

Scholz, Antonia; Menzel, Britta

Zentralisierte Aufnahmeverfahren als Lösung? Frühe Bildung und Zugangssteuerung als kommunales Handlungsfeld in Deutschland, Kanada und Schweden

Brüggemann, Christian [Hrsg.]; Hermstein, Björn [Hrsg.]; Nikolai, Rita [Hrsg.]: Bildungskommunen. Bedeutung und Wandel kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungswesen. Weinheim ; Basel : Beltz Juventa 2023, S. 53-71. - (Institutionenforschung im Bildungsbereich)



Quellenangabe/ Reference:

Scholz, Antonia; Menzel, Britta: Zentralisierte Aufnahmeverfahren als Lösung? Frühe Bildung und Zugangssteuerung als kommunales Handlungsfeld in Deutschland, Kanada und Schweden - In: Brüggemann, Christian [Hrsg.]; Hermstein, Björn [Hrsg.]; Nikolai, Rita [Hrsg.]: Bildungskommunen. Bedeutung und Wandel kommunaler Politik und Verwaltung im Bildungswesen. Weinheim ; Basel : Beltz Juventa 2023, S. 53-71 - URN: urn:nbn:de:0111-pedocs-297348 - DOI: 10.25656/01:29734

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-297348>

<https://doi.org/10.25656/01:29734>

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

Christian Brüggemann | Björn Hermstein |
Rita Nikolai (Hrsg.)

Bildungskommunen

Bedeutung und Wandel kommunaler Politik
und Verwaltung im Bildungswesen

BELTZ JUVENTA

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 978-3-7799-6905-1 Print
ISBN 978-3-7799-6906-8 E-Book (PDF)

1. Auflage 2023

© 2023 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Einige Rechte vorbehalten

Herstellung: Ulrike Poppel
Satz: Helmut Rohde, Euskirchen
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

Bildungskommunen Eine einleitende Systematisierung zur Reform kommunaler Bildungspolitik und -verwaltung <i>Christian Brüggemann, Björn Hermstein und Rita Nikolai</i>	7
Der ‚historische Prototyp‘ einer Bildungslandschaft Kohärenz als (primar)pädagogische Herausforderung in der kommunalen Bildungssteuerung <i>Anke Spies und Anke Wischmann</i>	33
Zentralisierte Aufnahmeverfahren als Lösung? Frühe Bildung und Zugangssteuerung als kommunales Handlungsfeld in Deutschland, Kanada und Schweden <i>Antonia Scholz und Britta Menzel</i>	53
„(K)eine Kita für alle?!“ Kommunale Einflussmöglichkeiten auf die Reproduktion sozialer Ungleichheit im frühkindlichen Bildungssystem <i>Nora Jehles</i>	72
Kommunaler Potenzialgewinn in der Bildungspolitik Gelingensbedingungen für die Realisierung <i>Sandra Fischer, Philipp Hackstein und Sybille Stöbe-Blossey</i>	91
Gesamtsystem oder Parallelstruktur? Eine empirische Analyse der Innovationsbedingungen von Vernetzung in der Kommune und kritische Rückschlüsse auf Bildungsmanagement <i>Carmen Hack und Stephan Maykus</i>	108
Alles immer vor Ort? Beobachtungen kommunaler Bildungs- und Integrationskoordination im Kontext der Fluchtzwanderung <i>Sandrine Bakoben und Thorsten Schlee</i>	127
Zusammenarbeit für Bildung Kommunale Koordinierung und Vernetzungspraktiken mit Zivilgesellschaft <i>Tabea Schlimbach, Alexander Kanamüller, Ronald Langner und Christine Steiner</i>	144

Die Bedeutung von Vertrauen in der kulturellen Arbeit in ländlichen Räumen	163
Zwischen Autonomie und finanziellen Abhängigkeiten <i>Thi Huyen Trang Le, Lea Fobel und Nina Kolleck</i>	
Mythos Praxis	180
Das schulische Langzeitpraktikum „Praxistag“ in der Wahrnehmung einer Bildungskommune in Rheinland-Pfalz <i>Sabine Klomfaß, Simon Gordt und Ariana Baray</i>	
Kommunales Bildungsmonitoring	198
Eine Kontextanalyse von Spannungsfeldern und ihre Bearbeitung in der Praxis <i>Michael Brock und Franciska Mahl</i>	
Handlungsfelder, Aufgabenbereiche und Tätigkeiten in einem kommunalen Bildungsmanagement	216
Ein Beitrag zur Einordnung eines (neuen) Berufsfeldes <i>Julia Klausning und Elisabeth Aram</i>	
Relational Agency	233
Ein Ansatz zur kritisch-reflexiven Professionalisierung multiperspektivischer Zusammenarbeit in kommunalen Bildungslandschaften? <i>Anika Duveneck und Stefanie Schmachtel</i>	
Potenziale und Herausforderungen von Kooperationen im Bereich der Erwachsenenbildung	248
Exemplarische Erörterung am Beispiel einer Programmanalyse <i>Jakob Benecke und Nicole Luthardt</i>	
Die Institution Bildungslandschaft	269
Eine Institutionenanalyse nach Max Weber <i>Robert Stölner</i>	
Autor:innenverzeichnis	285

Zentralisierte Aufnahmeverfahren als Lösung?

Frühe Bildung und Zugangssteuerung als kommunales Handlungsfeld in Deutschland, Kanada und Schweden

Antonia Scholz und Britta Menzel

1. Einleitung

Die Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) und damit verbunden ein guter Einstieg ins Bildungssystem haben hierzulande – nicht zuletzt seit dem ‚PISA-Schock‘ von 2005 – sowie international (Commission, EACEA & Eurydice, 2019) erheblich an Bedeutung gewonnen. Der Grund dafür ist, dass die kompensatorischen Wirkmöglichkeiten zur Reduktion von Bildungsungleichheit durch qualitativ hochwertige frühpädagogische Angebote mittlerweile umfassend anerkannt sind (vgl. z. B. OECD, 2020) und im Sinne des Sozialinvestitionsparadigmas (z. B. West, Blome & Lewis, 2020) genutzt werden sollen. Entsprechend wurden in Deutschland und vielen weiteren Ländern der Ausbau und die Qualitätsentwicklung von frühkindlichen Angeboten beschlossen und Zugangsrechte (stärker) verankert. Damit verknüpft ist auch eine bildungspolitische „Schlüsselrolle“ (s. Einleitung, S. 7) der kommunalen Ebene als umsetzende Instanz. Dies gilt besonders in dezentral angelegten Bildungs- und Betreuungssystemen, in denen die Kommunen Steuerungszuständigkeiten innehaben. Die frühkindliche Bildung stellt hier ein wichtiges kommunales Handlungsfeld dar, in dessen Rahmen die lokalen Behörden die Planung und Organisation des frühpädagogischen Betreuungsangebots und seine Ausgestaltung (in der Regel) gemeinsam mit privaten¹ Trägern verantworten (vgl. Repo, Alasuutari, Karila & Lammi-Taskula, 2020).

Gleichzeitig deuten – international, aber auch im deutschen Kontext – herkunftsbedingt unterschiedliche Nutzungsmuster von Kindertagesbetreuung (Kita) (Blossfeld, Kulic & Skopec, 2017; Jessen, Schmitz & Waights, 2020) und Segregationsphänomene in lokalen Kontexten (z. B. Drange & Telle, 2020; Høgrebe, Pomykaj & Schulder, 2021) darauf hin, dass vielerorts nicht alle Kinder

1 Im internationalen Kontext werden nicht kommunale Träger in der Regel als private Träger bezeichnet. Bei diesen wird zwischen gewerblichen und gemeinnützigen unterschieden. In einigen Ländern, wie z. B. Deutschland oder Schweden, werden nicht kommunale Träger hingegen eher als freie oder unabhängige Träger bezeichnet. Im Sinne der Vergleichbarkeit wird im Folgenden jedoch von privaten Trägern gesprochen.

gleichermaßen Zugang zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungseinrichtungen haben. Die Schaffung gleicher Zugangsbedingungen stellt jedoch eine wichtige Aufgabe für die Kommune als Bildungsort mit Blick auf Chancengleichheit dar.

Eine konkrete Steuerung von Zugängen ist das Aufnahmeverfahren in ein Betreuungsangebot (Kindertageseinrichtung und Kindertagespflege). Das Aufnahmeverfahren umfasst sowohl die Vormerkung für einen Platz durch die Eltern als auch die Platzvergabe, was sich in den Kommunen durchaus unterschiedlich gestaltet. Die Organisation und Umsetzung des Aufnahmeprozesses bieten für die lokal verantwortlichen Akteur:innen die Möglichkeit, Zugänge zu FBBE konkret zu gestalten. Dabei werden die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen in der Verteilung von (vielerorts knappen) Betreuungsplätzen durch Regelungen und Vorgaben innerhalb der jeweiligen FBBE-Systeme bestimmt. Hier knüpft der vorliegende Beitrag an und stellt die Frage, *wie kommunale Steuerungsakteure in verschiedenen Ländern mit ihren jeweiligen Handlungsspielräumen bei der Aufnahme von Kindern in die Kindertagesbetreuung und mit den damit verknüpften ungleichheitsrelevanten Herausforderungen umgehen.*

Mit Blick auf gleiche Bildungschancen ist hierbei von besonderem Interesse, inwiefern Ungleichheiten im Zugang zu FBBE gerade auch in unterschiedlichen Wohlfahrtskontexten entstehen bzw. verfestigt werden. Vor diesem Hintergrund nimmt der Beitrag je einen Fallvergleich einer Kommune in Deutschland, Kanada und Schweden vor, um lokale Zugangsbedingungen in liberalen (Kanada), konservativen (Deutschland) und sozialdemokratischen (Schweden) Wohlfahrts-traditionen (Esping-Andersen, 1990) zu beleuchten. Alle drei Betreuungssysteme verfügen über eine dezentrale Organisationsstruktur mit Steuerungsverantwortung bei der kommunalen Verwaltung.

Um Zugangsbedingungen in ihrer Komplexität besser zu verstehen, bietet sich ein multidimensionales Verständnis von ‚Zugang‘ an, welches die unterschiedlichen Aspekte dieses Begriffes betrachtet (Vandenbroeck & Lazzari, 2014): Mit Blick auf Aufnahmeprozesse wird die tatsächliche *Zugänglichkeit (accessibility)*² von Angeboten in der Praxis relevant, die sich in der Anlage des jeweiligen Aufnahmeverfahrens manifestiert und als Vergleichsdimension für eine international angelegte Betrachtung herangezogen werden kann. Gleichzeitig stellt die Zugänglichkeit von Angeboten vor Ort als solche ein Ergebnis lokaler Aushandlungsprozesse dar. Verschiedene Governance-Formen können sich (hierarchisch, marktbasierend oder netzwerkorientiert; vgl. z. B. Möltgen-Sicking & Winter, 2019) unterschiedlich auf die Gestaltung der Verfahren auswirken. Eine governance-analytische Perspektive kann hier Aufschluss über den Zusammenhang von kommunalem Steuerungs Handeln und lokalen Zugangsbedingungen geben.

2 Als weitere Dimensionen wurden in der zugrundeliegenden Studie die Verfügbarkeit (*availability*), die Bezahlbarkeit (*affordability*) sowie die Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) berücksichtigt (vgl. Menzel & Scholz, 2022; sowie Kapitel 4).

Solche Muster lokaler Zugangssteuerung und damit verknüpfte, potenziell ungleichheitsgenerierende Momente am Beispiel des Kita-Aufnahmeverfahrens international vergleichend zu analysieren, ist das Ziel des vorliegenden Beitrags – mit dem Fokus auf Kommunalverwaltungen als zentrale Akteure in der Frühen Bildung.

2. Lokale Steuerung von Aufnahmeverfahren als Gegenstand wissenschaftlicher Studien

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der lokalen Steuerungsebene eines Kita-Systems ist ein jüngeres Phänomen sowohl in der deutschen und internationalen empirischen Bildungsforschung als auch in der sozialwissenschaftlichen Forschung zu lokaler Wohlfahrtsversorgung (zu der auch die Organisation von Kinderbetreuungsangeboten gerechnet wird). Zunehmend wird dabei die Relevanz lokaler Steuerung für bildungspolitische Maßnahmen thematisiert, auch weil internationale Agenden früher Förderung und Chancengerechtigkeit (Rostgaard, 2018) sowie nationale Reformen (z. B. Einführung eines Rechtsanspruchs auf Betreuung) vor Ort umgesetzt werden müssen (Campbell-Barr & Bogatić, 2017; Kutsar & Kuronen, 2015).

Unterschiedliche geografische, soziale und soziokulturelle Ausgangslagen in den Kommunen (Fraisie & Escobedo, 2014; Kutsar & Kuronen, 2015) resultieren schließlich in lokal mitunter sehr unterschiedlich ausgestalteten Angebotslandschaften, was nicht zuletzt über die Betreuungssituation von Familien und deren Wahlmöglichkeiten vor Ort entscheidet (Yerkes & Javornik, 2019). Im deutschen Kontext konnte dabei beispielsweise im Rahmen des bundesweiten Ausbaus der Kindertagesbetreuung gezeigt werden, dass Steuerungsentscheidungen sowohl das Ergebnis von lokalen Aushandlungskulturen zwischen den beteiligten Akteuren (Riedel, 2009) als auch der individuellen Überzeugungen von Verwaltungsmitarbeitenden sein können (Vidot, 2017).

Nicht zuletzt wächst die Aufmerksamkeit für lokale Steuerungspotenziale mit Blick auf die beobachtete soziale Ungleichheit im Zugang (Repo et al., 2020) ebenso wie für Segregationstendenzen auf Träger- und Einrichtungsebene: Unterschiede in der Zusammensetzung von Kindern verschiedener sozialer und kultureller Herkunft in Kindertageseinrichtungen (Hogrebe et al., 2021) werden durch konkrete Hinweise auf selektive Mechanismen in der Platzvergabe ergänzt, wenn Kinder aus sozial benachteiligten Lebenslagen bzw. mit Migrationshintergrund bei manchen Trägern weniger vertreten sind als bei anderen (Dohmen, Karmann & Bayreuther, 2021; Drange & Telle, 2020).

In der empirischen Auseinandersetzung mit der Umsetzung des Zugangs zu früher Bildung rückt neben der Bedeutung der Träger auch die Koordinationsverantwortung der kommunalen Behörden hinsichtlich der Zugänglichkeit des

Systems und deren Steuerungsmöglichkeiten bei Vormerkung und Platzvergabe in den Blick. Entsprechende Verfahren können dezentral, d. h. bei den Trägern und/oder den Einrichtungen oder (teilweise) zentral, also bei der Kommune, angelegt werden. In diesem Beitrag wird der bisher wenig beleuchteten Frage nachgegangen, wie kommunale Verwaltungen solche Aufnahmeprozesse in verschiedenen Kita-Systemen (mit-)gestalten und welche potenziellen Risiken hinsichtlich ungleicher Zugänge aus der lokalen Governance entstehen können.

3. Theoretische Verortung: (*local*) governance und soziale Ungleichheit

In sozial- und erziehungswissenschaftlichen Studien haben sich governance-theoretische Ansätze zur Untersuchung der Bedeutung von Kommunen als gestaltende Akteure im Bildungswesen etabliert (für eine Ausdifferenzierung unterschiedlicher Governance-Ansätze siehe z. B. Ansell & Torfing, 2017). Governance-Ansätze haben hierbei eine „analytische Funktion“ (Niedlich, 2020, S. 25) inne und basieren auf der Annahme, dass politische Steuerung nicht ausschließlich entlang staatlicher Hierarchien organisiert ist. Vielmehr ist eine Vielzahl von weiteren ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Entscheidungs- und Implementierungsprozessen involviert, und damit verbunden ist eine „Verlagerung von Entscheidungen und Regelungskompetenzen“ (Blumenthal, 2005, S. 1153). Die staatlichen und die nicht staatlichen Akteure stehen demnach auf unterschiedliche Weise in Interdependenzen zueinander, was Aushandlungsprozesse und Handlungskoordinationen erfordert (vgl. Benz, 2004).

Im frühkindlichen Bildungswesen übernehmen Kommunalverwaltungen als Planungsverantwortliche und oft auch Träger von Angeboten eine komplexe Funktion und interagieren dabei insbesondere mit privat-gemeinnützigen und gewerblichen Trägern. In einer horizontalen Perspektive auf Governance wird in der Handlungskoordination dieser Akteure die FBBE – somit auch das Aufnahmeverfahren – gestaltet und implementiert. Gleichzeitig werden auch vertikale Verschränkungen der verschiedenen Steuerungsebenen (lokal, regional, national) für das frühe Bildungswesen relevant, indem die jeweils verankerten gesetzlichen Vorgaben und festgelegten Kompetenzbereiche den Rahmen für lokale Handlungskoordination setzen (vgl. Evers, Lewis & Riedel, 2005). Demnach unterscheiden sich die Handlungsspielräume für einzelne Kommunen ausgehend von gesetzlichen Vorgaben und Regelungen sowie von lokalen Gegebenheiten (wie z. B. Bedarfen) teilweise erheblich, was sich auch auf die jeweilige Handlungskoordination mit den nicht staatlichen Akteuren auswirkt (bzw. auswirken kann).

Governance-Ansätze richten ihren Blick somit auf Steuerungsprozesse und die daran beteiligten Akteure. Dabei kann idealtypisch zwischen hierarchischen, marktbasierenden und netzwerkorientierten Governance-Formen unterschieden

werden. Als hierarchische Governance ist ein „System der Über- und Unterordnung verschiedener Akteure“ (Möltgen-Sicking & Winter, 2019, S. 14) zu verstehen. Der zentrale Mechanismus der hierarchischen Interaktion ist demzufolge die Weisung, d. h. ein Akteur verfügt über die Möglichkeit der Beeinflussung anderer Akteure. Im Gegensatz dazu fußt die marktbasierende Governance-Form vor allem auf wirtschaftlichen Abwägungen der Akteure in ihren Handlungskoordinationen. Als ausschlaggebender Mechanismus wirkt in solchen wettbewerblich angelegten Gefügen der Preis bzw. die Kosten (ebd., S. 15). Von netzwerkorientierter Governance wird gesprochen, wenn die Interaktionen der Akteure dauerhaft, aber wenig formal geregelt sind und auf das Gemeinwohl abzielen (ebd., S. 16). Governance-Netzwerke sind charakterisiert durch „Vertrauen, Selbstverpflichtung und Verlässlichkeit“ (ebd., S. 15) in den Beziehungen zwischen staatlichen und anderen (z. B. korporativen) Akteuren. Jede genannte Form von Governance ist nicht als ausschließlich zu verstehen, diese Formen können (auch) ineinander verschränkt sein (Holtkamp, 2007). Ein mögliches Erkenntnisinteresse richtet sich dabei auf „die Bewältigung politischer Probleme, die sich z. B. mit Blick auf die Teilhabe an einem knappen Gut (z. B. Bildung) ergeben“ (van Ackeren & Klein, 2015, S. 51).

Bei der Forschungsfrage in diesem Beitrag geht es darum, welche Governance-Formen der Verteilung von Betreuungsplätzen als „knappes Gut“ (ebd., S. 51) zugrunde liegen – was impliziert, dass Betreuungsplätze bislang nicht für alle Kinder gleichermaßen zur Verfügung stehen und sich darin gesellschaftliche Ungleichheitsverhältnisse reproduzieren können. Demnach wohnt governance-theoretischen Ansätzen das Potenzial inne, mit einem spezifisch steuerungsinteressierten Blick einen wichtigen Beitrag zur Ungleichheitsforschung zu leisten.

Für den frühkindlichen Bildungsbereich wurden steuerungsbedingte Ungleichheitsverhältnisse bislang vornehmlich auf der Makro- (z. B. Ünver, Bircan & Nicaise, 2021; van Lancker, 2017) oder der Mikroebene (z. B. Betz, Bischoff-Pabst, Eunicke & Menzel, 2019; Mader & Mierendorff, 2017) untersucht. Der Ansatz der *local governance* bietet die Möglichkeit, Steuerungsprozesse auf der Mesoebene als zentrale Stellschraube für die (Re-)Produktion und/oder Reduktion von Ungleichheitsverhältnissen stärker zu berücksichtigen – und dient daher hier als Grundlage.

Mit Blick auf die zuvor beschriebenen, lokal teilweise unterschiedlichen Steuerungsvoraussetzungen ist für die Untersuchung von ungleichheits(-re-)produzierenden Mechanismen im Aufnahmeverfahren zudem nicht nur angezeigt, danach zu fragen, wie die Handlungen zwischen den verschiedenen Akteuren koordiniert werden, sondern auch, welche Rahmenbedingungen diesen zugrunde liegen. Schließlich kann eine Untersuchung zum Steuerungshandeln kommunaler Verwaltungen dazu dienen, ein besseres Verständnis davon zu erhalten, wie ungleiche Aufnahmebedingungen potenziell begünstigt oder vermindert werden – einerseits durch vorgegebene Rahmenbedingungen (*vertical governance*),

andererseits durch die Handlungskoordination zwischen kommunaler Verwaltung und nicht staatlichen Akteuren (*horizontal governance*).

4. Methodologie und Datengrundlage

Die Analysen basieren auf Daten der *Equal Access* Studie (2017–2021) (Erhard, Scholz & Harring, 2018; Menzel & Scholz, 2022), in der durch leitfadengestützte Experteninterviews (Meuser & Nagel, 2009) mit Kommunal- und Trägervertreter:innen (n=62) qualitative Fallstudien (Muno, 2009) in sechs Kommunen in Deutschland, Kanada (Provinz Ontario) und Schweden erstellt wurden. Aufgrund der bislang überschaubaren Datenlage international vergleichender Forschung zu lokalen Kita-Steuerungsprozessen wurde die Studie explorativ angelegt. Die Ergebnisse dienen damit nicht der Repräsentativität für das jeweilige Land, sondern sollen die lokalen Varianzen und deren Einbettung in die verschiedenen Systeme beleuchten. Für den vorliegenden Beitrag wurden Daten aus drei der sechs Fallstudien berücksichtigt und inhaltsanalytisch ausgewertet (Kuckartz, 2018). Einbezogen waren eine deutsche Großstadt in Nordrhein-Westfalen (NRW; DE2), eine kanadische Kleinstadt in Ontario (KA1) und eine Großstadt in Südschweden (SE1)³ (für eine detaillierte Beschreibung der Fallauswahl: Menzel & Scholz, 2022).

Mit Blick auf die an sozialen Ungleichheitsverhältnissen interessierte Fragestellung der Studie wurde für den empirischen Fallvergleich die von Vandebroek und Lazzari (2014) vorgeschlagene Heuristik zur Untersuchung (un-)gleicher Zugangsbedingungen in der Frühen Bildung für die Kategorienbildung herangezogen und adaptiert. Zur Analyse ungleichheits(-re-)produzierender Mechanismen, die sich durch die lokale Steuerung von Aufnahmeverfahren ergeben (können), dient die Dimension der Zugänglichkeit (*accessibility*, vgl. Vandebroek & Lazzari, 2014) als Vergleichsgrundlage. Vandebroek und Lazzari zufolge bestimmen Faktoren wie die Verfügbarkeit von Informationen, Wartelisten und trägereigene Präferenzen in der Platzvergabe darüber, wie zugänglich ein FBBE-System speziell auch für Kinder in benachteiligten Lebenslagen ist (vgl. Vandebroek & Lazzari, 2014, S. 331).

Demnach bezieht sich die Dimension der Zugänglichkeit konkret auf Aspekte, die den Aufnahmeprozess betreffen. Für die international vergleichende Untersuchung stellt das Tertium Comparationis die in allen Kommunen verfolgten Ansätze dar, die Aufnahmeverfahren in Abstimmung mit den privaten Trägern stärker zu zentralisieren. In einer governance-analytischen Perspektive bilden die Handlungskoordinationen zwischen kommunaler Verwaltung und Trägern

3 Auf Quellenangaben zu kommunalen Daten wird im Folgenden aus Anonymisierungsgründen verzichtet.

sowie die sich dabei manifestierenden Governance-Formen den Ausgangspunkt des Vergleichs, um entlang der Dimension der Zugänglichkeit nachzuzeichnen, wie das jeweilige Steuerungshandeln die Zugänglichkeit potenziell verbessert (oder nicht).

Für die Ergebnisdarstellung wurde schließlich ein „fallanalytisches Verfahren [gewählt, Anm. d. Verf.], welches die Individualität jedes Falles anerkennt und berücksichtigt, zugleich aber nicht den nomothetischen Anspruch aus den Augen verliert“ (van Ackeren & Klein, 2015, S. 63). Demnach werden sowohl die lokalen Spezifika der Aufnahmeverfahren herausgestellt und diskutiert als auch im übergeordneten *policy*-Kontext vergleichend interpretiert.

5. Bestandsaufnahme der Governance frühkindlicher Bildung: Kommunale Handlungsspielräume im Aufnahmeverfahren

Die Kommunen in Deutschland, Kanada und Schweden haben in der Gestaltung des FBBE-Systems vergleichbare Verantwortlichkeiten (u. a. Planung und Organisation des lokalen Angebots, Verteilung finanzieller Mittel), wenngleich sich die jeweiligen Bedingungen für kommunales Steuerungshandeln unterscheiden. Im Folgenden werden jene Rahmenbedingungen der drei Systeme beschrieben, die für die Handlungsspielräume der Fallkommunen ausschlaggebend sind. Im Anschluss daran wird die jeweilige lokale Ausgangslage mit Blick auf die Versorgungssituation umrissen, die den Kontext des Aufnahmeprozesses abbildet.

Das frühkindliche Bildungssystem in Deutschland ist in der Sozialpolitik verortet, die Kindertagesbetreuung wird als Teil der Kinder- und Jugendhilfe organisiert. Im Rahmen einer auf verschiedene Akteure verteilten Finanzierungsverantwortung in korporatistischer Tradition übernehmen die Kommunen die Hauptlast bei gleichzeitig regional unterschiedlich hohen, in der Regel gestaffelten Elternbeiträgen (ausführlich: Scholz, Erhard, Hahn & Harring, 2018). Die Kommunen sind zudem für die Planung und Organisation des Angebots hauptverantwortlich (SGB VIII) (vgl. auch Jehles in diesem Band zum deutschen System).

In Kanada ist die Kindertagesbetreuung dezentral auf Provinzebene organisiert; in Ontario wird sie dem Bildungsbereich zugeordnet. Der Anteil öffentlicher Finanzierungsstrukturen ist in dem marktwirtschaftlich ausgerichteten FBBE-System Kanadas vergleichsweise gering, sodass das Betreuungsangebot auch in Ontario in großen Teilen durch relativ hohe Elternbeiträge finanziert wird (ausführlich: Japel & Friendly, 2018). Während die Provinz die Grundfinanzierung und Lizenzierung der Träger verantwortet, ist die Kommune für die Mittelverteilung und Organisation des lokalen Angebots zuständig (*Child Care and Early Years Act*).

In Schweden wiederum liegt die Verantwortung für den Vorschulbereich (*förskola*) als Teil des Bildungssystems in staatlicher Hand. Im Sinne der

sozialdemokratischen Versorgungstradition ist der Vorschulbereich mit einem hohen öffentlichen Finanzierungsanteil bei gleichzeitiger Deckelung von Elternbeiträgen bzw. weitgehender Kostenfreiheit für Kinder ab drei Jahren ausgestattet (ausführlich: Garvis & Lunneblad, 2018). Die Kommunen sind zuständig für Planung, Organisation und Finanzierung von Angeboten sowie für Zulassung und Qualitätsprüfung der privaten Träger (*Skollagen*).

Die Umsetzung des FBBE-Angebots auf lokaler Ebene ist des Weiteren in Deutschland und Schweden durch rechtlich verankerte Zugangsregelungen auf nationaler Ebene geprägt, auf deren Grundlage die Kommunen Kindern in der Regel ab einem Jahr einen Betreuungsplatz in einer Kindertageseinrichtung (oder auch Tagespflege in Deutschland) zur Verfügung stellen müssen (vgl. zu Einzelheiten: Menzel & Scholz, 2022).

In Kanada gibt es keine vergleichbare Regelung. Die Angebotsstruktur gestaltet sich in der Frühen Bildung entsprechend den in den Systemen verankerten Interdependenzen zwischen Kommune und privaten Trägern etwas unterschiedlich. In Deutschland regeln das Subsidiaritätsprinzip und die Trägerautonomie (§§ 3–4, SGB VIII) das Verhältnis, welche den privaten Trägern eine zentrale Rolle einräumt. In Ontario, Kanada, besteht keine vergleichbare Regulierung der Angebotslandschaft. Zudem zeigt sich eine starke Marktorientierung, weil die Provinzregierung Ontarios zum Erhebungszeitpunkt im Lizenzvergabeverfahren privat-gewerbliche Träger fördert. In Schweden sind die privaten Träger den kommunalen zwar bezüglich der Förderbedingungen gesetzlich gleichgestellt. Die Kommunen sind jedoch gleichzeitig für die Qualitätsprüfung privater Einrichtungen verantwortlich, wodurch sie diesen gegenüber faktisch eine Aufsichtsrolle einnehmen.

Die jeweilige Anlage des Verhältnisses von Kommune und privaten Trägern spiegelt sich auch in den Trägerstrukturen wider: In Deutschland wird das Betreuungsangebot vor allem durch privat-gemeinnützige (2019: rund 65 %) und zu einem Drittel durch kommunale Träger gestellt (Autorengruppe Bildungsberichterstattung, 2020, S. 82). In Ontario machten kommunale Einrichtungen 2014 lediglich unter 2 % des Gesamtangebots aus (vgl. Japel & Friendly, 2018), während privat-gemeinnützige Träger die Mehrzahl der Plätze stellten. Der Anteil privat-gewerblicher Einrichtungen liegt bei 24 % des Gesamtangebots in der Provinz (vgl. Ministry of Education, 2019). In Schweden dominieren hingegen kommunal getragene Betreuungseinrichtungen das Angebot (2019: etwa 70 %; Skolverket, 2020). Diese jeweils charakteristische, national bzw. regional erfasste Angebotsstruktur spiegelt sich auch in der Trägerverteilung in den hier untersuchten Fallkommunen.

Der Versorgungsgrad an Betreuungsplätzen in den drei Kommunen weist – trotz der teilweisen kommunalen Angebotspflichten – deutliche Unterschiede auf. Dabei decken sich die empirischen Beobachtungen der Fallstudien mit früheren Forschungsbefunden: In der deutschen Kommune DE2 besteht trotz

Ausbauanstrengungen weiter eine Diskrepanz zwischen den verfügbaren Plätzen und den konstatierten Betreuungsbedarfen für unter Dreijährige (vgl. Jessen et al., 2020); deswegen wird die Kommunalverwaltung dieser Großstadt mit entsprechend vielen Klagen von Eltern konfrontiert. In der schwedischen Kommune SE1 fällt nach einer Ausbauphase – abgesehen von lokalen Engpässen im Stadtgebiet – das Kapazitätsproblem weniger schwerwiegend aus (vgl. Naumann, 2014). In der kanadischen Kommune KA1 stehen bei Weitem nicht ausreichend lizenzierte Betreuungsplätze zur Verfügung, sodass durch die Marktausrichtung von einem Unterangebot zu sprechen ist (vgl. Mahon, 2020).

Es lässt sich festhalten, dass sich die Handlungsspielräume der kommunalen Verwaltungen dieses Samples für die Gestaltungen zentraler Aufnahmeverfahren unter jeweils unterschiedlichen Rahmenbedingungen ergeben. Wie sie diese im Einzelfall nutzen, ist Gegenstand der nachfolgenden Analyse zu den lokalen Governance-Prozessen im Kontext des Aufnahmeverfahrens.

6. Empirische Befunde zur Gestaltung von Aufnahmeprozessen in drei Kommunen

6.1 Handlungskoordination im Aufnahmeverfahren einer deutschen Kommune (NRW)

In DE2 werden circa 40 % der institutionell betreuten Kinder in Einrichtungen kommunaler Träger und etwa 60 % bei jenen in privater Trägerschaft (mehrheitlich gemeinnützig) aufgenommen. Dafür können sich Familien über ein digitales Portal für einen Betreuungsplatz in mehreren öffentlichen und/oder privat-gemeinnützig⁴ Einrichtungen zentral vormerken lassen. Es sind jedoch auch zusätzliche Wege der Vormerkung weiterhin möglich (z. B. persönlich über das Elternbüro), die Vormerkung greift dann aber nicht für das gesamte Angebot.

Zum Erhebungszeitpunkt war die Implementierungsphase des Onlinetools gerade abgeschlossen. Angestoßen wurde der Prozess durch die kommunale Verwaltung, die sich von entsprechenden Vormerkverfahren unter anderem eine verbesserte Datengrundlage für die Bedarfsplanung sowie eine vereinfachte Platzvergabe versprach. In Bezug auf den Entwicklungsprozess war es einer Verwaltungsangestellten zufolge ein Anliegen, für das Onlinetool bei den Trägern ausreichend Akzeptanz zu schaffen: „Die [privat-gemeinnützigen Träger, Anm. d. Verf.] sind aber, wenn ich das noch richtig im Kopf habe, zeitnah mit ins Boot geholt worden. Was habt ihr für Kriterien, was braucht ihr?“ (DE_2.6). Demnach

4 Bis auf wenige Ausnahmen nehmen nahezu alle privat-gemeinnützigen Träger am zentralen Vormerkverfahren teil. Privat-gewerbliche Träger hingegen sind nicht aufgeführt, was laut Aussage einer Vertretung der kommunalen Verwaltung deren eigene Entscheidung ist.

setzt die kommunale Verwaltung in ihrem Handeln rund um das Vormerkverfahren grundsätzlich auf vertrauensbasierte Netzwerke, weil sie – ausgehend von einer „rückläufigen“ (DE_2.3) Anzahl öffentlicher Einrichtungen – auch auf eine gelingende Zusammenarbeit angewiesen ist, um den Rechtsanspruch zu erfüllen.

Gleichzeitig setzt die Kommune im Ausbau von Betreuungsplätzen für unter Dreijährige explizit auf die Kindertagespflege, was in dieser Altersgruppe von circa 8 % genutzt wird. Die Verantwortung für dieses Segment wurde vor einigen Jahren einem Zusammenschluss privat-gemeinnütziger Träger übertragen. Anstoß hierfür waren die Ausbaubemühungen der vorausgegangenen Jahre, wobei Verantwortlichkeiten lokal stärker verteilt wurden, um die kommunale Verwaltung zu entlasten. Während diese Zusammenarbeit mit privaten Trägern zunächst auf eine netzwerkbasierte Governance hindeutet, ist die Kindertagespflege vom digitalen Vormerkssystem entkoppelt, obwohl sie in DE2 mittlerweile ein wichtiger Baustein in den Betreuungsangeboten für unter Dreijährige ist. Vielmehr scheint sich in puncto Aufnahmeverfahren ein „paralleles System“ (DE_2.4) entwickelt zu haben, wie es die Vertreterin der Kindertagespflegestelle ausdrückt. Laut kommunaler Verwaltung soll zukünftig jedoch die Integration der Tagespflege im Vormerktool vorgenommen werden.

Die Platzvergabe für öffentliche Kindertageseinrichtungen erfolgt zentral über das Jugendamt, die privaten Träger vergeben ihre Plätze nach eigenem Verfahren. Der kommunalen Verwaltung zufolge wäre eine stärkere Verzahnung auch bei der Platzvergabe wünschenswert, dies scheitert jedoch an den privaten Trägern: „[...] wäre natürlich super, wir könnten die Plätze bei den freien Trägern mit vergeben. Können wir nicht. Haben wir keinerlei Einflussmöglichkeiten drauf, null, gar nichts. [...] Sehen die Träger naturgemäß anders“ (DE_2.3). Hier wird deutlich, inwiefern die Verwaltung in ihrem Handlungsspielraum bei der Platzvergabe eingeschränkt ist. Jedoch werden so aus Sicht eines Verwaltungsmitarbeiters Segregationstendenzen verschärft, da die privaten Träger eigene Kriterien formulieren können und dabei ihre Plätze seltener an „problematische Kinder“ (DE_2.3) vergeben würden. Für diese besteht kein Druck zur Kooperation – anders als für die Kommunalverwaltung, die, zur Erfüllung des Rechtsanspruchs, „rechtssicher die Plätze vergeben“ (DE_2.3) muss. In der Handlungskoordination bei der Vergabe nehmen die privaten Träger entsprechend Einfluss auf die Verfahrensgestaltung, während sich die kommunale Verwaltung dem Handeln der privaten (überwiegend gemeinnützigen) Träger – als „quasi-öffentliche Organisationen“ (vgl. Wollmann, 2016) – faktisch unterordnet. Deren starke Verhandlungsposition ist dabei im Subsidiaritätsprinzip und in der Autonomie auch bei der Vergabe angelegt, wie von kommunaler Seite betont wird.

Abschließend kann festgehalten werden, dass es sich – wegen der Entkopplung der Kindertagespflege vom Vormerktool und der parallelen Vormerkstrukturen für DE2 – um ein (teil-)zentrales Vormerkverfahren handelt, bei dessen Gestaltung die Verwaltung auf Netzwerkstrukturen in der Handlungskoordination

setzt. Die Platzvergabe wiederum bleibt weiterhin dezentral, wobei das Steuerungshandeln der Kommune angesichts der starken Position der Träger zurückhaltend ausfällt.

6.2 Handlungskoordination im Aufnahmeverfahren einer kanadischen Kommune (Ontario)

Auch in KA1 ist das Vormerkverfahren in den vergangenen Jahren digitalisiert und zentralisiert worden. Seitdem können sich Eltern in mehreren Einrichtungen⁵ unterschiedlicher Träger und/oder der Kindertagespflege online vormerken und sich auf die Wartelisten der Einrichtungen setzen lassen, die teilweise bis zu 400 Kinder aufnehmen. Die Bündelung der Vormerkung wird von einer Vertretung der kommunalen Verwaltung als Meilenstein für die Verbesserung von Zugangsbedingungen gesehen: „It’s great, it’s equal access“ (CA_1.10). Im Gegensatz zu einer an anderen Stellen sichtbaren Orientierung der Kommune, das privat-gemeinnützige Angebot auszubauen, werden für das Vormerkverfahren seitens der Kommune alle Träger gleichermaßen berücksichtigt. Dies wird von einer Verwaltungsvertretung als herausfordernd, aber notwendig beschrieben: „That’s the tension for us, working with the for profit [providers, Anm. d. Verf.]. They do make up a significant part of our system and they meet the need especially“ (CA_1.10). Begründet ist dies besonders in der marktorientierten Politik der Regierung Ontarios, die privat-gewerbliche Träger fördert, wodurch die wettbewerbliche Ausrichtung des Betreuungssystems an Bedeutung gewinnt. Demzufolge besteht auch im Aufnahmeverfahren ein gewisses Abhängigkeitsverhältnis für die Kommune und somit die Notwendigkeit, mit privat-gewerblichen Trägern zu kooperieren.

Trotz entsprechender Bemühungen der Verwaltung bleiben parallele Vormerk- und Vergabestrukturen bestehen, indem Familien in Einrichtungen persönlich vorsprechen. Darin zeigt sich, dass das zentrale Vormerkverfahren keinen verbindlichen Charakter zu haben scheint und Kinder ungeachtet der Warteliste dezentral einen Platz erhalten können. Die Kommune spricht diesbezüglich mit den Trägern: „Do you have a separate waiting list? How are you prioritizing? [...] we actually need to understand what’s actually happening“ (CA_1.10). Somit geht die Verwaltung aktiv in den Austausch mit privaten Trägern, um deren Aufnahmelogiken nachzuvollziehen. Das für eine solche netzwerkbasierte Handlungskoordination grundlegende Vertrauen zwischen den Akteuren müsse sich dabei erst entwickeln.

5 Für die kanadische Kommune liegen keine genauen Angaben zur Trägerstruktur vor. Zum Erhebungszeitpunkt gab es in der Kommune vier öffentliche Einrichtungen.

Gleichzeitig wird deutlich, dass die Kommune durchaus über Handlungsmöglichkeiten verfügt, parallele Vormerkstrukturen im privaten Segment stärker zu reglementieren: „we have control, like we give money to these programs. [...] if we implement all that [zentrale Vormerkverfahren, Anm. d. Verf.] and at the end of the day people are still keeping their own wait list about who visited and we say that’s actually not acceptable, then we have more power than I think sometimes we realize“ (CA_1.10). Diese Möglichkeiten werden offenbar (noch) nicht genutzt, um nicht die Missgunst der Träger auf sich zu ziehen, auf deren Kooperationsbereitschaft die Verwaltung im Marktsystem angewiesen ist. Eine stärker hierarchisierende Handlungskoordination wird der Verwaltungsvertretung zufolge als „not popular“ (CA_1.10) bei den privaten Trägern eingestuft. Demnach bewegt sich die Handlungskoordination der kommunalen Verwaltung den privaten Trägern gegenüber zwischen einer durch die Regierung Ontarios geförderten wettbewerbsbedingten Konkurrenz und dem Versuch, eine vertrauensvolle Basis für Kooperation zu schaffen.

Zudem zeigen sich Ambivalenzen im Handeln der Kommunalverwaltung hinsichtlich der beobachteten Parallelstrukturen im Aufnahmeverfahren. So geht aus den Interviews hervor, dass beispielsweise Kommunalvertreter:innen den neu zugezogenen Familien selbst vorschlagen, sich persönlich in Einrichtungen vorzumerken, um schneller einen Platz zugeteilt zu bekommen. Demnach werden die Parallelstrukturen – zumindest partiell – ebenso von kommunaler Seite aufrechterhalten.

6.3 Handlungskoordination im Aufnahmeverfahren einer schwedischen Kommune

In SE1 ist das gesamte Aufnahmeverfahren (Vormerkung und Platzvergabe) für die kommunalen Einrichtungen bei der Kommune zentralisiert. So gelingt es in SE1 nach eigenen Angaben, der Verpflichtung nachzukommen, innerhalb der gesetzlich festgelegten Frist von vier Monaten nach einer Vormerkung den Familien einen Platz anzubieten. Die Kommune hat ihr Aufnahmeverfahren auf Druck der Kommunalpolitik vor einiger Zeit umgestellt, von einem rein nach Vormerkdatum gestaffelten Verfahren auf einen komplexeren Ansatz, der, nach eigenen Angaben, die Bedarfe von Familien stärker berücksichtigt. Mittlerweile können Eltern deshalb bei der ganzjährig möglichen Vormerkung mehrere Wunschrichtungen angeben. Vergabekriterien sind das Vormerkdatum sowie ein Geschwisterkind-Status.

Grundlage des aktuellen Vergabeverfahrens ist ein gezielter Abgleich von Angebot und Nachfrage in Abhängigkeit vom Wohnort. Hier musste die Kommunalverwaltung aufgrund von lokalen Platzengpässen jedoch nachsteuern: Eine zuvor gültige Garantie auf einen wohnortnahen Platz wurde zurückgenommen.

Stattdessen werden Plätze im gesamten Stadtgebiet der Großstadt verteilt: „Every preschool in SE1, you are going to be eligible for any preschool“ (SE_1.6). Familien bekommen in der Folge gegebenenfalls einen weiter vom Wohnort entfernten Platz angeboten, wodurch es der Kommune gelingt, die Angebotsfrist von vier Monaten einzuhalten: „Since we do that and not guarantee a place close by, then we are going to be able to meet the four months“ (SE1_1.6). Die Kommunalverwaltung nutzt also ihren Handlungsspielraum beim eigenen Vergabeverfahren aufgrund des Angebotsdrucks. Zwar verfolgt sie das Ziel einer bedarfsgerechte(-re-)n Vergabe, aber aufgrund fehlender Plätze gelingt es nicht immer kurzfristig; deshalb wird die Wohnortnähe ‚aufgeweicht‘. In der Verwaltung wird jedoch auch eingeräumt, dass dieses Vorgehen nicht für alle Familien von Vorteil sei: „If we cannot give them a place close to their home, they are not going to go“ (SE_1.6).

Anders als die Kommunen unterliegen die privaten Träger in Schweden keiner Angebotspflicht. Mit einem Anteil von weniger als 20% des lokalen Angebots sind private Träger (gemeinnützig und gewerblich) in SE1 zum Erhebungszeitpunkt unterdurchschnittlich stark vertreten. In dieser Kommune ist es ihnen grundsätzlich freigestellt, am kommunalen Aufnahmeverfahren teilzunehmen oder ein eigenes Verfahren durchzuführen. Im letzten Fall haben sie jedoch entsprechend dem gesetzlich verankerten Gleichstellungsgrundsatz die gleichen Aufnahmekriterien wie die Kommune anzuwenden. Dies bestätigt sich bei einem privaten Träger vor Ort, dessen Leitung als Kriterien den Geschwisterstatus sowie das Vormerkdatum angibt („Siblings and then the date they applied“, SE_1.8). Einige Träger nehmen zwar am Aufnahmeverfahren der Kommune teil; im Sinne einer effizienten Vergabe wird ihnen dies aber auch explizit von der Kommunalverwaltung empfohlen, wie es die für die Trägerzulassung und -aufsicht zuständige Verwaltungsvertretung angibt. Ihrer Argumentation zufolge bedeute dies für die Träger weniger bürokratischen Aufwand und eine sichere Besetzung ihrer Plätze. Diese ‚Werbung‘ der Kommune hat ihren Grund: Sie stößt bei der Vergabe ihrer Plätze immer wieder an Kapazitätsgrenzen und möchte sich somit offenbar Zugriff auf weitere Plätze sichern, um die Angebotsfrist zu erfüllen. Die privaten Träger dürften wiederum kaum auf eine gemeinsame Vergabe angewiesen sein; so möchte zumindest der private Träger im Sample unter Verweis auf die hohe Nachfrage beim eigenen Verfahren verbleiben.

Dabei bestätigt sich insgesamt für das Aufnahmeverfahren (abgesehen von wenigen Ausnahmen) die Beobachtung einer Verwaltungsmitarbeiterin bzw. eines -mitarbeiters, dass die Kooperation zwischen Kommune und privaten Trägern in dieser Stadt insgesamt eher wenig ausgeprägt ist: „Different municipalities are really, really different. Some work very closely with the private providers and [SE1] does not. [...] it’s always been like that.“ (SE_1.6).

Gleichzeitig führt die Kommunalverwaltung im Rahmen ihrer Aufsichtspflicht⁶ über die privaten Träger Qualitätskontrollen bei diesen durch, die auch die Überprüfung der jeweiligen Aufnahmeverfahren beinhalten. Die hierfür zuständige Verwaltungsvertretung schildert, dass die Verwaltung in SE1 diese Rolle anders als andere Kommunen explizit wahrnehme und solche Kontrollen regelmäßig und umfassend durchführe. Dabei würden bei Trägern immer wieder Verstöße gegen die Platzvergaberegulungen festgestellt, die auch sanktioniert würden: „They have to follow the queue strictly. [...] that is also a common sanction that they take in [children, Anm. d. Verf.] according to age or gender“ (SE_1.7).

Insgesamt zeigen sich damit in der Handlungskoordination bezüglich des Aufnahmeverfahrens in SE1 sowohl eine Netzwerkorientierung als auch eine hierarchische Governance-Form, die aber dominiert: Mit der Möglichkeit für private Träger am kommunalen Verfahren teilzunehmen, trägt die Kommune deren formaler Gleichstellung Rechnung und schafft einen Rahmen für verlässliche Zusammenarbeit im Aufnahmeprozess – allerdings vor allem, um Zugriff auf weitere Plätze zu erhalten. In ihrer Rolle als übergeordnete Kontrollinstanz setzt die Verwaltung in SE1 zudem auf explizite Ausübung ihrer Weisungsbefugnis in Form von Kontrolloptionen hinsichtlich der Aufnahmeverfahren privater Träger.

7. Diskussion: Kommunale Steuerung von Kita-Aufnahme und Ungleichheitsrisiken im Vergleich

Ihrer Aufgabe, lokale Zugänge zu Früher Bildung möglichst gut zu organisieren, begegnen alle drei Kommunen, indem sie in unterschiedlich ausgestalteter Zusammenarbeit mit privaten Trägern (teil-)zentrale Aufnahmeverfahren implementiert haben, bei denen die Platzvormerkung (DE2, KA1, SE1) und auch die Vergabe der kommunalen Plätze (SE1) zentralisiert erfolgt. Damit haben die Kommunen ihre Verfahren für die privaten Träger geöffnet, da sie in unterschiedlicher Weise auf diese angewiesen sind, um die Angebotsversorgung vor Ort und deren Zugänglichkeit gewährleisten zu können.

Die lokalen Handlungskoordinationen zwischen Kommunalverwaltung und Trägern erfolgen in einem jeweils spezifisch gelagerten Spannungsfeld zwischen kommunalen Interessen und der Eigenständigkeit der privaten Träger: In der Zusammenarbeit zum Aufnahmeverfahren überwiegen in der deutschen und der kanadischen Kommune Netzwerk-Elemente, wenn auch aus verschiedenen Gründen. Während die Kommunalverwaltung in DE2 aufgrund von Subsidiarität

6 Während die Kontrollen der kommunalen Einrichtungen Schwedens im Rahmen des staatlichen Qualitätsprüfungsverfahrens durch eine nationale Behörde (*Skolinspektionen*) durchgeführt wird, sind die Kommunen für die Kontrolle der privaten Einrichtungen zuständig (Garvis & Lunneblad, 2018).

und Rechtsanspruch auf die v. a. privat-gemeinnützigen Träger angewiesen ist, ergibt sich für die Verwaltung in KA1 eine gewisse Abhängigkeit von den privat-gewerblichen Trägern durch deren starke Verhandlungsposition im markt-basierten FBBE-System. In beiden Fällen begünstigen zudem ein (erheblicher) Platzmangel sowie begrenzte finanzielle Ausbauresourcen der Kommunen eine netzwerkorientierte Steuerung seitens der Verwaltungen im Aufnahmeverfahren, um ein positives Verhältnis zu den privaten Trägern zu erhalten.

Dagegen setzt die Verwaltung der schwedischen Kommune stärker auf die hierarchische Ausgestaltung der Zusammenarbeit (zugunsten eines starken öffentlichen Angebots). Dies tut sie, indem sie den ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielraum im Rahmen ihrer Aufsichtsrolle über private Anbieter vollumfänglich nutzt und ihre Kontrollfunktion auch mit Blick auf den Aufnahme-prozess voll ausschöpft. Im Vergleich stehen die Verwaltungen der deutschen und der schwedischen Kommunen durch ihre gesetzliche Angebotspflicht erkennbar stärker unter Druck als die kanadischen, Plätze bereitzustellen. Während die Verwaltung in SE1 vor diesem Hintergrund ihr Verfahren für die privaten Träger öffnet – und damit netzwerkorientiert die Zusammenarbeit auch sucht, da sie wegen der Angebotsfrist auf deren Platzkapazitäten angewiesen ist –, agiert die Verwaltung in DE2 eher vorsichtig und beschränkt sich trotz Klagen auf ihre Koordinierungsfunktion.

Mit Blick auf die Funktion von Kommunen als Gestalter von Bildungsangeboten vor Ort lassen sich schließlich aus dem jeweiligen Steuerungshandeln mögliche Konsequenzen für die Zugänglichkeit zu Betreuungsangeboten ableiten, die Aufschluss über ungleichheitsreproduzierende Mechanismen auf kommunaler Ebene geben (könnten). Zunächst kann hierzu konstatiert werden, dass eine breit angelegte Kooperation mit allen lokalen Anbietern frühkindlicher Bildungs- und Betreuungsangebote in der Gestaltung von Aufnahme-prozessen Zugänge potenziell erleichtern kann. Diesbezüglich lassen sich die Verzahnungsbemühungen in DE2 etwas entgegen der Subsidiaritätslogik sowie die Kooperationsansätze gegenüber weniger präferierten Akteuren (private/privat-gewerbliche Träger) in KA1 und SE1 als Fortschritt lesen. Da jedoch in allen drei Fällen die Handlungsspielräume der lokalen Steuerungsebene nicht vorsehen, private Träger zu einem gemeinsamen Aufnahmeverfahren zu verpflichten, bleiben bisher relevante Bereiche (Tagespflege in DE2) bzw. bestimmte Träger außen vor, in der Regel privat-gewerbliche (DE2, KA1, SE1), die ihre Eigenständigkeit im Aufnahme-prozess bewahren wollen. Es scheint den Kommunalverwaltungen im Sample dennoch weitgehend zu gelingen, mittels netzwerk- (DE2, KA1) bzw. hierarchisch (SE1) basierten Steuerungsansätzen die Vormerkungen für die Mehrheit des Angebots zu bündeln und damit, über das einheitliche Vorgehen besonders in fragmentierten Angebotslandschaften den organisatorischen Aufwand für Familien zu senken. Somit wird insbesondere die Zugänglichkeit für Familien in benachteiligten Lebenslagen verbessert, weil die Zentralisierung insgesamt

weniger Ressourcen und Systemwissen erfordert als ein dezentral (auf Einrichtungsebene) angelegtes Verfahren.

Gleichzeitig bleiben gewisse Benachteiligungsrisiken durch das kommunale Steuerungshandeln bestehen. Hierzu zählen die weiterhin parallelen Vormerkstrukturen in DE2 und KA1, wo die Verwaltungen den Trägern gegenüber zurückhaltend agieren, die sich nachteilig auswirken können. Dies zeigt sich besonders in DE2, wo eine Vormerkung in zwei verschiedenen Systemen (Kita und Tagespflege) notwendig ist, um den Rechtsanspruch geltend machen zu können.

Ähnlich weist auch die parallele Vormerkstruktur auf Einrichtungsebene in KA1 auf (weiterhin) ungleichheitsreproduzierende Mechanismen hin, wenn aufgrund ausbleibender (Nach-)Steuerung seitens der Kommune (weiterhin) besonders Eltern mit hohen Ressourcen bei der Platzsuche Vorteile haben. Noch expliziter wird die Herausforderung bei der Platzvergabe dort, wo die Verwaltungen in hohem Maße auf das Angebot der privaten Träger angewiesen sind. Deren Autonomieinteressen entsprechend verbleibt die Vergabe, abgesehen vom kommunalen Segment, dezentral bei den Trägern mit ihren jeweiligen Prioritäten (DE2, KA1). Für Eltern ist die Vergabe dann oft intransparent und Kriterien erscheinen willkürlich. Umgekehrt birgt auch eine klare Dominanz des kommunalen Trägers wie in SE1 keine ‚Zugangsgarantie‘, wenn bei Platzmangel die Wohnortnähe als Vergabekriterium gezielt aufgeweicht wird und damit weniger mobile Familien strukturell benachteiligt werden. Hier scheint der Angebotsdruck das Ziel von mehr Zugänglichkeit zu unterminieren.

Es zeigt sich aber auch das Potenzial von in der Governance verankerten Regulierungsmöglichkeiten beim Aufnahmeverfahren: Mit der Betonung ihrer Aufsichtspflichten trägt die Verwaltung in SE1 dazu bei, dass private Träger Vergabekriterien einhalten und somit trägerunabhängig gleichwertige Verfahren gewährleistet sind. Zu hinterfragen wäre jedoch generell das vermeintlich neutrale Kriterium des Vormerkdatums in einzelnen Angebotssegmenten: Wo es als Vergabekriterium besonders stark gewichtet wird, führt dies in der Praxis dazu, dass sich Familien immer früher für einen Platz vormerken müssen. Familien mit weniger Systemwissen und Planungskapazitäten haben diesbezüglich tendenziell das Nachsehen.

Insgesamt wird sichtbar, dass durch die gestiegenen Erwartungen der Handlungsdruck auf die Kommunen – als Bildungsakteure in der Frühen Bildung – gestiegen ist. Die vorgestellten Beispiele zeigen, wie die Kommunen mit der Implementierung von (teil-)zentralen Aufnahmeverfahren versuchen, Steuerungspotenziale für gleiche Zugänge auszuschöpfen. Dabei ist die Frage der (Nicht-)Nutzung kommunaler Handlungsspielräume nicht nur von dem Handlungsdruck der Verwaltungen, sondern auch von den Selbstbestimmungsbestrebungen der Träger geprägt. Die internationale Perspektive zeigt, dass eine aktive und gezielte Koordination zwischen Kommune und den Trägern je nach Kontext nötig ist, damit auch benachteiligte Bedarfslagen Berücksichtigung finden.

Um governance-bedingte Zugangsrisiken zu mindern, sind weiterhin explizite Anstrengungen seitens der kommunalen Steuerungsebenen notwendig, damit Aufnahmestrukturen geschaffen werden, die nicht nur alle Kinder gleichermaßen adressieren, sondern zusätzlich bedarfsspezifisch die Zugänglichkeit für Benachteiligte gewährleisten. Andernfalls bleiben gewisse Potenziale von Kommunen als Bildungsorte *für alle* ungenutzt.

Literaturverzeichnis

- Ackeren, van I., & Klein, E. D. (2015). International Vergleichende Erziehungswissenschaft und Educational Governance. Synergiepotenziale und Herausforderungen im Kontext empirischer Forschungszugänge. *Journal für International und Interkulturell Vergleichende Erziehungswissenschaft*, 21(1), 49–69.
- Ansell, C. K., & Torfing, J. (Hrsg.). (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung. (2020). *Bildung in Deutschland 2020*. Wbv.
- Benz, A. (Hrsg.). (2004). *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Betz, T., Bischoff-Pabst, S., Eunicke, N., & Menzel, B. (2019). *Kinder zwischen Chancen und Barrieren*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Blossfeld, H.-P., Kulic, N., & Skopek, J. (Hrsg.). (2017). *Childcare, Early Education and Social Inequality. An International Perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Blumenthal, von J. (2005). Governance – eine kritische Zwischenbilanz. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 15(4), 1149–1180.
- Campbell-Barr, V., & Bogatić, K. (2017). Global to Local Perspectives of Early Childhood Education and Care. *Early Child Development and Care*, 187(10), 1461–1470. <https://doi.org/10.1080/03004430.2017.1342436> [15.07.22].
- Europäische Kommission, EACEA, & Eurydice. (2019). *Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe: 2019 Edition*. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fd227cc1-ddac-11e9-9c4e-01aa75ed71a1> [25.07.2022].
- Dohmen, D., Karrmann, E., & Bayreuther, T. (2021). *Entwicklung frühkindlicher Bildungsbedarfe in Berlin: Vom Platzmangel zu Bildungschancen*. Berlin: Research Institute of Lifelong Learning.
- Drange, N., & Telle, K. (2020). Segregation in a Universal Child Care System: Descriptive Findings from Norway. *European Sociological Review*, 36(6), 886–901. <https://doi.org/10.1093/esr/jcaa026> [15.07.22].
- Erhard, K., Scholz, A., & Harring, D. (2018). *Die Equal Access Study: Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign*. ICEC Working Paper Series. https://www.dji.de/file/user_upload/bibs2018/27202_WEB_DJI_Equal_Access_Studie_D.pdf [25.07.2022].
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evers, A., Lewis, J., & Riedel, B. (2005). Developing Child-Care Provision in England and Germany: Problems of Governance. *Journal of European Social Policy*, 15(3), 195–209.
- Fraisse, L., & Escobedo, A. (2014). Changing Family Needs and Local Childcare Policies. In C. Ranci, T. Brandsen, & S. Sabatinelli (Hrsg.), *Work and Welfare in Europe. Social Vulnerability in European Cities: The Role of Local Welfare in Times of Crisis* (S. 103–133). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Garvis, S., & Lunneblad, J. (2018). *Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden: The Equal Access Study*. Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_Report_Sweden.pdf [25.07.2022].
- Hogrebe, N., Pomykaj, A., & Schulder, S. (2021). Segregation in Early Childhood Education and Care in Germany: Insights on regional Distribution Patterns Using National Educational Studies. *Diskurs Kindheits- und Jugendforschung*, 16(1), 36–56. <https://doi.org/10.3224/diskurs.v16i1.04> [15.07.22].

- Holtkamp, L. (2007). Local Governance. In A. Benz, S. Lütz, U. Schimank, & G. Simonis. (Hrsg.), *Handbuch Governance: Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder* (S. 366–377). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jahn, D. (2013). *Einführung in die vergleichende Politikwissenschaft*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Japel, C., & Friendly, M. (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 [25.07.2022].
- Jessen, J., Schmitz, S., & Waights, S. (2020). Understanding Day Care Enrolment Gaps. *Journal of Public Economics*, 190, 104–252.
- Kuckartz, U. (2018). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Kutsar, D., & Kuronen, M. (Hrsg.). (2015). *Local Welfare Policy Making in European Cities*. Cham: Springer.
- Lancker, van W. (2017). Reducing Inequality in Childcare Service Use Across European Countries: What (if any) Is the Role of Social Spending? *Social Policy & Administration*, 52(1), 271–292. <https://doi.org/10.1111/spol.12311> [15.07.22].
- Mader, M., & Mierendorff, J. (2017). Abschied von sozialer Diversität? Hochpreisige Einrichtungen im Elementarbereich. In U. Stenger, D. Edelmann, D. Nolte, & M. Schulz (Hrsg.), *Diversität in der Pädagogik der frühen Kindheit: Im Spannungsfeld zwischen Konstruktion und Normativität* (S. 85–100). Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Mahon, R. (2020). Governable Spaces of Early Childhood Education and Care: The Canadian Case. In K. Repo, M. Alasuutari, K. Karila, & J. Lammi-Taskula (Hrsg.), *The Policies of Childcare and Early Childhood Education: Does Equal Access Matter?* (S. 6–21). Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Menzel, B., & Scholz, A. (2022). *Frühkindliche Bildung und soziale Ungleichheit. Die lokale Steuerung des Zugangs im internationalen Vergleich*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.
- Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview – konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, D. Jahn, H.-J. Lauth, & G. Pickel (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 465–479). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- 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> [15.07.22].
- Möltgen-Sicking, K., & Winter, T. (2019). Governance: Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen. In K. Möltgen-Sicking, T. Winter (Hrsg.), *Governance: Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder* (S. 1–21). Wiesbaden: Springer.
- Muno, W. (2009). Fallstudien und die vergleichende Methode. In S. Pickel, D. Jahn, H.-J. Lauth, & G. Pickel (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft: Neue Entwicklungen und Anwendungen* (S. 113–132). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Naumann, I. (2014). Access for All? Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17(3), 113–128.
- Niedlich, S. (2020). *Neue Ordnung der Bildung*. Wiesbaden: Springer.
- OECD (2020). *Early Childhood Education: Equity, Quality and Transitions: Report for the G20 Education Working Group*. OECD. <https://www.oecd.org/education/school/early-childhood-education-equity-quality-transitions-G20.pdf> [31.08.22].
- Repo, K., Alasuutari, M., Karila, K. & Lammi-Taskula, J. (Hrsg.) (2020). *The Policies of Childcare and Early Childhood Education: Does Equal Access Matter?* Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Riedel, B. (2009). *Local Governance: Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren*. München: Deutsches Jugendinstitut. <https://www.dji.de/veroeffentlichungen/literatursuche/detailansicht/literatur/11704-local-governance-ressource-fuer-den-ausbau-der-kindertagesbetreuung-fuer-kinder-unter-drei-jahren.html> [31.08.22].
- Rostgaard, T. (2018). Childcare as a Global Policy Agenda. In G. Eydal, & T. Rostgaard (Hrsg.), *Handbook of Family Policy* (S. 96–110). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Scholz, A., Erhard, K., Hahn, S., & Harring, D. (2018). *Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany: The Equal Access Study*. München: Deutsches Jugendinstitut. https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec//WEB_DJI_ExpertiseDeutschland.pdf [31.08.22].

- Skolverket (2020). *Barn och personal i förskola 2019*. https://siris.skolverket.se/siris/site_doc.getFile?p_id=549814 [31.08.22].
- Ünver, Ö., Bircan, T., & Nicaise, I. (2021). A Multilevel Approach to ECEC Policies and Intensity of Formal Childcare Participation of Young Children in Europe. *Children and Youth Services Review, 122*, 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.childyouth.2020.105798> [12.07.22].
- Vandenbroeck, M., & Lazzari, A. (2014). Accessibility of Early Childhood Education and Care: a State of Affairs. *European Early Childhood Education Research Journal, 22*(3), 327–335.
- Vidot, V. (2017). Lokale Vielfalt bei einheitlichen Vorgaben: Zum Zusammenhang zwischen impliziten Theorien lokaler AkteurInnen und der Implementation des Kita-Ausbaus im städtischen Fallvergleich. In M. Barbehön, & S. Münch (Hrsg.), *Stadtforschung aktuell. Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik* (S. 327–349). Wiesbaden: Springer.
- West, A., Blome, A., & Lewis, J. (2020). What Characteristics of Funding, Provision and Regulation are Associated with Effective Social Investment in ECEC in England, France and Germany? *Journal of Social Policy, 49*(4), 681–704.
- Wollmann, H. (2016). Comparative Study of Public and Social Services Provision: Definitional, Conceptual and Methodological Frame. In H. Wollmann, I. Kopric, & G. Marcou (Hrsg.), *Public and Social Services in Europe* (S. 1–12). London: Palgrave Macmillan.
- Yerkes, M., & Javornik, J. (2019). Creating Capabilities: Childcare Policies in Comparative Perspective. *Journal of European Social Policy, 29*(4), 529–544.