, dass alle Familien über lokale Betreuungsmöglichkeiten informiert sind. Die Bedarfsgerechtigkeit bildet schließlich die Voraussetzung dafür, ob ein

Angebot als passend empfunden wird (z. B. wenn die Öffnungszeiten zu den Bedarfen passen) bzw. inwieweit Kinder tatsächlich vom Besuch der Einrichtung profitieren (Qualität). Demnach ist nicht nur die Quantität des Bildungs- und Betreuungsangebots ganz entscheidend für die Frage nach (un)gleichen Zugängen. Vielmehr konnte in der Empirie verdeutlicht werden, dass bei der Bereitstellung von Betreuungsplätzen die Bedarfsgerechtigkeit von den lokalen Akteurinnen und Akteuren bisher zu wenig mitgedacht wird. Für die Kommunen ergibt sich dabei aufgrund knapper Ressourcen oftmals ein Balanceakt, die Priorität ihres Steuerungshandelns *entweder* der Quantität *oder* der Bedarfsgerechtigkeit der Angebote einzuräumen. So stellt es sich in allen Kommunen als große Herausforderung dar, heterogene und herausfordernde Lebenslagen, in denen Familien sich befinden können, umfassend in der Angebotsgestaltung zu berücksichtigen. Insbesondere für die kommunale Bedarfsplanung ist eine kleinräumige und sozialraumbezogene Bedarfsermittlung wichtig, um gleiche Zugangsbedingungen sicherzustellen. Für die Ausgestaltung lokalen Steuerungshandelns gilt es, neben (teilweise bereits bestehenden) zielgruppenspezifischen und sozialraumorientierten Überlegungen, Familien aus benachteiligten Verhältnissen auch stärker in den regulären Strukturen mitzudenken, um den Zugang zur FBBE für alle gleichermaßen gewährleisten zu können (vgl. auch Jessen et al. 2020). Zu denken ist an solche Steuerungsansätze, die besonders die konkrete Zugänglichkeit vor Ort für Familien in benachteiligten Lebenslagen erhöhen können. Hierzu kann einerseits eine systematisch(er) angelegte Informationspolitik seitens der Steuerungsebenen zählen, die diese Familien gezielter und in bedarfsorientierter Aufbereitung über Potenziale frühkindlicher Bildung in Kenntnis setzt und auf bedarfsgerechte Angebote verweist (vgl. Drange/Telle 2020), was die Kommunen in dieser Studie punktuell auch bereits umsetzen. Andererseits kann durch eine aktive(re) Steuerung von aufeinander abgestimmten Aufnahmeverfahren die Zugänglichkeit potenziell verbessert werden, indem Kindern in benachteiligten Lebenslagen über eine bewusste Verteilung, z. B. wie eine Quotenregelung, Zugang zu hochwertigen Einrichtungen gewährt wird. Auf diesem Weg könnte auch lokalen Segregationstendenzen entgegengewirkt werden (vgl. ebd.). Gleichzeitig ist wiederum die Erreichbarkeit hochwertiger Angebote für weniger mobile Familien zu berücksichtigen, um letztlich die Umsetzung von gleichem Zugang in der Praxis sicherstellen zu können. Dafür sollten alle relevanten Akteure – Kommunalverwaltungen ebenso wie Träger – sich (noch) stärker verpflichten, Bedarfe marginalisierter Gruppen in der Steuerung gemeinsam zu fokussieren.

Aus wissenschaftlicher Sicht ist es zudem notwendig, weitere empirische Erkenntnisse über die lokale Akteursebene generell und insbesondere auch die Rolle der Kommunalverwaltungen als zentrale Instanz in der lokalen Gestaltung frühkindlicher Bildung und Betreuung sowie über dort verortete Steuerungspotenziale zu generieren. Nur so kann das Verständnis der Zusammenhänge von lokalen

Kontextfaktoren, kommunalen Steuerungsprioritäten und Zugangsbedingungen verbessert werden. Darüber hinaus wäre mehr Forschung dazu wünschenswert, welche Erwartungen Eltern an FBBE-Angebote stellen, um differenziertere Einblicke in die Bedarfe von Familien, insbesondere in benachteiligten Lebenslagen, zu erhalten (vgl. z. B. Saleem et al. 2021; Davidson et al. 2020; Vandenbroeck/van Laere 2020; Phillipson/Garvis 2019).

Anhang

DE1

Interview	Personenanzahl	Organisationstyp	Funktion
DE1.1	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
DE1.2	1	Kommunalverwaltung	Leitung Erziehungsberatung
DE1.3	2	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitungen Kindertages- betreuung
DE1.4	1	Kommunalverwaltung	Elternbüro
DE1.5	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
DE1.6	1	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung Soziale Dienste
DE1.7	1	Träger (privat-gewerblich)	Trägervertretung
DE1.8	1	Träger (privat-gemeinnützig, konfessionell)	Trägervertretung
DE1.9	2	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretungen Kindertagespflege
DE1.10	2	Träger (privat-gemeinnützig, konfessionell)	Trägervertretung und Einrichtungs- leitung

DE2

Interview	Personenanzahl	Organisationstyp	Funktion
DE2.1	2	Kommunalverwaltung	Bedarfsplanung
DE2.2	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
DE2.3	1	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung kommunaler Träger
DE2.4	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung Kindertagespflege
DE2.5	3	Landesjugendamt	Abteilungsleitung Kindertagesbetreuung und Mitarbeitende
DE2.6	1	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung Aufnahmeverfahren
DE2.7	1	Träger (privat-gemeinnützig, konfessionell)	Trägervertretung
DE2.8	1	Kommunalverwaltung	Leitung Kindertagespflege
DE2.9	2	Kommunalverwaltung	Leitung Familienzentren und Koordination Bundesprogramm Kita- Einstieg
DE2.10	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
DE2.11	1	Kommunalverwaltung	Vertretung kommunales Präventionsprogramm
DE2.12	2	Kindertageseinrichtung (privat-gewerblich)	Geschäftsführung und Einrichtungs- leitung

KA1

Interview	Personenanzahl	Organisationstyp	Funktion
CA1.1	1	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung Kinderbetreuung
CA1.2	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
CA1.3	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
CA1.4	1	Kommunalverwaltung	Vertretung kommunaler Einrichtungen
CA1.5	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Qualitätsentwicklung
CA1.6	4	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung (Geschäftsführung und Mitarbeitende)
CA1.7	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Finanzierung
CA1.8	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Kindertagespflege
CA1.9	1	Kommunalverwaltung	Koordinationsstelle nicht-gewerbliche Träger
CA1.10	1	Kommunalverwaltung	Bedarfsplanung
CA1.11	1	Regionalverband	Leitung Kindertagesbetreuung
CA1.12	2	Regionalverwaltung – Bildungsministerium	Vertretungen Fachberatung und Datenanalyse

KA2

Interview	Personenanzahl	Organisationstyp	Funktion
CA2.1	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
CA2.2	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
CA2.3	2	Regionale Gewerkschaft für Fachkräfte	Gewerkschaftsvertretungen
CA2.4	4	Kommunalverwaltung	Vertretungen Bedarfsplanung und Entwicklungsabteilung
CA2.5	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
CA2.6	1	Fachschule für pädagogische Fachkräfte	Schulleitung
CA2.7	1	Träger (privat-gemeinnützig)	Trägervertretung
CA2.8	2	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitungen kommunale Einrichtungen
CA2.9	1	Außeruniversitäres Forschungsinstitut	Geschäftsführung
CA2.10	1	Träger (privat-gewerblich)	Trägervertretung

SE1

Interview	Personenanzahl	Organisationstyp	Funktion
SE1.0	1	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung Kindertagesbetreuung
SE1.1	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Entwicklung Kindertagesbetreuung
SE1.2	1	Hochschule	Vertretung Wissenschaft
SE1.3	2	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung und Assistenz Finanzierung
SE1.4	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Qualitätsentwicklung
SE1.5	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Entwicklung Kindertagesbetreuung
SE1.6	2	Kommunalverwaltung	Vertretungen Kommunikation bzw. Elternbüro
SE1.7	1	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung Trägersaufsicht
SE1.8	3	Träger (privat-gewerblich)	Trägervertretungen (Leitung und Mitarbeitende)
SE1.9	4	Träger/Familienzentrum (kommunal)	Trägervertretungen (Einrichtungsleitung und Mitarbeitende)
SE1.10	1	Kommunalverwaltung	Leitung Einrichtungsplanung

SE2

Interview	Personenanzahl	Organisationstyp	Funktion
SE2.1	1	Kommunalverwaltung	Vertretung Grundsatzreferat Kindertagesbetreuung
SE2.2	1	Kindertageseinrichtung (privat-gemeinnützig)	Einrichtungsleitung
SE2.3	4	Kommunalverwaltung	Vertretungen Aufnahme und Elternbüro
SE2.4	1	Kindertageseinrichtung (kommunal)	Pädagogische Fachkraft
SE2.5	3	Kommunalverwaltung	Abteilungsleitung Kindertagesbetreuung und Mitarbeitende
SE2.6	2	Familienzentrum (kommunal)	Einrichtungsleitungen
SE2.7	2	Verband schwedischer Kommunen	Vertretungen Kindertagesbetreuung

Literaturverzeichnis

- Abrassart, Aurélien/Bonoli, Giuliano (2015): Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. In: *Journal of Social Policy* 44, H. 04, S. 787–806.
- Adamson, Elizabeth/Brennan, Deborah (2013): Social Investment or Private Profit? Diverging Notions of ‚Investment‘ in Early Childhood Education and Care. In: *International Journal of Early Childhood* 46, H. 1, S. 47–61.
- Adema, Willem/Clarke, Chris/Thévenon, Olivier (2020): Family Policies and Family Outcomes in OECD Countries. In: Nieuwenhuis, Rense/Van Lancker, Wim (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Springer International Publishing, S. 193–218.
- Akgündüz, Yusuf Emre/Ünver, Özgün/Plantenga, Janneke/Nicaise, Ides (2015): The Socio-Economic Dimension of Early Childhood Education and Care in Europe. https://ecec-care.org/fileadmin/careproject/Publications/reports/D5_1_The_Socio-Economic_Dimension_of_ECEC_in_Europe.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Anders, Yvonne (2013): Stichwort: Auswirkungen frühkindlicher institutioneller Betreuung und Bildung. In: *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft* 16, H. 2, S. 237–275.
- Andreotti, Alberta/Mingione, Enzo (2016): Local welfare systems in Europe and the economic crisis. In: *European Urban and Regional Studies* 23, H. 3, S. 252–266.
- Andreotti, Alberta/Mingione, Enzo/Polizzi, Emanuele (2012): Local Welfare Systems. A Challenge for Social Cohesion. In: *Urban Studies* 49, H. 9, S. 1925–1940.
- Archambault, Judith/Côté, Dominique/Raynault, Marie-France (2019): Early Childhood Education and Care Access for Children from Disadvantaged Backgrounds: Using a Framework to Guide Intervention. In: *Early Childhood Education Journal* 48, H. 3, S. 345–352.
- Arts, Wil/Gelissen, John (2002): Three worlds of welfare capitalism or more? A state-of-the-art report. In: *Journal of European Social Policy* 12, H. 2, S. 137–158.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): *Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt*. Bielefeld: wbv Media.
- Autorengruppe Fachkräftebarometer (2021): *Fachkräftebarometer Frühe Bildung 2021*. https://www.fachkraeftebarometer.de/fileadmin/Redaktion/Publikation_FKB2017/Publikation_FKB2021/WiFF_FKB_2021_web.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Barillà, Stefania/Martinelli, Flavia/Sarlo, Antonella (2020): Explaining the enduring deficit of public ECEC services in the south of Italy. In: *International Journal of Sociology and Social Policy* 40, H. 7/8, S. 713–731.
- Beach, Dennis (2018): *Structural Injustices in Swedish Education. Academic Selection and Educational Inequalities*. Cham: Springer International Publishing.
- Becker, Birgit/Biedinger, Nicole (2016): Ethnische Ungleichheiten in der vorschulischen Bildung. In: Diehl, Claudia/Hunkler, Christian/Kristen, Cornelia (Hrsg.): *Ethnische Ungleichheiten im Bildungsverlauf*. Wiesbaden: Springer Fachmedien. S. 433–474.
- Bennett, John (2012): Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged backgrounds. Findings from a European literature review and two case studies. https://www.issa.nl/sites/default/files/pdf/Publications/equity/ECEC_for_childrens_case_studies.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Benz, Arthur (Hrsg.) (2004): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (2007a): Einleitung. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9–25.
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.) (2007b): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Bertelsmann Stiftung (2019a): Ländermonitor. Bildungsbeteiligung in KiTas. www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/bildungsbeteiligung/bildungsbeteiligung-in-kitas-1?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=1296db972e4e28b5c3b35219b7d42460 (Abfrage 03.03.2022).
- Bertelsmann Stiftung (2019b): Ländermonitor. Bildungsbeteiligung in Kindertagespflege. https://www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/bildungsbeteiligung/bildungsbeteiligung-in-kindertagespflege-1?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=c798a4df6bbd777006491d167992a96b (Abfrage 11.02.2022).
- Bertelsmann Stiftung (2020a): Der Aufbau der kommunalen Ebenen in Europa. www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/AK_Europa_Kommunalstr_2_2020.pdf (Abfrage 03.03.2022).
- Bertelsmann Stiftung (2020b): Kinderarmut in Deutschland. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/291_2020_BST_Facsheet_Kinderarmut_SGB-II_Daten_ID967.pdf (Abfrage: 21.12.2021)
- BertelsmannStiftung (2020c): Ländermonitor. Beschäftigungsumfang des pädagogischen Personals. www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/paedagogisches-personal/beschaeftigungsumfang-1?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=c0aa0bd21dbac94b0a9ba011aa02730 (Abfrage 04.11.2021).
- Bertelsmann Stiftung (2020d): Ländermonitor. KiTas nach Träger. www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/personal-und-einrichtungen/traeger/kitas-nach-traeger-1?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=chart&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=ebcae510dcaba92198a99eb01bce2e03 (Abfrage 04.11.2021).
- Bertelsmann Stiftung (2020e): Ländermonitor. Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/rechtsanspruch-beitragsfreiheit-betreuungsbedarf/rechtsanspruch-auf-einen-betreuungsplatz?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=map&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=210726bd95692a2a9a90d3c93f5e977 (Abfrage 17.05.2021).
- Bertelsmann Stiftung (2021): Ländermonitor. Beitragsfreiheit für Kindertagesbetreuung. www.laendermonitor.de/de/vergleich-bundeslaender-daten/kinder-und-eltern/rechtsanspruch-beitragsfreiheit-betreuungsbedarf/beitragsfreiheit-fuer-kindertagesbetreuung-1?tx_itahyperion_pluginview%5Baction%5D=map&tx_itahyperion_pluginview%5Bcontroller%5D=PluginView&cHash=bf512c32a683d855e90217e8ddc32c99 (Abfrage 04.11.2021).
- Bettio, Francesca/Plantenga, Janneke (2004): Comparing Care Regimes in Europe. In: *Feminist Economics* 10, H. 1, S. 85–113.
- Betz, Tanja/Bischoff-Pabst, Stefanie/Eunicke, Nicoletta/Menzel, Britta (2019): Kinder zwischen Chancen und Barrieren. Zusammenarbeit zwischen Kita und Familie: Perspektiven und Herausforderungen. Forschungsbericht 1. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Blatter, Joachim/Janning, Frank/Wagemann, Claudius (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blossfeld, Hans-Peter/Kulic, Nevena/Skopek, Jan (Hrsg.) (2017): *Childcare, early education and social inequality. An international perspective*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bode, Ingo (2004): *Disorganisierter Wohlfahrtskapitalismus. Die Reorganisation des Sozialsektors in Deutschland, Frankreich und Grossbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bode, Ingo (2007): Wohlfahrt. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 401–412.
- Böllert, Karin (2021): Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung – Kinder- und Jugendhilfe als Wohlfahrtserbringung. In: Brockmann, Lilo/Hack, Carmen/Pomykaj, Anna Marina/Böttcher, Wolfgang (Hrsg.): *Soziale Ungleichheit im Sozial- und Bildungswesen. Reproduktion und Legitimierung*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 50–67.
- Bonoli, Giuliano/Reber, Frank (2010): The political economy of childcare in OECD countries. Explaining cross-national variation in spending and coverage rates. In: *European Journal of Political Research* 49, H. 1, S. 97–118.

- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2020): Nationale Minderheiten: Minderheiten-sprachen und die Regionalsprache Niederdeutsch in Deutschland. www.bmi.bund.de/Shared-Docs/downloads/DE/publikationen/themen/heimat-integration/nationale-minderheiten/minderheiten-und-regionalsprachen-vierte-auflage.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (Abfrage 17.05.2021).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2021): Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020. <https://www.bmfsfj.de/blob/jump/163108/familienreport-2020-familie-heute-daten-fakten-trends-data.pdf> (Abfrage 17.05.2021).
- Campbell-Barr, Verity/Bogatić, Katarina (2017): Global to local perspectives of early childhood education and care. In: *Early Child Development and Care* 187, H. 10, S. 1461–1470.
- Childcare Resource and Research Unit (2021): Summary and analysis of key findings. Early childhood education and care in Canada 2019. <https://childcarecanada.org/sites/default/files/ECECE2019-Summary-Analysis.pdf> (Abfrage: 21.12.2021)
- Chirkova, Serafima (2019): The Impact of Parental Leave Policy on Child-Rearing and Employment Behavior: The Case of Germany. In: *IZA Journal of Labor Policy* 9, H. 1, S. 1–27.
- Choi, Young Jun/Fleckenstein, Timo/Lee, Soohyun (Hrsg.) (2021): Welfare reform and social investment policy in Europe and East Asia. International lessons and policy implications. Bristol: Policy Press.
- Clegg, Daniel (2013): Central European welfare states. In: Greve, Bent (Hrsg.): *The Routledge handbook of the welfare state*. London: Routledge, S. 161–170.
- Cloos, Peter/Gerstenberg, Frauke/Krähnert, Isabell (2018): Symmetrien und Asymmetrien. Verbale Praktiken der Positionierung von Eltern und pädagogischen Fachkräften in Teamgesprächen. In: Thon, Christine/Menz, Margarete/Mai, Miriam/Abdessadok, Luisa (Hrsg.): *Kindheiten zwischen Familie und Kindertagesstätte. Differenzdiskurse und Positionierungen von Eltern und pädagogischen Fachkräften*. Wiesbaden: Springer VS, S. 49–74.
- Commonwealth Secretariat (2019): Canada: Economy. thecommonwealth.org/our-member-countries/canada/economy (Abfrage 26.05.2021).
- Daigneault, Pierre-Marc/Birch, Lisa/Béland, Daniel/Bélanger, Samuel-David (2021): Taking subnational and regional welfare states seriously: Insights from the Quebec case. In: *Journal of European Social Policy* 31, H. 2, S. 239–249
- Davidson, Adrienne/Burns, Samantha/White, Linda/Hampton, Delaine/Perlman, Michal (2020): Child care policy and child care burdens: Policy feedback effects and distributive implications of regulatory decisions. In: *Journal of Behavioral Public Administration* 3, H. 2. DOI:10.30636/jbpa.32.188
- Destatis (2019): Bevölkerung in Privathaushalten nach Migrationshintergrund im weiteren Sinne nach ausgewählten Geburtsstaaten. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-staatsangehoerigkeit-staaten.html (Abfrage 17.05.2021).
- Destatis (2020a): Ausländische Bevölkerung nach Bundesländern. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/auslaendische-bevoelkerung-bundeslaender.html;jsessionid=0E86FB2A116DAC9A46647251EED2330F.live722 (Abfrage 17.05.2020).
- Destatis (2020b): Bundesländer mit Hauptstädten nach Fläche, Bevölkerung und Bevölkerungsdichte am 31.12.2020. www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Administrativ/02-bundeslaender.html (Abfrage 04.11.2021).
- Diehm, Isabell/Kuhn, Melanie/Machold, Claudia (Hrsg.) (2017): Differenz – Ungleichheit – Erziehungswissenschaft. Verhältnisbestimmungen im (Inter-)Disziplinären. Wiesbaden: Springer VS.
- Diehm, Isabell/Kuhn, Melanie/Machold, Claudia/Mai, Miriam (2016): Ethnic Difference and Inequality. An Ethnographic Study of Early Childhood Educational Organizations. In: Hunner-Kreisel, Christine/Bohne, Sabine (Hrsg.): *Childhood, Youth and Migration. Connecting Global and Local Perspectives*. Cham: Springer, S. 101–113.
- Dohmen, Dieter/Karrmann, Elena/Bayreuther, Tamara (2021): Entwicklung frühkindlicher Bildungsbedarfe in Berlin: Vom Platzmangel zu Bildungschancen. Berlin.
- Domond, Pacale/Orri, Massimiliano/Algan, Yann/Findlay, Leanne/Kohen, Dafna/Vitaro, Frank/Tremblay, Richard E./Côté, Sylvanna M. (2020): Child Care Attendance and Educational and Economic Outcomes in Adulthood. In: *Pediatrics* 146, H. 1, S. 1–12.

- Drange, Nina/Telle, Kjetil (2020): Segregation in a Universal Child Care System: Descriptive Findings from Norway. In: *European Sociological Review* 36, H. 6, S. 886–901.
- Duvander, Ann-Zofie/Löfgren, Niklas (2019): Sweden. https://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/annual_reviews/2019/Sweden_2019_0824.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Eerola, Petteri/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Kuukka, Anu/Siippainen, Anna (2020): Rationalizing early childhood education and care in the local context: a case study of Finnish municipalities. In: Repo, Katja/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Lammi-Taskula, Johanna (Hrsg.): *The policies of childcare and early childhood education. Does equal access matter?* Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 152–171.
- Ellingsæter, Anne Lise (2012): *Betreuungsgeld. Erfahrungen aus Finnland, Norwegen und Schweden.* http://docs.dpaq.de/679-2012_04_18_studie_fes_betreuungsgeld_in_skandinavien.pdf (Abfrage: 02.11.2021).
- Ellingsæter, Anne Lise/Leira, Arnlaug (Hrsg.) (2006): *Politicising parenthood in Scandinavia. Gender relations in welfare states.* Bristol: Policy Press.
- Erhard, Katharina/Scholz, Antonia/Harring, Dana (2018): *Die Equal Access Study. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign.* www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_GesamtDeutsch.pdf (Abfrage 17.11.2020).
- Ernst, Thilo/Mader, Marius/Mierendorff, Johanna (2014): Gewerbliche Anbieter von Kindertagesbetreuung. Eine Systematisierung der Trägerlandschaft. In: *Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation* 34, H. 4, S. 373–388.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism.* Reprint. Cambridge: Polity Press.
- European Commission (2013): *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014–2020.* http://aei.pitt.edu/45911/1/com2013_0083.pdf (Abfrage: 21.12.2021)
- European Commission/EACEA/Eurydice (2019): *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2019 Edition. Eurydice Report.* eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%932019-edition_en (Abfrage: 10.07.2019).
- European Commission/EACEA/Eurydice/Eurostat (2014): *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe. 2014 Edition. Eurydice and Eurostat Report.* ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5785249/EC-01-14-484-EN.PDF/cbdf1804-a139-43a9-b8f1-ca5223eea2a1 (Abfrage: 25.11.2021).
- Eurostat (2021): *Population density.* ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00003/default/table?lang=en (Abfrage 25.11.2021).
- Evers, Adalbert (2008): *Wohlfahrtsmix und Governance im Bereich der Kindertagesbetreuung.* In: Diller, Angelika/Heitkötter, Martina/Rauschenbach, Thomas (Hrsg.): *Familie im Zentrum. Kinderfördernde und elternunterstützende Einrichtungen. Aktuelle Entwicklungslinien und Herausforderungen.* München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, S. 41–68.
- Evers, Adalbert/Olk, Thomas (1996): *Wohlfahrtspluralismus. Vom Wohlfahrtsstaat zur Wohlfahrts-gesellschaft.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Evers, Adalbert/Lewis, Jane/Riedel, Birgit (2005): *Developing child-care provision in England and Germany. Problems of governance.* In: *Journal of European Social Policy* 15, H. 3, S. 195–209.
- Evers, Adalbert/Rauch, Ulrich/Stitz, Uta (2002): *Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Bereich sozialer Dienstleistungen.* Berlin: Edition Sigma.
- Eyßell, Tim (2012): *Wandel der lokalen Kooperationsformen am Beispiel der Jugendhilfe. Vom „Kun-gelkorporatismus“ zu europaweiten Ausschreibungen?* In: *Zeitschrift für Sozialreform* 58, H. 4, S. 377–399.
- Fischer, Sandra (2019): *Ganztagskinderbetreuung und territoriale Herrschaftsstrukturen. Deutschland, Kanada und Schweden im Vergleich.* Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.
- Fjällström, Salla/Karila, Kirsti/Paananen, Maiju (2020): *A matter of universalism? Rationalities of access in Finnish early childhood education and care.* In: *Nordic Journal of Studies in Educational Policy* 6, H. 3, S. 207–218.
- Fraisse, Laurent/Escobedo, Anna (2014): *Changing Family Needs and Local Childcare Policies.* In: Ranci, Costanzo/Branden, Taco/Sabatinelli, Stefania (Hrsg.): *Social Vulnerability in European Cities. The Role of Local Welfare in Times of Crisis.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 103–133.

- Fraisse, Laurent/Andreotti, Alberta/Sabatinelli, Stefania (2004): Does the diversification of childcare services increase social cohesion? file:///C:/Users/menzel/AppData/Local/Temp/Does_the_diversification_of_childcare_services_inc.pdf (Abfrage: 21.12.2021)
- Gambaro, Ludovica/Neidhöfer, Guido/Spieß, C. Katharina (2019): The Effect of Early Childhood Education and Care Services on the Social Integration of Refugee Families. www.diw.de/de/diw_01.c.694707.de/publikationen/diskussionspapiere/2019_1828/the_effect_of_early_childhood_education_and_care_services_on_the_social_integration_of_refugee_families.html (Abfrage: 16.12.2019).
- Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (Hrsg.) (2014a): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol: Policy Press.
- Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (2014b): Equal Access to early childhood education and care? The case of the UK. In: Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (Hrsg.): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol: Policy Press, S. 29–52.
- Garvis, Susanne/Lunneblad, Johannes (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden. The Equal Access Study. www.intern.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_Report_Sweden.pdf (Abfrage: 18.11.2020).
- Gómez, Maria V. (1998): Reflective Images. The Case of Urban Regeneration in Glasgow and Bilbao. In: International Journal of Urban and Regional Research 22, H. 1, S. 106–121.
- Gómez, Maria Victoria/Kuronen, Marjo (2011): Comparing local strategies and practices. Recollections from two qualitative cross-national research projects. In: Qualitative Research 11, H. 6, S. 683–697.
- Goossen, Mikael (2020): The gender gap in welfare state attitudes in Europe: The role of unpaid labour and family policy. In: Journal of European Social Policy 30, H. 4, S. 452–466.
- Grande, Edgar (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Politische Vierteljahresschrift 53, H. 4, S. 565–592.
- Gromala, Lisa (2019): Die Educational-Governance Perspektive und die Feldtheorie nach Pierre Bourdieu. Ein Vergleich. In: Langer, Roman/Brüsemeister, Thomas (Hrsg.): Handbuch Educational Governance Theorien. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 291–307.
- Grunau, Thomas/Mierendorff, Johanna (2021): Wohlfahrtsstaatliche Interessen an der Qualität der Bedingungen des Aufwachsens und der Qualität der Kindertagesbetreuung. In: Bilgi, Oktay/Blaschke-Nacak, Gerald/Durand, Judith/Schmidt, Thilo/Stenger, Ursula/Stieve, Claus (Hrsg.): „Qualität“ revisited. Theoretische und empirische Perspektiven in der Pädagogik der frühen Kindheit. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 148–162.
- Häusermann, Silja (2018): The multidimensional politics of social investment in conservative welfare regimes. Family policy reform between social transfers and social investment. In: Journal of European Public Policy 25, H. 6, S. 862–877.
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: Benz, Arthur (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 29–44.
- Hill, Michael (2013): What is a welfare state? In: Greve, Bent (Hrsg.): The Routledge handbook of the welfare state. London: Routledge, S. 11–19.
- Hogrebe, Nina (2018): Forschung zu segregierten Kindheiten in und außerhalb von Kindertageseinrichtungen: (De-)Konstruktion von Ungleichheit durch eine sozialstrukturanalytische Kindheitsforschung? In: Betz, Tanja/Bollig, Sabine/Joos, Magdalena/Neumann, Sascha (Hrsg.): Gute Kindheit. Wohlbefinden, Kindeswohl und Ungleichheit. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 182–196.
- Hogrebe, Nina/Pomykaj, Anna/Schulder, Stefan (2021): Soziale Ungleichheit in der Kindertagesbetreuung. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 16, H. 1, S. 36–56.
- Hogrebe, Nina/Mierendorff, Johanna/Nebe, Gesine/Schulder, Stefan (2021): Platzvergabeprozesse in Kindertageseinrichtungen: Aufnahmekriterien aus Sicht pädagogischer Fachkräfte unter Berücksichtigung der Trägerorganisationen. In: Brockmann, Lilo/Hack, Carmen/Pomykaj, Anna/Marina/Böttcher, Wolfgang (Hrsg.): Soziale Ungleichheit im Sozial- und Bildungswesen. Reproduktion und Legitimierung. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 90–129.
- Holtkamp, Lars (2007): Local Governance. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 366–377.

- Jahn, Detlef (2013): Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Japel, Christa/Friendly, Martha (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Canada. The Equal Access Study. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_Report_Canada.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Jehles, Nora/Blatter, Kristine (2020): Verteilung von Landeszuschüssen an Kitas in Nordrhein-Westfalen. Bedarfsgerecht oder am Ziel vorbei? In: neue praxis 50, H. 1, S. 58–74.
- Jessen, Jonas/Schmitz, Sophia/Waights, Sevrin (2020): Understanding day care enrolment gaps. In: Journal of Public Economics 190, S. 104–252.
- Jessen, Jonas/Spieß, Katharina C./Waights, Sevrin/Judy, Andrew (2020): Gründe für die unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.745629.de/20-14.pdf (Abfrage: 12.11.2020).
- Jugendministerkonferenz/Kultusministerkonferenz (2004): Gemeinsamer Rahmen der Länder für die frühe Bildung in Kindertagesstätten. Beschluss der Jugendministerkonferenz vom 13./14.5.2004/ Beschluss der Kultusministerkonferenz vom 03./04.06.2004. www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2004/2004_06_03-Fruehe-Bildung-Kindertageseinrichtungen.pdf (Abfrage: 19.05.2021).
- Kampichler, Martina/Kispéter, Erika/Kutsar, Dagmar (2015): Childcare in Post State-Socialist Countries: Comparative Cases from Brno, Szekesfehervar and Tartu. In: Kutsar, Dagmar/Kuronen, Marjo (Hrsg.): Local welfare policy making in European cities. Cham: Springer, S. 135–148.
- Kangas, Olli/Kvist, Jon (2013): Nordic welfare states. In: Greve, Bent (Hrsg.): The Routledge handbook of the welfare state. London: Routledge, S. 148–160.
- Kelle, Helga/Mierendorff, Johanna (2020): Childcare, education, protection and prevention: the transformation of early childhood policies in Germany since 2000. In: Repo, Katja/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Lammi-Taskula, Johanna (Hrsg.): The policies of childcare and early childhood education. Does equal access matter? Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 73–91.
- Kelle, Helga/Schmidt, Friederike/Schweda, Anna (2017): Entstehung und Abbau von Bildungsungleichheiten. Herausforderungen für die empirische Bildungsforschung mit Fokus auf der frühen Kindheit. In: Diehm, Isabell/Kuhn, Melanie/Machold, Claudia (Hrsg.): Differenz – Ungleichheit – Erziehungswissenschaft. Verhältnisbestimmungen im (Inter-)Disziplinären. Wiesbaden: Springer VS, S. 63–80.
- Keys, Tran D./Farkas, George/Burchinal, Margaret R./Duncan, Greg J./Vandell, Deborah L./Li, Weilin/Ruzek, Erik A./Howes, Carollee (2013): Preschool center quality and school readiness. Quality effects and variation by demographic and child characteristics. In: Child Development 84, H. 4, S. 1171–1190.
- Kispéter, Erika/Yeandle, Sue (2015): Local Welfare Policy in a Centralized Governance System: Childcare and Eldercare Services in a Period of Rapid Change in Leeds. In: Kutsar, Dagmar/Kuronen, Marjo (Hrsg.): Local welfare policy making in European cities. Cham: Springer, S. 101–116.
- Klinkhammer, Nicole/Riedel, Birgit (2018): Incomplete revolution? Changes and challenges within German early childhood education and care policy. In: Miller, Linda/Cameron, Claire/Dalli, Carmen/Barbour, Nancy (Hrsg.): The SAGE handbook of early childhood policy. London und Thousand Oaks, California: SAGE Publications, S. 49–70.
- Klinkhammer, Nicole/Schäfer, Britta (2017): Monitoring als Qualitätsgarant? Auswertung der Länderberichte und Anknüpfungspunkte für Deutschland. In: Klinkhammer, Nicole/Schäfer, Britta/Harring, Dana/Gwinner, Anne (Hrsg.): Qualitätsmonitoring in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Ansätze und Erfahrungen aus ausgewählten Ländern. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, S. 279–316.
- Klinkhammer, Nicole/Scholz, Antonia (2021): The German ECEC System: Governance Structures, Policies, and Constitutive Norms. In: Bloch, Bianca/Kuhn, Melanie/Schulz, Marc/Smidt, Wilfried/Stenger, Ursula (Hrsg.): Early Childhood Education in Germany. Exploring Historical Developments and Theoretical Issues. London: Routledge, S. 125–141.
- Knijn, Trudie/Saraceno, Chiara (2010): Changes in the regulation of responsibilities towards childcare needs in Italy and the Netherlands: different timing, increasingly different approaches. In: Journal of European Social Policy 20, H. 5, S. 444–455.
- Kuckartz, Udo (2018): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. 4., überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Juventa.

- Kuronen, Marjo/Caillaud, Pascal (2015): Vertical Governance, National Regulation and Autonomy of Local Policy Making. In: Kutsar, Dagmar/Kuronen, Marjo (Hrsg.): Local welfare policy making in European cities. Cham: Springer, S. 71–86.
- Kuronen, Marjo/Kröger, Teppo/Antón-Alonso, Fernando/Cucca, Roberta/Escobedo, Anna/Jensen, Per H./Sabatinelli, Stefania (2015): The Relationship Between Local and National Childcare Policies. A Comparison of Nordic and Southern European Cities. In: Kutsar, Dagmar/Kuronen, Marjo (Hrsg.): Local welfare policy making in European cities. Cham: Springer, S. 119–134.
- Kurowska, Anna/Javornik, Jana (2019): Comparative social policy analysis of parental leave policies through the lenses of capability approach. In: Yerkes, Mara/Javornik, Jana/Kurowska, Anna (Hrsg.): Social Policy and the Capability Approach. Concepts, measurements and application. Bristol: Policy Press, S. 83–106.
- Kutsar, Dagmar/Kuronen, Marjo (Hrsg.) (2015): Local welfare policy making in European cities. Cham: Springer.
- Lamnek, Siegfried/Krell, Claudia (2016): Qualitative Sozialforschung. 6., überarbeitete Auflage. Weinheim und Basel: Beltz.
- Langer, Roman/Brüsemeister, Thomas (2019): Ein Fazit aus der Theoriediskussion. In: Langer, Roman/Brüsemeister, Thomas (Hrsg.): Handbuch Educational Governance Theorien. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 771–783.
- Langford, Rachel/Powell, Alana/Bezanson, Kate (2020): Imagining a caring early childhood education and care system in Canada: a thought experiment. In: International Journal of Care and Caring 4, H. 1, S. 109–115.
- Lazzari, Arianna/Vandenbroeck, Michel (2013): The impact of Early Childhood Education and Care on cognitive and noncognitive development. A review of European studies. https://www.researchgate.net/profile/Arianna-Lazzari/publication/236347063_The_impact_of_Early_Childhood_Education_and_Care_on_cognitive_and_non--cognitive_development_A_review_of_European_studies/links/0c960517e2eda1df0500000/The-impact-of-Early-Childhood-Education-and-Care-on-cognitive-and-non--cognitive-development-A-review-of-European-studies.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Leitner, Sigrid (2019): Familienpolitik. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 739–760.
- Lessenich, Stephan (2008): Wohlfahrtsstaat. In: Baur, Nina/Korte, Hermann/Löw, Martina/Schroer, Markus (Hrsg.): Handbuch Soziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 483–498.
- Leuffen, Dirk (2007): Fallauswahl in der qualitativen Sozialforschung. In: Gschwend, Thomas/Schimmelfennig, Frank/Bièvre, Dirk de/Dür, Andreas/Hönnige, Christoph/Lehnert, Matthias/Leuffen, Dirk/Miller, Bernhard/Rathke, Julia/Sieberer, Ulrich/Thiem, Janina/Wonka, Arndt (Hrsg.): Forschungsdesign in der Politikwissenschaft. Probleme – Strategien – Anwendungen. Frankfurt und New York: Campus, S. 201–221.
- Levy, Elaine Beverly (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. Doctoral Thesis. Toronto.
- Lohmander, Karlsson M. (2017): Sweden – ECEC Workforce Profile. www.seepro.eu/English/County_Reports.htm (Abfrage 31.05.2021).
- Lohmander, Karlsson M. (2018): Sweden – ECEC Workforce Profile. In: Oberhuemer, Pamela/Schreyer, Inge (Hrsg.): Early Childhood Workforce Profiles in 30 Countries with Key Contextual Data. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik, S. 1117–1142.
- Lundkvist, Marina/Nyby, Josefine/Autto, Janne/Nygård, Mikael (2017): From universalism to selectivity? The background, discourses and ideas of recent early childhood education and care reforms in Finland. In: Early Child Development and Care 187, H. 10, S. 1543–1556.
- MacDonald, David/Friendly, Martha (2020): In progress. Child care fees in Canada 2019. https://www.policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2020/03/In%20progress_Child%20care%20fees%20in%20Canada%20in%202019_march12.pdf (Abfrage 02.11.2021).
- Machold, Claudia/Carnin, Jennifer (2018): Re-Präsentationspraktiken von Kindsein und Kindheit in der Migrationsgesellschaft und ihre Ungleichheitsrelevanz. Sprechen über Kinder in Kindertagesstätte und Grundschule. In: Betz, Tanja/Bollig, Sabine/Joos, Magdalena/Neumann, Sascha

- (Hrsg.): Gute Kindheit. Wohlbefinden, Kindeswohl und Ungleichheit. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 233–248.
- Mader, Marius/Mierendorff, Johanna (2017): Abschied von sozialer Diversität? Hochpreisige Einrichtungen im Elementarbereich. In: Stenger, Ursula/Edelmann, Doris/Nolte, David/Schulz, Marc (Hrsg.): Diversität in der Pädagogik der frühen Kindheit. Im Spannungsfeld zwischen Konstruktion und Normativität. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 85–100.
- Mahon, Rianne (2020): Governable spaces of early childhood education and care: the Canadian case. In: Repo, Katja/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Lammi-Taskula, Johanna (Hrsg.): The policies of childcare and early childhood education. Does equal access matter? Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 6–21.
- Mahon, Rianne/Bergqvist, Christina/Brennan, Deborah (2016): Social Policy Change. Work-family Tensions in Sweden, Australia and Canada. In: Social Policy & Administration 50, H. 2, S. 165–182.
- Manow, Philip (2019): Wohlfahrtsstaatsregime. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 297–313.
- McCoy, Dana Charles/Yoshikawa, Hirokazu/Ziol-Guest, Kathleen M./Duncan, Greg J./Schindler, Holly S./Magnuson, Katherine/Yang, Rui/Koepp, Andrew/Shonkoff, Jack P. (2017): Impacts of Early Childhood Education on Medium- and Long-Term Educational Outcomes. In: Educational researcher 46, H. 8, S. 474–487.
- McGrane, David (2010): Diverging Paths? A Classification of the Childcare Regimes of Canadian Provinces. <http://umanitoba.ca/outreach/meechlake/papers/McGrane.PPSA.2010.pdf> (Abfrage: 21.12.2021)
- Menzel, Britta/Scholz, Antonia (2021): Soziale Ungleichheit in der Kindertagesbetreuung. Ergebnisse zur Bedeutung kommunaler Steuerung aus qualitativen Fallstudien in Deutschland, Kanada und Schweden. In: Diskurs Kindheits- und Jugendforschung 16, H. 1, S. 57–74.
- Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (2009): Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: Pickel, Susanne/Jahn, Detlef/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 465–479.
- Ministry of Education (2017): Ontario's Renewed Early Years and Child Care Policy Framework. http://www.edu.gov.on.ca/childcare/eycc_action_plan_en.pdf (Abfrage: 28.05.20)
- Ministry of Education (2019): Early Years and Child Care. Annual Report 2019. <https://files.ontario.ca/edu-early-years-and-child-care-annual-report-2019-en-2021-03-19.pdf> (Abfrage: 21.12.2021).
- Ministry of Education (2020): Ontario's Early Years and Child Care Annual Report 2020. edu.gov.on.ca/childcare/annual-report-2020.html (Abfrage 11.11.2021).
- Mitchell, Linda/Meagher-Lundberg, Patricia (2017): Brokering to support participation of disadvantaged families in early childhood education. In: British Educational Research Journal 43, H. 5, S. 952–967.
- Möltgen-Sicking, Katrin (2019): Lokale und regionale Governance als Ansätze der Steuerung, Koordination und Organisation in Kommunen und Regionen. In: Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder. Wiesbaden: Springer, S. 23–44.
- Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.) (2012): Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges. Bristol und Chicago: The Policy Press.
- Morgan, Kimberly J. (2012): Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why? In: Morel, Nathalie/Palier, Bruno/Palme, Joakim (Hrsg.): Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, policies and challenges. Bristol und Chicago: The Policy Press, S. 153–180.
- Muno, Wolfgang (2009): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, Susanne/Jahn, Detlef/Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 113–132.
- Naumann, Ingela (2014): Access for All? Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich. In: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft 17, H. 3, S. 113–128.
- Neuman, Michelle J. (2005): Governance of early childhood education and care. Recent developments in OECD countries. In: Early Years 25, H. 2, S. 129–141.
- Niedlich, Sebastian (2020): Neue Ordnung der Bildung. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Nieuwenhuis, Rense/Van Lancker, Wim (Hrsg.) (2020): The Palgrave Handbook of Family Policy. Cham: Springer International Publishing.
- Oberhuemer, Pamela (2014): Access and quality issues in early childhood education and care: The case of Germany. In: Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfoegel, Jane (Hrsg.): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. Bristol: Policy Press, S. 121–146.
- Oberhuemer, Pamela/Schreyer, Inge (2017): Germany – ECEC Workforce Profile. www.seepro.eu/English/Country_Reports.htm (Abfrage: 31.05.2021).
- Obinger, Herbert/Petersen, Klaus (2019): Die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaates: Von den Anfängen bis zum Ende des Goldenen Zeitalters. In: Obinger, Herbert/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Handbuch Sozialpolitik. Wiesbaden: Springer Fachmedien, S. 9–32.
- OECD (2018): Gender wage gap (indicator). data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm (Abfrage: 12.05.2021).
- OECD (2020a): Early Childhood Education: Equity, Quality and Transitions. Report for the G20 Education Working Group. <https://www.oecd.org/education/school/early-childhood-education-equity-quality-transitions-G20.pdf> (Abfrage: 21.12.2021)
- OECD (2020b): Education at a Glance 2020: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020c): Population (indicator). www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/population/indicator/english_d434f82b-en (Abfrage: 26.05.2021).
- OECD (2021a): Employment rate (indicator). data.oecd.org/emp/employment-rate.htm (Abfrage: 12.05.2021).
- OECD (2021b): Family Database. Indicators. 2. The labour market position of families (LMF). LMF1.2 Maternal Employment. www.oecd.org/els/family/database.htm (Abfrage: 12.05.2021).
- OECD (2021c): Fertility rates (indicator). data.oecd.org/pop/fertility-rates.htm (Abfrage: 12.05.2021).
- OECD (2021d): Foreign-born population (indicator). data.oecd.org/migration/foreign-born-population.htm (Abfrage: 12.05.2021).
- OECD (2021e): Gross domestic product (GDP) (indicator). www.oecd-ilibrary.org/economics/gross-domestic-product-gdp/indicator/english_dc2f7aec-en (Abfrage: 04.11.2021).
- OECD (2021f): National area distribution (indicator). data.oecd.org/popregion/national-area-distribution.htm#indicator-chart (Abfrage: 04.11.2021).
- OECD (2021g): Young population (indicator). data.oecd.org/pop/young-population.htm#indicator-chart (Abfrage: 12.05.2021).
- Oliver, Rebecca J./Mätzke, Margitta (2014): Childcare Expansion in Conservative Welfare States. Policy Legacies and the Politics of Decentralized Implementation in Germany and Italy. In: Social Politics: International Studies in Gender, State & Society 21, H. 2, S. 167–193.
- Oosterlynck, Stijn/Kazepov, Yuri/Novy, Andreas/Cools, Pieter/Wukovitsch, Florian/Saruis, Tatiana/Barberis, Eduardo/Leubolt, Bernhard (2013): Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling. https://econpapers.repec.org/scripts/redir.pf?u=http%3A%2F%2Fwww.centrumvoorsociaalbeleid.be%2FImPRovE%2FWorking%2520Papers%2FImPRovE%2520WP%25201312_1.pdf;h=repec:hdl:improv:1312 (Abfrage: 21.12.2021).
- Paananen, Maiju/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Siippainen, Anna (2020): Epistemic governance in local policy debates: The case of entitlement to early childhood education and care in Finland. In: European Journal of Cultural and Political Sociology 7, H. 1, S. 52–74.
- Pasolli, Kelly Erica (2015): Comparing Child Care Policy in the Canadian Provinces. In: Canadian Political Science Review 9, H. 2, S. 63–78.
- Pavolini, Emmanuele/Van Lancker, Wim (2018): The Matthew effect in childcare use. A matter of policies or preferences? In: Journal of European Public Policy 25, H. 6, S. 878–893.
- Pelletier, Janette (2014): Ontario's Full-Day Kindergarten: A Bold Policy Initiative. In: Public Sector Digest 6, S. 41–49.
- Petitclerc, Amélie/Côté, Sylvana/Doyle, Orla/Burchinal, Margaret/Herba, Catherine/Zachrisson, Henrik Daae/Boivin, Michel/Tremblay, Richard E./Tiemeier, Henning/Jaddoe, Vincent/Raat, Hein (2017): Who uses early childhood education and care services? Comparing socioeconomic selection across five western policy contexts. In: International Journal of Child Care and Education Policy 11, H. 1. DOI: <https://doi.org/10.1186/s40723-017-0028-8>

- Phillipson, Sivan/Garvis, Susanne (Hrsg.) (2019): Early childhood education and care in the 21st century. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Pickel, Susanne/Pickel, Gert (2009): Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In: Pickel, Susanne/Pickel, Gert/Lauth, Hans-Joachim/Jahn, Detlef (Hrsg.): Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Neue Entwicklungen und Anwendungen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 441–464.
- Plantenga, Janneke/Remery, Chantal (2009): The provision of childcare services. A comparative review of 30 European countries. https://eurogender.eige.europa.eu/system/files/the_provision_childcare_services.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Prigge, Rolf/Böhme, René (2014): Kindertagesbetreuung in Bremen, Dresden und Nürnberg. Lokale Regelungsstrukturen zwischen Armutsprävention und Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Abschlussbericht. Bremen: Kellner.
- Ratermann, Monique/Stöbe-Blossey, Sybille (2012): Einleitung: Elementarbildung und Schule – Governance-Strukturen und Entwicklungsstrategien. In: Ratermann, Monique/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Governance von Schul- und Elementarbildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9–24.
- Regeringskansliet (2007): National minorities and minority languages. A summary of the Government's minority policy. www.government.se/49b72e/contentassets/bb53f1cff8504c5db61fb96168e-728be/national-minorities-and-minority-languages (Abfrage: 18.11.2021).
- Repo, Katja/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Lammi-Taskula, Johanna (Hrsg.) (2020): The policies of childcare and early childhood education. Does equal access matter? Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Riedel, Birgit (2009): Local governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren. www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/783_11704_Local_Governance_Langfassung.pdf (Abfrage: 17.11.2020).
- Riedel, Birgit (2011): Kooperative Bildungsverantwortung in frühkindlicher Bildung – sozialemprirische Perspektiven. In: Heimbach-Steins, Marianne/Kruip, Gerhard (Hrsg.): Kooperative Bildungsverantwortung. Sozialethische und pädagogische Perspektiven auf Educational Governance. Forum Bildungsethik. Bielefeld: Bertelsmann, S. 105–122.
- Roose, Rudi/Bie, Maria de (2003): From participative research to participative practice? A study in youth care. In: Journal of Community & Applied Social Psychology 13, H. 6, S. 475–485.
- Rostgaard, Tine (2018): Childcare as a global policy agenda. In: Eydal, Guðný/Rostgaard, Tine (Hrsg.): Handbook of Family Policy. Cheltenham und Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 96–110.
- Rudolphi, Nora/Preissing, Christa (2018): Schlüssel zu guter Bildung, Erziehung und Betreuung – Finanzierung inklusiv. Länderspezifische Finanzierungssysteme als eine Grundlage von Inklusion in der Kindertagesbetreuung. https://www.der-paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/181001_expertise_kita_inklusion.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Ruhm, Christopher J./Waldfogel, Jane (2012): Long-term effects of early childhood care and education. In: Ministerråd, Nordisk (Hrsg.): Nordic Economic Policy Review. Economics of Education. Copenhagen: Nordisk Ministerråd, S. 23–51.
- Rüling, Anneli (2010): Ausbau der Kinderbetreuung als soziale Investition? Ein Vergleich der Policies und politischen Debatten in Deutschland und England. In: Sozialer Fortschritt 59, H. 4, S. 96–103.
- Sack, Detlef/Heinelt, Hubert/Egner, Björn (2020): Institutionalisierte Beziehungen zwischen lokalem Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft – Politikfeldspezifische Unterschiede. In: Egner, Björn/Sack, Detlef (Hrsg.): Neue Koalitionen – alte Probleme. Lokale Entscheidungsprozesse im Wandel. Wiesbaden: Springer VS, S. 81–100.
- Sainsbury, Diane (2019): Policy constructions, immigrants' social rights and gender: The case of Swedish childcare policies. In: Journal of European Social Policy 29, H. 2, S. 213–227.
- Saleem, Sumayya/Burns, Samantha/Davidson, Adrienne/Hampton, Delaine/White, Linda/Perlman, Michal (2021): What Do Parents Want in Terms of Early Childhood Education and Care? In: Early Education and Development. DOI: 10.1080/10409289.2021.1952391
- Sánchez, Sergio (2020): Early Childhood Education and Social Inclusion: Opportunities and Challenges at the Local Level. In: Social Sciences and Education Research Review 7, H. 2, S. 27–47.

- Saraceno, Chiara (2011): Childcare needs and childcare policies. A multidimensional issue. In: *Current Sociology* 59, H. 1, S. 78–96.
- Saraceno, Chiara (2013): Family policies. In: Greve, Bent (Hrsg.): *The Routledge handbook of the welfare state*. London: Routledge, S. 381–390.
- Schäfer, Britta/Eberhart, Janina (2017): Qualitätsverbesserung durch Qualitätsmonitoring? Perspektiven pädagogischer Fachkräfte. In: Klinkhammer, Nicole/Schäfer, Britta/Harring, Dana/Gwinner, Anne (Hrsg.): *Qualitätsmonitoring in der frühkindlichen Bildung und Betreuung. Ansätze und Erfahrungen aus ausgewählten Ländern. Ansätze und Erfahrungen aus ausgewählten Ländern*. München: Verlag Deutsches Jugendinstitut, S. 11–32.
- Scheiwe, Kirsten/Willekens, Harry (Hrsg.) (2009): *Child care and preschool development in Europe. Institutional perspectives*. Basingstoke, England und New York: Palgrave Macmillan.
- Schmid, Josef (2010): *Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme*. 3., aktualisierte und erweiterte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schober, Pia S. (2020): Going Regional: Local Childcare Provision and Parental Work-Care Choices in Germany. In: Nieuwenhuis, Rense/Van Lancker, Wim (Hrsg.): *The Palgrave Handbook of Family Policy*. Cham: Springer International Publishing, S. 485–510.
- Scholz, Antonia/Harring, Dana (2019): (Ungleiche) Zugänge zu Kindertagesbetreuung in Deutschland, Schweden und Kanada. Eine institutionenbezogene Perspektive. In: *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung* 14, H. 2, S. 234–239.
- Scholz, Antonia/Erhard, Katharina/Hahn, Sophie/Harring, Dana (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany. The Equal Access Study. www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_ExpertiseDeutschland.pdf (Abfrage: 17.05.2021).
- Sibley, Erin/Dearing, Eric/Toppelberg, Claudio O./Mykletun, Arnstein/Zachrisson, Henrik Daae (2015): Do increased availability and reduced cost of early childhood care and education narrow social inequality gaps in utilization? Evidence from Norway. In: *International Journal of Child Care and Education Policy* 9, H. 1, S. 478.
- Siegel, Nico A. (2007): Einführung und Ausbau erster staatlicher Sozialpolitikprogramme am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts. In: Schmidt, Manfred G./Ostheim, Tobias/Siegel, Nico A./Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): *Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 225–237.
- Skolverket (2018): Redovisning av utvärdering av effekter av statsbidrag för mindre barngrupper (uppgivet i förordning 2015:404). www.skolverket.se/publikationsserier/regeringsuppdrag/2018/redovisning-av-utvardering-av-effekter-av-statsbidrag-for-mindre-barngrupper-i-forskolan (Abfrage: 25.11.2021).
- Skolverket (2019a): Statistik Förskola – Barn och grupper – Riksniva. Tabell 2 B. Inskrivna barn 2009–2019. Andel av alla barn i befolkningen. www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=F%C3%B6rskola&omrade=Barn%20och%20grupper&lasar=2019&run=1 (Abfrage: 11.11.2021).
- Skolverket (2019b): Statistik Förskola – Barn och grupper – Riksniva. Tabell 2 A. Antal inskrivna barn, förskoleenheter och antal barn per barngrupp 2009–2019. www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=F%C3%B6rskola&omrade=Barn%20och%20grupper&lasar=2019&run=1 (Abfrage: 11.11.2021).
- Skolverket (2020): Barn och personal i förskola 2019. siris.skolverket.se/siris/sitevision_doc.getFile?p_id=549814 (Abfrage: 17.11.2020).
- Stake, Robert E. (1994): Case Studies. In: Denzin, Norman K./Lincoln, Yvonna S. (Hrsg.): *Handbook of qualitative research*. 2nd ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, S. 236–247.
- Statistics Canada (2016a): Population and Dwelling Count Highlight Tables, 2016 Census. www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/hltfst/pd-pl/Table.cfm (Abfrage: 26.05.2021).
- Statistics Canada (2016b): Focus on Geography Series, 2016 Census. www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Facts-can-eng.cfm?Lang=Eng&GK=CAN&GC=01&TOPIC=7 (Abfrage: 26.05.2021).
- Statistics Canada (2017): Ethnic and cultural origins of Canadians: Portrait of a rich heritage. www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016016/98-200-x2016016-eng.cfm (Abfrage: 11.11.2021).

- Statistics Canada (2019a): Population estimates on July 1st, by age and sex. www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=1710000501 (Abfrage 26.05.2021).
- Statistics Canada (2019b): Canada's Official Poverty Line. www.statcan.gc.ca/en/topics-start/poverty (Abfrage: 16.11.2021).
- Statistics Canada (2019c): Quarterly Demographic Estimates – April to June 2019. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/pub/91-002-x/91-002-x2019002-eng.pdf?st=obQWUduac> (Abfrage: 21.12.2021).
- Statistics Canada (2019d): Proportion of children aged 0 to 5 participating in child care, provinces and territories. www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/190410/cg-a001-eng.htm (Abfrage 26.05.2021).
- Statistics Canada (2021): Type of childcare arrangement, household population aged 0 to 5 years. <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/en/tv.action?pid=4210000501&pickMembers%5B0%5D=1.1&cubeTimeFrame.startYear=2019&cubeTimeFrame.endYear=2019&referencePeriods=20190101%2C20190101> (Abfrage: 27.01.2022).
- Statistikbüro Schweden (2019): Arbetslösheten ökar 2019. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/arbetskraftsundersokningar/arbetskraftsundersokningarna-aku/pong/statistiknyhet/arbetskraftsundersokningarna-aku-augusti-2019/ (Abfrage: 16.11.2021).
- Statistikbüro Schweden (2020): Kommunalekonomisk utjämning 2020. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalekonomisk-utjamning-och-utjamning-av-lss-kostnader/produktrelaterat/Fordjupad-information/kommunalekonomisk-utjamning/ (Abfrage: 16.11.2021).
- Stewart, Kitty/Gambaro, Ludovica/Waldfogel, Jane/Rutter, Jill (2014): Common challenges, lessons for policy. In: Gambaro, Ludovica/Stewart, Kitty/Waldfogel, Jane (Hrsg.): *An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children*. Bristol und Chicago, IL: Policy Press, S. 219–244.
- Stöbe-Blossey, Sybille (2012): Governance und Qualität in der Elementarbildung. In: Ratermann, Monique/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): *Governance von Schul- und Elementarbildung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 81–120.
- Strietholt, Rolf/Hogrebe, Nina/Zachrisson, Henrik Daae (2020): Do increases in national-level preschool enrollment increase student achievement? Evidence from international assessments. In: *International Journal of Educational Development* 79. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijeducdev.2020.102287>
- Thon, Christine/Mai, Miriam (2017): Positionierungen in ‚Milieus‘. In: Thon, Christine/Menz, Margarete/Mai, Miriam/Abdessadok, Luisa (Hrsg.): *Kindheiten zwischen Familie und Kindertagesstätte. Differenzdiskurse und Positionierungen von Eltern und pädagogischen Fachkräften*. Wiesbaden: Vieweg, S. 113–129.
- Tomaševski, Katarina (2001): Human Rights Obligations. Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable. https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/Tomasevski_Primer%203.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2019): Global Trends. Forced Displacement in 2018. <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf> (Abfrage: 21.12.2021).
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2020): Figures at a Glance. www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html (Abfrage: 17.05.2021).
- Ünver, Özgün/Bircan, Tuba/Nicaise, Ides (2021): A multilevel approach to ECEC policies and intensity of formal childcare participation of young children in Europe. In: *Children and Youth Services Review* 122, H. 4. DOI:10.1016/j.childyouth.2020.105798
- Urban, Mathias/Cardini, Alejandra/Costin, Claudia/Romero, Rita Flórez/Guevara, Jennifer/Okengo, Lynette/Priyono, Dwi (2020): Upscaling community-based early childhood programmes to counter inequality and foster social cohesion during global uncertainty. https://www.researchgate.net/profile/Jennifer-Guevara-3/publication/348232514_upscaling_community_based_early_childhood_programmes_to_counter_inequality_and_foster_social_cohesion_during_global_uncertainty/links/5ff439fa45851553a01e27b6/upscaling-community-based-early-childhood-programmes-to-counter-inequality-and-foster-social-cohesion-during-global-uncertainty.pdf (Abfrage: 21.12.2021).
- Vabo, Signy Irene/Bureau, Viola (2011): Universalism and the local organisation of elderly care. In: *International Journal of Sociology and Social Policy* 31, H. 3–4, S. 173–184.

- Vallberg Roth, Ann-Christine (2014): Nordic Comparative Analysis of Guidelines for Quality and Content in Early Childhood Education. In: *Tidsskrift for Nordisk Barnehageforskning* 8, H. 1. DOI: <https://doi.org/10.7577/nbf.693>
- van Huizen, Thomas/Plantenga, Janneke (2018): Do children benefit from universal early childhood education and care? A meta-analysis of evidence from natural experiments. In: *Economics of Education Review* 66, S. 206–222.
- van Kersbergen, Kees (2013): What are welfare state typologies and how are they useful, if at all? In: Greve, Bent (Hrsg.): *The Routledge handbook of the welfare state*. London: Routledge, S. 139–147.
- Van Lancker, Wim (2017): Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (if any) Is the role of Social Spending? In: *Social Policy & Administration* 52, H. 1, S. 271–292.
- Van Lancker, Wim/Ghysels, Joris (2016): Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies. A welfare state perspective. In: *International Journal of Comparative Sociology* 57, H. 5, S. 310–337.
- Vandenbroeck, Michel/Lazzari, Arianna (2014): Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. In: *European Early Childhood Education Research Journal* 22, H. 3, S. 327–335.
- Vandenbroeck, Michel/van Laere, Katrien (2020): Parents as objects of intervention: What they have to say about early childhood education and schoolification. In: Repo, Katja/Alasuutari, Maarit/Karila, Kirsti/Lammi-Taskula, Johanna (Hrsg.): *The policies of childcare and early childhood education. Does equal access matter?* Northampton: Edward Elgar Publishing, S. 92–107.
- Vandenbroeck, Michel/Visscher, Sven de/van Nuffel, Karen/Ferla, Johan (2008): Mothers' search for infant child care: The dynamic relationship between availability and desirability in a continental European welfare state. In: *Early Childhood Research Quarterly* 23, H. 2, S. 245–258.
- Vidot, Viviane (2017): Lokale Vielfalt bei einheitlichen Vorgaben: Zum Zusammenhang zwischen impliziten Theorien lokaler AkteurInnen und der Implementation des Kita-Ausbaus im städtischen Fallvergleich. In: Barbehön, Marlon/Münch, Sybille (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*. Wiesbaden: Springer VS, S. 327–349.
- West, Anne/Blome, Agnes/Lewis, Jane (2020): What characteristics of funding, provision and regulation are associated with effective social investment in ECEC in England, France and Germany? In: *Journal of Social Policy* 49, H. 4, S. 681–704.
- Wiesner, Reinhard/Kößler, Melanie (2014): *Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte zur Durchsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für unter 3-jährige. Expertise im Auftrag des Deutschen Jugendinstituts*. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Williams, Pia/Sheridan, Sonja/Garvis, Susanne (2019): Preschool and society in Sweden. A continual state of change. In: Phillipson, Sivan/Garvis, Susanne (Hrsg.): *Early childhood education and care in the 21st century*. Abingdon, Oxon: Routledge, S. 210–218.
- Winter, Thorben/Möltgen-Sicking, Katrin (2019): Governance: Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen. In: Möltgen-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hrsg.): *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer, S. 1–21.
- Wirth, Heike (2013): *Kinderbetreuung in Europa – Soziale Differenzierung oder allgemeiner Zugang?* München: Verlag Deutsches Jugendinstitut.
- Yerkes, Mara/Javornik, Jana (2019): Creating capabilities. Childcare policies in comparative perspective. In: *Journal of European Social Policy* 29, H. 4, S. 529–544.
- Yin, Robert K. (2009): *Case study research: Design and methods*. 4. Auflage. Thousand Oaks: SAGE publications.
- Zimmer, Anette (2019): Wohlfahrtsstaatlichkeit in Deutschland: Tradition und Wandel der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen. In: Freise, Matthias/Zimmer, Anette (Hrsg.): *Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel. Akteure, Strategien und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer VS, S. 23–54.