

(Un)gleiche Zugänge zu frühkindlichen Bildungs- und Betreuungsangeboten? Ergebnisse zur Bedeutung kommunaler Steuerung aus qualitativen Fallstudien in Deutschland, Kanada und Schweden

Britta Menzel, Antonia Scholz

Zusammenfassung

Der Zugang zu frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung bildet seit mehreren Jahren Ausgangspunkt unterschiedlicher (sozial)politischer Maßnahmen, um gesellschaftlichen Ungleichheitsverhältnissen entgegenzutreten. In den vergangenen Jahren rückte dabei die lokale Steuerungsebene als zentraler Akteur in der Gestaltung frühkindlicher Bildungsangebote zunehmend in den Blick der Forschung. Der vorliegende Beitrag schließt hier an und fragt in einer international vergleichend angelegten Studie danach, ob und wie lokales Steuerungsgeschehen in dezentral organisierten Betreuungssystemen (un)gleiche Zugangsbedingungen hervorbringt. Ausgehend von einer governance-analytischen Perspektive bilden die Grundlage der Studie qualitative Interviews aus Fallstudien in drei Kommunen in Deutschland, Kanada und Schweden, die inhaltsanalytisch ausgewertet wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass die Handlungsspielräume der Kommunalverwaltungen durch vorgegebene Regelungen und strukturelle Rahmenbedingungen definiert werden. In der Angebotsausgestaltung vor Ort setzen die Kommunen allerdings unterschiedliche Prioritäten, die jeweils ungleiche Zugänge fördern (können).

Schlagwörter: frühkindliche Bildung und Betreuung, ungleicher Zugang, kommunale Akteure, local governance, internationaler Vergleich

(Un)equal access to early childhood education and care services? Results on the role of local governance from qualitative case studies in Germany, Canada and Sweden

Abstract

Access to early childhood education and care has become the starting point of various (social) policy measures in order to tackle social inequalities. In recent years, research has increasingly focused on the local steering level as key actor to implement access. This paper explores local steering processes by taking an international perspective. It is investigated whether and how local steering (may) contribute to (un)equal access conditions in decentralised ECEC systems. Based on the concept of governance, qualitative interviews with local stakeholders were conducted in three municipalities in Germany, Canada and Sweden. The interviews of the case studies have been assessed by content analysis. Results show that discretion of local authorities is defined by regulations and structural framework conditions. However, the municipalities pursue different priorities in organising local services, which (may) foster unequal access.

Keywords: early childhood education and care, unequal access, municipalities, local governance, international comparison

1 Einleitung

Zugang zu qualitativ hochwertigen frühkindlichen Angeboten zu schaffen, bildet heute im Rahmen des Sozialinvestitionsparadigmas eine Priorität auf der internationalen politischen Agenda zu Frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE). Ihr Potenzial als wichtiges kompensatorisches Element, herkunftsbedingten Ungleichheitsverhältnissen entgegenzuwirken, ist hinreichend etabliert (u.a. *Bennett* 2012; *Heckman* 2006; *Yoshikawa* u.a. 2013). Viele Länder, darunter auch Deutschland, haben mittlerweile ihre nationalen frühkindlichen Politiken aktiv weiterentwickelt, um Zugänge zu verbessern (*Gambaro/Stewart/Waldfoegel* 2014). Weiterbestehender Handlungsbedarf ist jedoch offensichtlich: nach wie vor sind Kinder aus weniger privilegierten Verhältnissen seltener in (qualitativ hochwertiger) Kindertagesbetreuung anzutreffen (*Blossfeld/Kulic/Skopek* 2017; *European Commission/EACEA/Eurydice* 2019; *van Lancker* 2018). In den europäischen KiTa-Systemen ist Ungleichheit damit die „Norm“ (*Pavolini/van Lancker* 2018, S. 879). Auch in Deutschland, wo mit der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz 2013 ein institutioneller Rahmen für gleichen Zugang geschaffen wurde, sind weiterhin Unterschiede in den Nutzungsmustern zu beobachten (*Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2020; *Jessen* u.a. 2020).

Zu möglichen strukturellen Ursachen dieser Unterschiede wird zunehmend die Auswirkung nationaler FBBE-Politiken diskutiert (*Naumann* 2014; *van Lancker/Ghysels* 2016). Neben den Vorgaben als solchen (soweit vorhanden) ist jedoch auch entscheidend, wie die tatsächliche Zugänglichkeit frühkindlicher Angebote umgesetzt wird und wie die Familien dies vor Ort erleben. Besonders in dezentral organisierten Bildungs- und Betreuungssystemen können Betreuungspolitik und Angebotssituation auf lokaler Ebene durchaus variieren (*Kutsar/Kuronen* 2015). Wie die verantwortlichen Akteure auf der kommunalen Ebene bestehende übergeordnete Regelungen in der Praxis umsetzen, wirkt sich direkt auf die Teilhabemöglichkeiten von Kindern aus (*Campbell-Barr/Bogatić* 2017).

Hier setzt der vorliegende Beitrag an und richtet den Blick auf lokale Zugangsbedingungen und die Steuerungsmöglichkeiten von Kommunen in der Gestaltung des lokalen Betreuungsangebots. In vielen Ländern sind Kommunen mit ähnlichen ungleichheitsrelevanten Herausforderungen aufgrund von wachsender gesellschaftlicher Heterogenität und Diversifizierung familialer Bedarfe konfrontiert. Auf diese gilt es in der Zugangsgestaltung zu passenden Angeboten zu reagieren. Empirische Ergebnisse aus der *Equal Access* Studie (2017-2020)¹ zeigen diesbezüglich, wie Kommunen in drei Ländern, Deutschland, Kanada und Schweden, mit jeweiligen Steuerungsvoraussetzungen in der Organisation gleicher Zugangsbedingungen umgehen². Ein besonderes Augenmerk liegt dabei auf der Rolle lokaler KiTa-Administrationen und wie diese im Rahmen ihrer Handlungsspielräume in der Angebotsgestaltung Zugänge für Kinder im Alter von einem Jahr bis Schuleintritt (un)gleich gestalten.

Nachfolgend wird zunächst auf den internationalen Forschungsstand zu Zugang zu FBBE eingegangen, um die Bedeutung des Lokalen zu verdeutlichen (Kapitel 2). In Kapitel 3 wird der theoretische Rahmen einer governance-analytischen Perspektive auf Zugangssteuerung dargelegt. Das methodische Vorgehen wird in Kapitel 4 erläutert. Im Anschluss daran werden die empirischen Ergebnisse der Fallstudien (Kapitel 5) vorgestellt und abschließend vergleichend diskutiert (Kapitel 6).

2 Die Relevanz lokaler Kontexte: Erkenntnisse aus dem internationalen Forschungsdiskurs

In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit ungleicher Teilhabe an FBBE wird zunehmend die Angebotsseite der strukturellen Rahmenbedingungen fokussiert. So zeigen internationale Studien, dass einzelne Länder unterschiedliche Schwerpunkte in der Regulierung, Finanzierung und Angebotsstruktur setzen, um gleiche Zugangsbedingungen zu schaffen (Gambaro/Stewart/Waldfoegel 2014; Repo u.a. 2020; Vandebroeck/Lazzari 2014). Politische Steuerungsentscheidungen sind diesbezüglich im jeweiligen historisch-institutionellen Kontext eines Landes (Scheiwe/Willekens 2009) und seiner wohlfahrtsstaatlichen Tradition (Naumann 2014) zu verstehen. Sie sind nach wie vor vielfach von „trade-offs“ (Gambaro/Stewart/Waldfoegel 2014, S. 232) zwischen dem Ausbau von Zugängen und Qualitätsverbesserung in der Breite geprägt, auch in Deutschland (Klinkhammer/Scholz i.E.).

In der vergleichenden Forschung lassen sich dabei konzeptuell wie empirisch Hinweise auf die Relevanz lokaler Politikkontexte für die Ausgestaltung von Zugängen finden. Lokal unterschiedliche geographische, soziale und kulturelle Ausgangslagen und Akteurskonstellationen tragen in der Umsetzung übergeordneter *policies* zu Varianz auch innerhalb von FBBE-Systemen bei (Fraissee/Escobedo 2014; Kutsar/Kuronen 2015; Repo u.a. 2020). Dementsprechend nehmen relevante Stakeholder auf lokaler Ebene vielfach Anpassungen an ihre jeweilige Situation vor. Dies belegen beispielsweise Studien zu politischen Diskursen lokaler *policymaker* (Eerola u.a. 2020) oder auch zu Eltern als Nutzer_innen (Vandebroeck/van Laere 2020). Es zeigt sich: „local childcare policies matter“ (Fraissee/Escobedo 2014, S. 128).

Ein entscheidendes Moment für die Implementierung gleichen Zugangs liegt in der lokalen Angebotsgestaltung, also dem vor Ort gegebenen Angebotsmix zwischen öffentlichen, privat-gemeinnützigen und privat-gewerblichen Trägern (Evers/Lewis/Riedel 2005; Kelle/Mierendorff 2020; Naumann 2014). Länderübergreifend lässt sich beobachten, dass Kommunen dabei sowohl dem gängigen nationalen Muster folgen, aber auch diesem entgegengesetzte Pfade einschlagen (Kuronen u.a. 2015). Mit Blick auf (un)gleichen Zugang ist entscheidend, dass die lokale Diversifizierung an Trägern den Eltern grundsätzlich Wahlmöglichkeiten eröffnen. Bei mangelnder Regulierung kann jedoch auch eine regionale, soziale oder altersbezogene Fragmentierung der Angebotsstruktur entstehen (Fraissee/Escobedo 2014; Gambaro/Stewart/Waldfoegel 2014). Im deutschen Kontext wurde beispielsweise beobachtet, wie unterschiedliche kommunale Ausbaustrategien zu Diskrepanzen in den lokal verfügbaren Angebotsstrukturen beigetragen haben (Riedel 2009; Vidot 2017). Örtliche Segregationstendenzen können sich durch eine einseitige Trägerinfrastruktur verschärfen und strukturelle Ungleichheit konsolidieren (Hogrebe 2016), mit Folgen für die Bedarfsgerechtigkeit der lokalen Versorgung: Eltern, denen es an Überblick über das lokale Angebot und Wissen zu einzelnen Betreuungsformaten fehlt, sind potentiell benachteiligt (Fraissee/Escobedo 2014, S. 127; Yerkes/Javornik 2018).

In dieser Gemengelage fällt den Kommunen im Rahmen der (Ko)Finanzierung und Bereitstellung von Angeboten eine hohe Steuerungsverantwortung zu. International (Kuronen u.a. 2015) ebenso wie in der deutschen Kinder- und Jugendhilfe (Eyßell 2012) gibt es Hinweise, dass Regularien der nationalen und regionalen Ebene das Handeln auf kommunaler Ebene weniger direkt determinieren, sondern vielmehr entscheidende Spielräume lassen, die die lokalen Akteure in der Regel auch nutzen.

Bislang noch wenig beleuchtet wurde die Kommune in ihrer Rolle, als steuernde Instanz Ungleichheiten im KiTa-Zugang abzubauen, aber auch diese selbst zu (re)produzieren (Kuronen/Caillaud 2015). Wie die lokale Angebotssteuerung erfolgt, ist dabei in internationaler Perspektive nicht nur steuerungstheoretisch interessant, sondern auch, weil sich gesellschaftliche Herausforderungen an die KiTa-Verwaltungen vielfach ähneln.

3 Theoretische Rahmung: Kommunale Zugangssteuerung als Prozesse lokaler Governance

Lokale Politiken frühkindlicher Bildung und Betreuung sind nicht nur Ausdruck wohlfahrtstaatlicher Versorgung vor Ort, sondern auch Gegenstand komplexer Governance-Prozesse (Evers/Lewis/Riedel 2005; Kutsar/Kuronen 2015). Je nach Organisation des FBBE-Systems sind die dortigen Prozesse eher isoliert als reine Umsetzung von Vorgaben oder als eigenständiger, aber verzahnter Teil einer größeren Steuerungsbemühung zu sehen (Kuronen/Caillaud 2015). In dieser zweiten Perspektive ist auch die vorliegende Analyse verortet, die die Verwobenheit von nationalen und lokalen Governance-Prozessen in der Gestaltung von Kindertagesbetreuung nicht nur in Deutschland (Stöbe-Blossey 2012), sondern auch in anderen Ländern (Campbell-Barr/Bogatić 2017; Kuronen/Caillaud 2015) berücksichtigt. Das zentrale Augenmerk liegt jedoch auf dem lokalen Steuerungsgeschehen in der Zugangsimpementierung.

In der Governance-Perspektive koexistieren und interagieren dabei unterschiedliche staatliche und nicht-staatliche Akteure, die kollektiv politische Problemlösungen erarbeiten und umsetzen (Benz 2004). Der Fokus des Governance-Konzepts liegt auf der Aushandlung zwischen vielfältigen Akteuren und erkennt somit die Komplexität politischer Entscheidungs- und Implementierungsprozesse an. Diese prägt auch die Organisation und Umsetzung frühkindlicher Bildung, wo neben Politik und Verwaltung weitere Stakeholder wie Träger, Fachverbände, Gewerkschaften und Elternverbände involviert sind (Stöbe-Blossey 2012). Das Konzept der *local governance* (Holtkamp 2007) betont dabei besonders die horizontalen Interaktionen zwischen und innerhalb historisch gewachsener Akteurskonstellationen vor Ort, die im Feld der Kindertagesbetreuung und besonders in der Angebotsgestaltung zentral sind (Evers/Lewis/Riedel 2005).

Das Erkenntnisinteresse richtet sich dabei auf die Koordination von Akteurshandeln. Es lassen sich drei Formen der Handlungskoordination unterscheiden: Hierarchie (als „klassisch“ bürokratischer Ansatz), Markt (basierend auf privaten, vertraglich geregelten Strukturen) und Netzwerk (stärker horizontal und angelegt auf geteilte Verantwortung) (Benz 2004). Auch die kommunale Angebotsgestaltung in der Kindertagesbetreuung ist als Koordination anhand dieser Formen interpretierbar. Entscheidend dafür ist die jeweilige Kompetenzverteilung zwischen den Akteuren. In der Governance-Logik müssen staatliche Steuerungsorgane (*governments*) ihre Macht mit anderen Akteuren aus Zivilgesellschaft, Markt und dem Dritten Sektor teilen (Oosterlynck u.a. 2013, S. 23f.). Kommunale Verwaltungen interagieren entsprechend mit anderen Stakeholdern. Je nachdem, ob die lokale Koordination stärker die einseitige Steuerungs- oder die Verhandlungskomponente betont, lassen sich solche Interaktionen als unterschiedliche Steuerungslogiken beschreiben.

Bei der Koordination ergeben sich wiederum Handlungsspielräume für die Akteure. In der Angebotsgestaltung verfügen kommunale Verwaltungen über vordefinierte Hand-

lungsspielräume bezüglich Regulierung und Koordinierung der lokalen Infrastruktur (Kuronen u.a. 2015). Wie sie diese nutzen und welche Prioritäten sie dabei setzen, hängt von ihrer jeweiligen Ressourcenausstattung, aber auch ihren Handlungsorientierungen ab (Heinelt 2004, S. 35). Die jeweilige Prioritätensetzung im *trade-off* zwischen Quantität und Qualität trägt dabei entscheidend zur Ausgestaltung lokaler Zugänge bei.

4 International vergleichendes Fallstudien- methodologisches Vorgehen

Mit dem Ziel, Rückschlüsse auf die Rolle von Kommunen in der Entstehung (ungleicher) Zugangsbedingungen in unterschiedlichen Kontexten zu erhalten, wurde ein international vergleichendes Fallstudien-Design gewählt. Demnach wurden für die *Equal Access* Studie Deutschland, Kanada und Schweden als Vergleichsländer basierend auf einem theoriegeleiteten Vorgehen ausgewählt (Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 148f.). Angelehnt an Esping-Andersen (2007) wurden entsprechend Länder mit unterschiedlichen wohlfahrtsstaatlichen Traditionen gewählt, bei gleichzeitig dezentral organisierten Betreuungssystemen. Die Auswahl von je zwei Kommunen pro Land für die Fallstudien erfolgte kontrastiv nach Einwohnerzahl, Zusammensetzung der lokalen Trägerlandschaft und weiteren Sozialkriterien.³ In den Kommunen (n=6) wurden Experteninterviews (Meuser/Nagel 2009) mit lokalen Akteuren geführt. Die Datengrundlage bilden damit qualitative Interviews, die fallübergreifend entlang teilstrukturierter Leitfäden (vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007, S. 140f.) zwischen September 2018 und Mai 2019 geführt wurden. Die Leitfäden wurden nach Landeskontext sowie Position und Tätigkeitsfeld der/s Interviewten inhaltlich adaptiert.

Für die Analysen zu lokalen Steuerungsprozessen in diesem Beitrag wurden die Interviews mit Vertreter_innen der lokalen Verwaltung von Kindertagesbetreuung (n = 15) in drei Großstädten inhaltsanalytisch ausgewertet (Kuckartz 2016, 97ff.). Im Folgenden werden Ergebnisse aus Auswertungen von zwei Hauptkategorien vorgestellt, mit denen das kommunale Steuerungs Handeln erfasst wurde: Handlungsmöglichkeiten und –grenzen der Vertreter_innen der lokalen Verwaltung.

Mit dem internationalen Vergleich sind jedoch auch methodologische Herausforderungen und Limitationen verbunden. So können „sprachliche Probleme die Vergleichbarkeit der Ergebnisse mindern“ (Pickel/Pickel 2009, S. 462), etwa indem Bedeutungsinhalte aufgrund unterschiedlicher landesspezifischer und kultureller Kontexte divergieren (ebd.). Aus diesem Grund wurden Erhebung, Auswertung und Interpretation der Ergebnisse durch kontinuierlichen Austausch mit Expert_innen aus den drei Ländern begleitet, um eine Kontextualisierung sicherzustellen. Nichtsdestotrotz zeigten sich auch Grenzen hinsichtlich kultureller Spezifika für die Vergleichbarkeit, die im Verlauf fortlaufend reflektiert wurden.

Dem Vergleich der Kommunen wurde zudem eine gemeinsame Heuristik von Zugangsdimensionen nach Vandebroek und Lazzari (2014) zugrunde gelegt. Diese beschreibt Voraussetzungen für gleiche Zugangsbedingungen, welche in vier Dimensionen für die vorliegende Studie adaptiert wurden: Verfügbarkeit (*availability*), Bezahlbarkeit (*affordability*), Zugänglichkeit (*accessibility*) und Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) als Passung der Angebote zu familialen Bedarfen. Die Dimensionen werden hier als Ver-

gleichsmoment herangezogen, um ausgehend von den unterschiedlichen institutionellen Voraussetzungen strukturell bedingte Zugangshürden herauszuarbeiten.

5 Lokale Zugangssteuerung in Deutschland, Kanada und Schweden: empirische Ergebnisse

5.1 Kommune1, Deutschland⁴

Die erste Kommune des Samples, Kommune1, ist eine Großstadt in Nordrhein-Westfalen. In Deutschland sind die Kommunen in verschiedener Hinsicht für das lokale Kindertagesbetreuungssystem verantwortlich. Zum einen obliegt den Kommunen die anteilige Finanzierung des Betreuungsangebots und die Verteilung von Geldern für die Jugendhilfeplanung. Zum anderen ist die Kommune für die Bereitstellung von Betreuungsplätzen unter Beteiligung der Freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe entlang des Subsidiaritätsprinzips und die Erfüllung des Rechtsanspruchs verantwortlich. In Kommune1 wird diese Verantwortung als Privileg gerahmt, gleichzeitig aber auch auf Probleme in der Ausführung verwiesen: „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“ (DE_2.1).

In Kommune1 werden in etwa 25 Prozent der Kinder unter drei Jahren und 94 Prozent der Kinder der Drei- bis unter Sechsjährigen betreut. Laut Bedarfsplanung reichen die zur Verfügung stehenden Plätze jedoch bislang nicht aus, um den Bedarf zu decken. Dies wird zum einen auf „diese steigende gesellschaftliche Akzeptanz“ (DE_2.1) einer frühen institutionalisierten Betreuung zurückgeführt, als auch auf „un glaubliche Zuwächse an Bewohnern [...] und seitdem kommen wir eigentlich nicht mehr hinterher“ (DE_2.1). Damit ergibt sich für die Zugangsgestaltung in Kommune1 eine Herausforderung, die in Deutschland vielerorts zentral ist: Platzmangel.

Auf Grundlage einer Elternbefragung, die einige Jahre zuvor durchgeführt wurde, legte der Jugendhilfeausschuss eine Zielquote an Betreuungsplätzen für Unterdreijährige bis 2020 für 52 Prozent insgesamt fest. Der Bedarfsplanung zufolge sind die Bedarfe für die Betreuung von Kindern zwischen 0-3 Jahren seit der Befragung jedoch weiter gestiegen: „Ich tippe mal, dass das inzwischen sogar noch höher wäre, wenn wir noch mal fragen würden“ (DE_2.1). Um dem gerecht zu werden, setzt man in Kommune1 daher primär auf einen „quantitativ orientierten Zugang“ (DE_2.1) und begründet dies insbesondere im Vergleich zu kleineren Kommunen mit einem „ungeheure[n] Ausbaudruck“ (DE_2.1). Die genaue Lokalisierung der Bedarfe findet auf Grundlage der Bedarfsmeldungen durch die anerkannten Träger an die Jugendhilfeplanung statt, sowie basierend auf statistischen Bevölkerungsdaten:

„Zur Bedarfsplanung gehört natürlich im Übrigen auch so ein Stück, in die Glaskugel, in die Zukunft zu gucken. [...] Es gibt eine neue Bevölkerungsprognose von letztem Jahr oder Ende letzten Jahres sogar, da haben wir aber noch keine kleinräumigen Stadtteilaten. [...] Die Stadtteile sind die Planungsebenen für uns. Und aufgrund dieser Daten gucken wir schon, was brauchen wir an KiTas.“ (DE_2.1).

In der kommunalen Bedarfsplanung stellt die Datengrundlage damit eine besondere Herausforderung für die Ermittlung stadtteilspezifischer Bedarfe dar. Grundlage bilden bislang insbesondere Bevölkerungsprognosen, die jedoch oftmals nicht im Detail für die einzelnen Stadtteile zur Verfügung stehen. Eine ausreichende und bedarfsgerechte Versorgung in der gesamten Kommune gleichermaßen scheint vor diesem Hintergrund kaum realisierbar, so dass sich die Versorgungslage in den verschiedenen Stadtteilen unterscheiden und Segregationseffekte im Zugang vermutet werden können. Im Bewusstsein dieses Defizits verspricht sich die kommunale Bedarfsplanung zuverlässigere und aktuellere Planungsdaten auf Grundlage eines mittlerweile eingeführten zentralen Vormerkverfahrens.

Für den Ausbau und die damit verbundene Gestaltung des zusätzlich zu etablierenden Angebots bedarf es schließlich eines hohen Maßes an Abstimmung zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren. Die Trägerstruktur in Kommune1 ist in etwa vergleichbar mit dem bundesdeutschen Durchschnitt, wo 32,9 Prozent des Betreuungsangebots in öffentlicher, 65,6 Prozent in privat-gemeinnütziger und 1,3 Prozent in privat-gewerblicher Trägerschaft liegen (*Bock-Famulla/Münchow/Frings* 2020, S. 8). In Kommune1 wurde das Angebot öffentlicher Einrichtungen in den vergangenen Jahren nicht erweitert, was sich laut Aussage der kommunalen Verwaltung in „Zukunft punktuell wieder ändern“ (DE_2.1) soll. Ausgehend vom Subsidiaritätsprinzip in Deutschland sind die Steuerungsmöglichkeiten in Kommune1 hinsichtlich der Trägerverteilung jedoch begrenzt: während die rechtliche Verantwortung der Erfüllung des Rechtsanspruchs bei der Kommune liegt, sind sie gleichzeitig durch die Vorrangstellung privat-gemeinnütziger Träger auf die ‚freien‘ Träger der Kinder- und Jugendhilfe angewiesen. In Kommune1 scheint dies auch in der Praxis umgesetzt zu werden: „Die [Träger, Anm. d. Verfasserinnen] können sich bewerben. Dann geht das in den Jugendhilfeausschuss und der Jugendhilfeausschuss vergibt im Prinzip die Trägerschaft dann. [...] Also die bewerben sich praktisch eigenständig und wir kommen dem dann auch nach“ (DE_2.3). Gleichzeitig wird deutlich, dass es neben dem Subsidiaritätsprinzip weitere Gründe für die Kommune gibt, freien Trägern den Vorrang im Ausbau zu geben. So wird beschrieben, dass der Ausbau von Betreuungsplätzen „einfach schneller geht“ (DE_2.1), wenn von privaten Bauträgern neue Einrichtungen geschaffen und diese von freien Trägern übernommen werden. Auch der Verwaltungsaufwand für die Kommune in der Doppelposition als Steuerungseinheit und Träger öffentlicher Einrichtungen, welche ein Drittel des lokalen Angebots ausmachen, spielt den Interviewten zufolge eine nicht unerhebliche Rolle. Demnach solle das öffentliche Angebot nicht zu groß werden „weil man das nicht mehr gehandelt bekommt“ (DE_2.1). Vor allem wird auch der kommunale Haushalt als Grund aufgeführt, insbesondere auf freie Träger für die Bedarfsdeckung zurückzugreifen. Demnach sei es „günstiger, wenn ein freier Träger“ (DE_2.1) neue Einrichtungen übernehme. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass Kommune1 den Eigenanteil der freien Träger, die über diese an der Finanzierung des KiTa-Systems beteiligt sind, nicht übernimmt.

Auch die Verteilung der freien Träger wird von der Kommune nicht reguliert. Aus Sicht der lokalen Verwaltung in Kommune1 würde eine bewusste Steuerung der Träger die Zusammenarbeit innerhalb der Kommune gefährden:

„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, und andere sollten da [Plätze anbieten], ich glaube, [...] das würde wahrscheinlich auch furchtbaren Stress geben“ (DE_2.1).

Darüber hinaus wird in den Interviews auch sichtbar, dass es weniger um eine bewusste Steuerung der Trägerverteilung geht, sondern vielmehr darum ausreichend Plätze zur Verfügung zu stellen bzw. dem festgestellten Platzmangel zu begegnen, so dass „eigentlich erst mal egal [ist], wer da Träger ist, es ist ein Platz“ (DE_2.3). Mit Blick auf die Zugangssteuerung wirft dies jedoch die Frage nach einem bedarfsgerechten lokalen Angebot auf, denn ausreichend zur Verfügung gestellte Plätze bedeuten nicht gleichermaßen die Bereitstellung eines passenden Angebots (Kelle/Mierendorff 2020, S. 78). Hinsichtlich der Zugangsgestaltung kann demzufolge das Steuerungsverhalten der Kommune vornehmlich als konfliktvermeidend charakterisiert werden, indem das Feld freier Träger mehr oder weniger der Selbstregulierung überlassen wird.

Für privat-gewerbliche Träger scheint es dem zuständigen Landesjugendamt zur Folge in Kommune 1 keinen größeren Steuerungsbedarf zu geben: „Man kann sagen, hier, das Jugendamt in Kommune 1 hält sich da eher zurück“ (DE_2.5) mit den privat-gewerblichen in den Austausch zu gehen, die bislang nur einen geringen Anteil des lokalen Angebots stellen. Nichtsdestotrotz wird auch sichtbar, dass es durchaus Berührungspunkte zu privat-gewerblichen Trägern gibt, nämlich dann, wenn es darum geht, den Rechtsanspruch 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“ (DE_2.6). Die Kommune erhält seit Einführung des Rechtsanspruchs immer wieder Klagen: „Also wir haben Klagen“ (DE_2.3). Damit profitiert die Kommune durch den Platzmangel in gewisser Weise punktuell auch vom privat-gewerblichen Angebot, um den Rechtsanspruch erfüllen zu können und so schließlich Klagen abzuwenden.

Insgesamt zeigt sich trotz einer hohen Verantwortlichkeit der lokalen Verwaltungsebene in der Zugangsgestaltung das Steuerungshandeln in Kommune 1 deutlich von vorgegebenen Rahmenbedingungen wie dem Rechtsanspruch begrenzt. Die Kommune fokussiert sich auf ihre Umsetzungsfunktion und auch die kommunalen Finanzressourcen führen schließlich dazu, dass die Kommune die Verfügbarkeit (*availability*) von Betreuungsplätzen in ihrem Vorgehen priorisiert sowie für einen schnellen Ausbau verstärkt auf freie Träger setzt und das eigene Angebot zurückstellt. Die teilweise veralteten stadtteil-spezifischen Bedarfsberechnungen und eine zurückhaltende Steuerung der Trägerlandschaft rücken schließlich eine stärker an lokalen Bedarfsunterschieden orientierten Planung (*adequacy*) in den Hintergrund.

Die Handlungskoordination in der Angebotsgestaltung basiert primär auf einer netzwerkartigen Governance in korporatistischer Tradition, da die Kommune auf Grundlage des Subsidiaritätsprinzips mit den freien Trägern kooperiert. Vor dem Hintergrund fehlender Ressourcen für den Ausbau eigener Angebote eröffnen sich damit auch mögliche Räume für privat-gewerbliche Anbieter.

5.2 Kommune 2, Kanada, Ontario

In Kanada sind die Provinzen für die Regulierung des frühkindlichen Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungssystems zuständig, während Kommunen traditionell keine Entscheidungskompetenz innehaben, sondern vornehmlich als ausführende Instanzen agieren. Ontario bildet dabei eine Ausnahme, denn dort wird auch den Kommunen Verantwortung in der Steuerung des Betreuungssystems übertragen (Mahon 2020, S. 17). In ihren Verant-

wortungsbereich fallen neben einer eigenen Finanzierungsbeteiligung und der Verteilung von Finanzmitteln (u.a. finanzielle Unterstützungsleistungen für Familien) die Bedarfsplanung sowie die Bereitstellung eines eigenen öffentlichen Angebots (*Japel/Friendly* 2018). Die Zugangsgestaltung wird demzufolge in einigen Punkten auf lokaler Ebene gesteuert.

Anders als in einigen Ländern inzwischen üblich (*OECD* 2019, 218ff.; *European Commission/EACEA/Eurydice* 2019) gibt es in Kanada bislang kein Recht auf einen vorschulischen Betreuungsplatz auf nationaler Ebene. Das frühkindliche Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsangebot in Ontario richtet sich an Kinder von 0-3,8 Jahren, bevor die Kinder den (kostenlosen) Kindergarten (*Full Day Kindergarten*), der Teil des Schulsystems ist, besuchen.

In Ontario teilt sich das Betreuungsangebot, wie in Kanada üblich, in lizenzierte (*licensed childcare*) und nicht lizenzierte (*unregulated/unlicensed childcare*) Angebote. Die Lizenzen werden durch das Bildungsministerium der Provinz vergeben und jährlich überprüft. Grundlage hierfür sind Kriterien, die im *Child Care and Early Years Act*, dem Rahmengesetz auf Provinzebene, festgeschrieben sind, wie beispielsweise die Fachkraft-Kind-Relation oder die Qualifikation des pädagogischen Personals. In Kommune2 machen öffentliche Einrichtungen mit ca. 5 Prozent der Einrichtungen nur einen geringen Anteil des lizenzierten Angebots aus, denn dies wird in Kommune2 vornehmlich von privaten Trägern angeboten. Im Segment der privaten Träger überwiegen jedoch die privat-gemeinnützigen Träger mit ca. 60 Prozent der Einrichtungen, während privat-gewerbliche Einrichtungen etwa 35 Prozent des Angebots stellen, was zunächst im Widerspruch zur liberal-wohlfahrtsstaatlichen Tradition Kanadas (*Esping-Andersen* 2007, 26ff.) zu stehen scheint. Erklärt werden kann dies mit einem zusätzlichen hohen Anteil an nicht-lizenzierten privat-gewerblichen Angeboten, die in diesen Zahlen nicht berücksichtigt werden.

Bei nicht-lizenzierten Angebot handelt es sich um informelle Kindertagesbetreuung (z.B. Tagespflegepersonen oder informelle Gruppenarrangements), die nicht durch die Provinz lizenziert wurden und auch gewerblich ausgerichtet sein können. Laut Provinzvorgaben dürfen in nicht-lizenzierten Angeboten bis zu fünf Kinder zwischen 0-12 Jahren betreut werden. Darüber hinaus gibt es keine weiteren Vorgaben, so dass in vielen Kommunen nicht-lizenzierte Betreuungsarrangements eine zentrale Rolle in der Versorgung von frühkindlichen Bildungsangeboten spielen, wie aus den Interviews hervorgeht. Dennoch gibt es aufgrund der fehlenden Regulierung der Provinz kein datenbasiertes Wissen darüber, wie viele Eltern tatsächlich auf solche Angebote zurückgreifen, so dass im prozentualen Vergleich der Trägerstruktur insgesamt die Anteile des privat-gewerblichen Sektors deutlich höher eingeschätzt werden können als die 35 Prozent, die nur das lizenzierte Angebot umfassen (*Prentice/White* 2019). Der Rückgriff vieler Eltern auf informelle Betreuungsarrangements wird zum einen mit dem insgesamt begrenzten Angebot in Verbindung gebracht: Das lizenzierte Angebot in Kommune2 stellt bislang lediglich für 30% der 0-4-Jährigen einen Betreuungsplatz bereit. Der Kommune ist diese Unterversorgung bewusst: „There’s always a lack of childcare“ (CA_2.4). Zum anderen wird ein Zusammenhang mit den hohen Kosten für Kinderbetreuung hergestellt. Das frühkindliche Betreuungssystem wird neben Anteilen vom Staat, der Provinz sowie der Kommune insbesondere über Elterngebühren finanziert (*Japel/Friendly* 2018). Mehrfach wird beschrieben, wie die kommunalen Vertreter_innen in Kommune2 in ihren Ausbaubestrebungen die Konkurrenz zum privat-gewerblichen Angebot als Herausforderung erleben,

da diese Einrichtungen häufig deutlich geringere Elterngebühren verlangen als kommunale und gemeinnützige: „They’re offering it very cheap” (CA_2.4). Dies gilt für lizenzierte wie für nicht-lizenzierte privat-gewerbliche Träger gleichermaßen, und gehe auf Kosten der Angebotsqualität, wie Kommunalvertreter_innen kritisieren. Daher versucht die Verwaltung in Kommune2 im Ausbau besonders privat-gemeinnützige Träger zu fördern, um den Zugang von Kindern zu hochwertigen Betreuungseinrichtungen zu verbessern.

Solche lokalpolitischen Bemühungen um Qualität werden jedoch von politischen Schwankungen auf der Provinzebene unterminiert: die 2018 gewählte Provinzregierung Ontarios (*Progressive Conservative Party of Ontario*) unterstützt insbesondere den Ausbau lizenzierter privat-gewerblicher Träger. Den Vorstellungen der Kommune steht dies entgegen, wie es eine kommunale Vertreterin formuliert: „The province is giving licenses to for profit. So the for profit [segment] is growing, and we have no control over it” (CA_2.4). In Kommune2 hat die Verwaltung daher einen eigenen Weg gefunden, das Wachstum der Träger privat-gewerblicher Einrichtungen einzudämmen. Hierzu nutzt sie ihre Verantwortung, finanzielle Unterstützungsleistungen (*subsidies*) in der Kommune zu verteilen, die sie von der Provinz erhält. In Kommune2 sind weiterhin sehr viele Eltern auf *subsidies* angewiesen, um ein Betreuungsangebot in Anspruch nehmen zu können.

Für die lizenzierten Träger ihrerseits stellt es einen Vorteil dar, Betreuungsplätze an Familien mit Berechtigung zu *subsidies* zu vergeben – die Platzvergabe erfolgt dezentral durch die Einrichtung – da so die Finanzierung der Gebühren verlässlich geregelt und durch die Kommune sichergestellt wird. Um schließlich das privat-gemeinnützige Angebot zu stärken, schließt die Kommune keine neuen Verträge zur Zahlung der *subsidies* mit privat-gewerblichen Einrichtungen ab: “We don’t enter into any new contracts with for profit organizations” (CA_2.4). Die Kommune nutzt damit den ihr in der Zugangssteuerung zur Verfügung stehenden geringen Handlungsspielraum, um dem Kurs der Provinzregierung entgegenzutreten: Mit der gezielten Förderung privat-gemeinnütziger Träger wird der Fokus weniger auf einen quantitativen Ausbau gelegt, sondern der Bedarf eines zwar kostenintensiven, aber auch hochwertigen Angebots priorisiert.

Allerdings sehen sich die kommunalen Vertreter_innen trotz ihrer Kompetenzen in der Mitgestaltung des KiTa-Systems in Ontario durch die Rahmenbedingungen der Provinz in ihrem Handeln begrenzt:

“[Child care is] not publicly managed. It’s publicly influenced. It may look like we have a lot of control, but you don’t really have a lot of control. It really is about being open, transparent, making sure people are in agreement with where you want to go, relationship building. It’s all about influencing the system, because we don’t have direct responsibility. [...] I think that children’s services has done an excellent job in making it look like it’s publicly managed” (CA_2.4).

Dennoch zeigt sich, dass die Kommune durchaus Wege findet, eigenen Einfluss in der Zugangsgestaltung zu nehmen, indem sie insbesondere auf den Aufbau guter Netzwerkbeziehungen mit privat-gemeinnützigen Trägern setzt. Mit dem Ausschluss gewinnorientierter Träger von Kooperationen im Ausbau des Betreuungsangebots sowie der gezielten Förderung privat-gemeinnütziger Träger soll sowohl die Verfügbarkeit (*availability*) als auch die Bedarfsgerechtigkeit (*adequacy*) verbessert werden.

Die Handlungskoordination wird durch das marktbasiertere System geprägt, in dem die Kommune keine Regulierungsmöglichkeit gegenüber privat-gewerblichen Trägern hat. Sie schöpft ihren durch die Rolle der Provinz begrenzten Handlungsspielraum aus, indem sie lokal Finanzierungswege wählt, die das aus ihrer Sicht hochwertigere Angebot der

gemeinnützigen Träger begünstigt. Gleichzeitig lassen sich netzwerkartige Koordinationsformen beobachten, wo die Kommunalverwaltung gezielt den Austausch mit gemeinnützigen Anbietern sucht.

5.3 Kommune 3, Schweden

Die dritte Kommune des Samples ist eine Großstadt in Schweden. Frühkindliche Bildung und Betreuung liegt in Schweden in der Verantwortung des Bildungsministeriums und ist auf nationaler Ebene durch das Schulgesetz und den Bildungsplan geregelt. Zugang zum System der Vorschule (*förskola*) besteht für Kinder ab einem Jahr im Umfang von mindestens 15h/Woche,⁵ ab dem 3. Lebensjahr kostenfrei. Elternbeiträge für den U3-Bereich bzw. weitere Stunden sind durch einen Maximaltarif (*maxtaxa*) gedeckelt, die *förskola* ist weitgehend öffentlich finanziert. Organisation und Finanzierung der *förskola* sind dezentral bei den 192 Kommunen angesiedelt. Diese sind gesetzlich verpflichtet innerhalb von vier Monaten nach Anmeldung einen Betreuungsplatz anzubieten (*Garvis/Lunneblad* 2018). Private, sogenannte unabhängige Träger (*fristaende huvudmän*) sind in Schweden den kommunalen Trägern seit 1992 weitgehend gleichgestellt und haben Anspruch auf öffentliche Zuschüsse. Die Frist für Platzangebote müssen sie nicht erfüllen. Der Großteil der schwedischen Einrichtungen, 71 Prozent, ist in kommunaler Trägerschaft (*Skolverket* 2020). Der restliche Anteil von 29 Prozent entfällt auf private Träger, die sowohl gemeinnützig als auch gewerblich arbeiten. In Kommune3 ist das öffentliche Angebot überdurchschnittlich etabliert: Lediglich 15 Prozent der Einrichtungen sind in privater (gemeinnütziger und gewerblicher) Trägerschaft, die meisten Einrichtungen, 85 Prozent, sind kommunal.

Der gesamte Vorschulsektor in Kommune3 hat eine mehrjährige Phase intensiver Entwicklung hinter sich, sowohl hinsichtlich der Platzkapazitäten als auch in seiner Steuerung. Einige Jahre zuvor hat die staatliche Schulinspektionsbehörde, zuständig für das Qualitätsmonitoring der kommunalen Kindertageseinrichtungen, die mangelhafte Versorgungslage insgesamt und die ungleiche Verteilung von Angeboten innerhalb der Kommune kritisiert. In der Folge hat Kommune3 die lokale KiTa-Verwaltung umfassend reformiert und Schul- und Vorschulbereich in einem innovativen Schritt in zwei sowohl politisch als auch administrativ eigenständige Einheiten geteilt. Ziel war es, den frühkindlichen Bereich als eigenen Verantwortungsbereich mit separatem kommunalpolitischem Ausschuss und Budget zu stärken:

„We have a board that is expert on pre-school issues and I think it's quite unique in Sweden, that we have a board that only speaks about and only discusses pre-school issues. I think that's the success as well.” (SE_1.0).

Auch die Organisationsstruktur zur Verwaltung des kommunalen Angebots wurde umgestaltet: lokale KiTa-Verwaltungen, die bis dahin unabhängig voneinander in einzelnen Stadtteilen agierten, wurden zentralisiert, um die unterschiedlichen Versorgungslagen und Verwaltungsprozesse anzugleichen.

Neben Anpassungen in der Steuerung wurde durch die Schaffung einer Vielzahl an neuen Plätzen das Platzkontingent stark ausgebaut, primär im kommunalen Segment. Nach Angaben der Leitung der KiTa-Verwaltung wird daher die angestrebte Versorgungsquote an Betreuungsplätzen in formaler FBBE mittlerweile erreicht: „our big suc-

cess is that we have a capacity that is okay now“ (SE_1.0). Dennoch zeigen sich empirisch Hinweise auf eine zumindest lokal fehlende Bedarfsdeckung und daraus resultierend weiterhin bestehende Zugangshindernisse. Nach eigenen Angaben gestaltet sich der Ausbau vor Ort zunehmend schwierig, da es, wie in vielen Großstädten, an geeigneten Immobilien fehlt, vor allem im Stadtzentrum. Dies hat zur Folge, dass immer mehr Eltern weitere Anfahrtswege zu ihren Einrichtungen in Kauf nehmen müssen. Insgesamt erfolgt zudem eine Priorisierung der Versorgung höherer Altersklassen: „the political goal is that every child in Kommune3 is in a preschool between one and five years old. But we work harder with three to five years old“ (SE_1.0). Hieraus ergibt sich das Risiko einer strukturellen Benachteiligung des U3-Bereichs.

Eigenen Angaben zufolge besteht die weit größere Herausforderung in der Zugangs-gestaltung durch die Kommunalverwaltung allerdings in qualitativen Aspekten des Angebots. Am stärksten fällt dabei die Qualifikation der Fachkräfte ins Gewicht. Die Kommunalverwaltung räumt diesbezüglich ein, dass das lokale Qualifikationsniveau mit einem Anteil von 30% akademisch ausgebildeter frühpädagogischer Fachkräfte niedriger im Vergleich zu anderen Kommunen sei. Ein Problem, vor dem aufgrund eines landesweiten Mangels an qualifiziertem Personal auch andere schwedische Städte stehen:

„Our big challenge is the competence, the knowledge of our staff. We have kindergarten preschool teachers that is 30 per cent now. [...] So there is not enough preschool teachers who is in charge of the education, and that's a big challenge for us“ (SE_1.0).

Vor diesem Hintergrund schlagen sich geographische Segregationstendenzen in Kommune3 auch in lokalen Unterschieden des FBBE-Angebots nieder: Die bereits geringe Qualifikation der Fachkräfte verteilt sich ungleich über das Stadtgebiet, sodass Einrichtungen in segregierten Wohngebieten nicht nur höhere Anteile beispielsweise an Kindern mit nicht-schwedischer Muttersprache haben, sondern auch mit einem niedrigeren Qualifikationsniveau arbeiten:

„We have segregated areas with some preschools [that] 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 some in 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“ (SE_1.4).

Entsprechend wird die Organisation von Zugang zu *gleicher* Qualität und damit verbunden die *equality* eine zentrale Aufgabe für die Verwaltung. Neben einer trägerübergreifenden Einrichtungsfinanzierung nach Bedarfskriterien⁶ verfolgt die Kommune gezielt eine systematische Qualitätsentwicklung des kommunalen Angebots in der Breite, um den beobachteten Defiziten zu begegnen. Dazu zählen beispielsweise Beratungsstrukturen und institutionalisierter Austausch zwischen Einrichtungen oder gezielte Qualifizierungsangebote für Quereinsteiger_innen. Die Umsetzung dieser Ansätze zur Qualitätsverbesserung wird jedoch weiterhin durch den strukturellen Personalmangel unterminiert. Darüber hinaus versucht der kommunale Träger die Bedarfsgerechtigkeit eigener Angebote zu erhöhen und sich damit gezielt von privaten Anbietern abzugrenzen. In ihrer Finanzierungs-kompetenz behält sich Kommune3 beispielsweise eigenen Angaben zufolge vor, spezifische Angebote wie flexibilisierte Öffnungszeiten (365 Tage im Jahr oder Übernachtbetreuung) nur in kommunalen Einrichtungen anzubieten. Privaten Trägern wird explizit keine Finanzierung für solche Formate zur Verfügung gestellt.

Mit Blick auf die Gestaltung von gleichem Zugang zu guter Qualität hat die Kommunalverwaltung jedoch primär das kommunale Angebot im Blick. Die privaten Träger sind im Kern den kommunalen gleichgestellt, um gesetzlich verankerte Wahlmöglichkeiten für Eltern zu erhalten. Die Kommunalverwaltung hat hier grundsätzlich wenig Regulierungsmöglichkeiten, wie die zuständige Abteilungsleitung in Kommune3 betont. Zwar sind die Kommunen für deren Lizenzierung und Finanzierung zuständig, können aber den Betrieb privater Einrichtungen kaum bzw. nur bei gravierenden Mängeln oder Verstößen ablehnen. Gesetzlich ist lediglich ein kleines Mindestangebot an öffentlich getragenen Plätzen vorschrieben. Die Präferenz für kommunale Einrichtungen in Kommune3 beruht damit weniger auf Verwaltungs- und mehr auf kommunalpolitischen Prioritäten. Der sozialdemokratischen Tradition von Kommune3 entsprechend werden die öffentlichen Einrichtungen gestärkt; die Zusammenarbeit mit den privaten Anbietern ist im Vergleich zu anderen Kommunen generell wenig ausgeprägt: „Different municipalities are really, really different. Some work very closely with the private providers and Kommune3 does not. [...] it's always been like that. But the private providers [...] work by themselves and the municipality works for itself“ (SE_1.6). Stattdessen nimmt die Kommunalverwaltung ihre Aufsichtsrolle – Kommunen sind zuständig für die Qualitätskontrolle privater Einrichtungen – umfassend wahr: Während kleinere Kommunen aufgrund von Ressourcenmangel Schwierigkeiten mit der Inspektionsaufgabe hätten, betont die Administration in Kommune3 die eigene „Spezialisierung“ in diesem Bereich (SE_1.7), die unter anderem durch die Steuerungsreform möglich geworden war, und führt Kontrollen vollumfänglich durch (in 2017 mehr als ein Drittel der privaten Einrichtungen). Besonders kritisch wird dabei das Segment privat-gewerblicher Anbieter gesehen, nicht zuletzt ein Ausdruck aktueller Debatten um die Vermarktlichung der schwedischen FBBE-Landschaft und die Profitorientierung privat-gewerblicher Träger (vgl. Naumann 2014). Zwar stellen diese in Kommune3 bisher nur einen sehr geringen Teil der Einrichtungen. In der Kindertagespflege wächst ihre Bedeutung jedoch, mit Konsequenzen für die lokale Angebotsverteilung: „We can see that they are concentrated in we say socio-economical vulnerable areas in Kommune3“ (SE_1.7). Mangels eigener Regulierungsmöglichkeiten hat die Kommune dieses Phänomen wachsender Angebotssegregation an die nationale Inspektionsbehörde verwiesen.

Insgesamt wird in Kommune3 die Frage nach gleichen Zugangsbedingungen vor allem als eine Frage nach Zugang zu gleicher Qualität gerahmt. In der Angebotsgestaltung priorisiert die Kommune die Stärkung des öffentlichen Angebots. Sie nutzt insgesamt umfassend die ihr zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume: Durch Governance-Reformen werden eigene Steuerungskapazitäten erhöht. In der Qualitätsentwicklung des kommunalen Trägers werden Akzente gesetzt. Die Bedarfsdeckung tritt jedoch situativ in den Hintergrund, obwohl die fristgerechte Platzvergabe der Verwaltung mancherorts Probleme bereitet (*availability*). Zudem wird die Gleichheitsorientierung in Qualitätsfragen durch den Fachkräftemangel unterminiert (*adequacy*).

Die Handlungskoordination in der Zugangsgestaltung erfolgt sowohl markt-, als auch hierarchiebasiert: Die Interaktion zwischen Kommune und den (vergleichsweise wenigen) privaten Trägern ist in Teilen wettbewerblich angelegt. Gleichzeitig nimmt die Kommunalverwaltung ihre Regulierungsmöglichkeiten über die Inspektionsfunktion weitest möglich wahr. Für den Zugang bestehen dennoch durch ungedeckte Bedarfe Risiken von Versorgungsengepässe im U3-Bereich. In segregierten Vierteln werden solche Angebotslücken auch von privaten Anbietern besetzt.

6 Diskussion: Lokale Zugangsgestaltung in Deutschland, Kanada und Schweden als Resultat kommunaler Prioritäten

Im Vergleich der drei Fallbeispiele zeigt sich, wie kommunale Handlungsspielräume in der Zugangssteuerung in das jeweilige KiTa-Governance-System eines Landes eingebettet sind. Regelwerke teils auf der nationalen (Deutschland, Schweden), teils auf der regionalen Ebene (Kanada) definieren diese vor. In der Umsetzung müssen die Kommunen den Anforderungen entsprechen, setzen als Akteure in der konkreten Ausgestaltung aber eigene Prioritäten in der Interaktion mit privaten Trägern und der Zugänglichkeit bestimmter Angebote. Die Steuerungslogiken unterscheiden sich demnach zwischen den Kommunen, aber auch innerhalb der Kommunen je nach Trägertyp: Sie basieren auf Mischformen teils hierarchischer, marktbasierter und netzwerkorientierter Koordination.

Prioritäten der lokalen Verwaltungen in der Zugangssteuerung hängen maßgeblich von der lokalen Ausgangslage der Kommune ab:

Kommune1 – Quantitativer Ausbau als Priorität: In der deutschen Kommune wird der quantitative Ausbau des lokalen Kindertagesbetreuungsangebots priorisiert (*availability*). Subsidiaritäts- und ressourcenbedingt setzt die Kommunalverwaltung dabei vor allem auf freie Träger. Insgesamt tritt die Kommune in ihrem Steuerungshandeln den freien Trägern gegenüber eher zurückhaltend auf und konzentriert sich vornehmlich auf ihre Koordinierungsfunktion.

Kommune2 – Förderung qualitativ hochwertiger Angebote als Priorität: Im Vergleich am wenigsten eigenen Steuerungsspielraum hat die kanadische Kommune. Sie nutzt dabei trotz Unterfinanzierung ihre Steuerungsoptionen und priorisiert die Förderung des gemeinnützigen Angebots, indem sie privat-gemeinnützigen Trägern finanzielle Vorteile verschafft (*affordability, adequacy*).

Kommune3 – Gleiche Qualität des öffentlichen Angebots als Priorität: Der schwedischen Kommune steht ein vergleichsweise großer Handlungsspielraum zur Verfügung. Dabei priorisiert sie die Stärkung des eigenen kommunalen Angebots (*availability*) und dessen systematische Qualitätsentwicklung (*adequacy*), um sich aktiv vom Angebot privater Träger abzugrenzen und gleichzeitig den lokalen Qualitätsunterschieden entgegenzuwirken.

In allen drei Fällen zeigen sich in der Angebotsgestaltung schließlich konkrete steuerungsbedingte Risiken für ungleiche Zugänge vor Ort, die sich aufgrund der unterschiedlichen Prioritätensetzungen verschiedentlich ausdrücken. Die Verfügbarkeit von Plätzen spielt in allen drei Fällen eine Rolle. In der deutschen Kommune bestimmt sie das kommunale Steuerungshandeln: aufgrund der ungedeckten Nachfrage und fehlender aktueller Bedarfsabfragen bleibt kaum Raum für eine systematische Berücksichtigung spezifischer Bedarfslagen, wodurch ungleiche Zugänge begünstigt werden können. In den anderen Kommunen ist das Steuerungshandeln hingegen noch deutlicher von dem konkreten Abwägen der Dimensionen geprägt: In Kanada ist es vor allem die Verfügbarkeit *bezahlbarer* Angebote, die die Kommune gegenüber ihrem Qualitätsanspruch abwägen muss. Die nach wie vor bestehende Knappheit der (teuren) Angebote steht einer guten Zugänglichkeit in der Breite entgegen. Hingegen erlaubt die vergleichsweise fortgeschrittene Verfügbarkeit von Plätzen in der schwedischen Kommune dieser einen Fokus auf die

adequacy. Dennoch bestehen lokale Versorgungsengpässe, auch mit Blick auf eine *gleiche* Qualität der Angebote, was die Universalität der lokalen Zugangsbedingungen wiederum unterminiert. Gemeinsam ist den lokalen Verwaltungen das Erleben der Zugangs-gestaltung als ein Balanceakt zwischen den Dimensionen der *availability* und *adequacy*, jedoch in unterschiedlicher Ausprägung. Es wird deutlich, dass es bisher keiner der drei Kommunen gelingt, Quantität und Qualität der Angebote so ausgleichend zu steuern, dass strukturell bedingte Ungleichheiten im Zugang ausgeschlossen werden können.

Zwar spiegeln diese Ergebnisse aufgrund des explorativen Studiendesigns einen be-grenzten (internationalen) Ausschnitt kommunaler Steuerungstätigkeit, der einer weiteren Differenzierung mittels größerer Fallzahlen bedarf. Insgesamt zeigen die jeweils komple-xen Gemengelagen jedoch die hohe Relevanz lokaler Steuerungsprozesse und ihrer Aus-wirkungen im Kontext sozialer Ungleichheit. Nicht nur innerhalb einzelner FBBE-Systeme, sondern auch länderübergreifend ist es daher lohnenswert, diese Ebene als zen-tralen „Funktionsraum“ (Heinelt 2004, S. 35) der Gestaltung frühkindlicher Bildung, Be-treuung und Erziehung weiter zu beleuchten. Dabei gilt es auch die Perspektiven weiterer lokal relevanter Akteur_innen, nicht zuletzt der Familien, zu berücksichtigen.

Anmerkungen

- 1 Bisher erschienen sind ein Rahmenpapier zu Konzept und Forschungsdesign (Erhard/Scholz/Harring 2018) sowie drei Expertisen zu den frühkindlichen Bildungs- und Betreuungssystemen der untersuchten Länder Kanada (Japel/Friendly 2018), Schweden (Garvis/Lunneblad 2018) und Deutschland (Scholz u.a. 2018).
- 2 Gegenstand der Forschung war der Zugang zu Angeboten frühkindlicher Bildung, Betreuung und Erziehung. Darunter wurden sowohl die Kindertagesbetreuung in Einrichtungen als auch Tagespfle-geangebote gefasst.
- 3 Details zur Auswahl der Fälle beschreibt der Abschlussbericht der Equal Access-Studie (i.E.).
- 4 Für die Kommunen wurden aus Anonymisierungsgründen Pseudonyme vergeben. Auch wurden verschiedene Angaben wie z.B. die Trägerstruktur teilweise anonymisiert und ohne Quellenangaben wiedergegeben. Die Quellen liegen den Autorinnen vor.
- 5 Kommunen müssen entsprechend für Kinder ab 3 Jahren einen Platz im Umfang von 525h/Jahr bereitstellen, sowie für 1- und 2jährige, deren Eltern berufstätig, in Ausbildung oder in Elternzeit sind, oder wenn ein besonderer Bedarf festgestellt wird (Skollagen § 3-7).
- 6 Solche Modelle einer sozioökonomisch orientierten Mittelallokation haben mittlerweile viele Kom-munen in Schweden eingeführt (Garvis/Lunneblad 2018).

Literatur

- Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2020): Bildung in Deutschland 2020. Ein indikatorenge-stützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung in einer digitalisierten Welt. Online verfügbar unter: https://www.bildungsbericht.de/static_pdfs/bildungsbericht-2020.pdf, Stand: 17.11.2020.
- Bennett, J. (2012): Early childhood education and care (ECEC) for children from disadvantaged back-grounds. Findings from a European literature review and two case studies. – Brüssel.
- Benz, A. (Hrsg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen – Wiesbaden. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8>
- Blatter, J./Janning, F./Wagemann, C. (2007): Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in For-schungsansätze und Methoden. – Wiesbaden.
- Blossfeld, H.-P./Kulic, N./Skopek, J. (Hrsg.) (2017): Childcare, early education and social inequality. – Cheltenham. <https://doi.org/10.4337/9781786432094>

- Bock-Famulla, K./Münchow, A./Frings, J.* (2020): Länderreport Frühkindliche Bildungssysteme 2019. Transparenz schaffen – Governance stärken. – Gütersloh.
- Campbell-Barr, V./Bogatič, K.* (2017): Global to local perspectives of early childhood education and care. *Early Child Development and Care*, 187, 10, S. 1461-470.
<https://doi.org/10.1080/03004430.2017.1342436>
- Eerola, P./Alasuutari, M./Karila, K./Kuukka, A./Siippainen, A.* (2020): Rationalizing early childhood education and care in the local context: a case study of Finnish municipalities. In: *Repo, K./Alasuutari, M./Karila, K./Lammi-Taskula, J.* (Hrsg.): The policies of childcare and early childhood education. – Northampton, S. 152-171. <https://doi.org/10.4337/9781788117753.00015>
- Erhard, K./Scholz, A./Harring, D.* (2018): Die Equal Access Study. Konzeptioneller Rahmen und Forschungsdesign. Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter:
https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_GesamtDeutsch.pdf, Stand: 17.11.2020.
- Esping-Andersen, G.* (2007): The three worlds of welfare capitalism. – Cambridge.
- European Commission/EACEA/Eurydice* (2019): Key Data on Early Childhood Education and Care in Europe – 2019 Edition. Eurydice Report. Online verfügbar unter:
https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-%E2%80%932019-edition_en, Stand: 10.07.2019.
- 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, S. 195-209.
<https://doi.org/10.1177/0958928705054082>
- Eyßell, T.* (2012): Wandel der lokalen Kooperationsformen am Beispiel der Jugendhilfe: vom „Kungel-korporatismus“ zu europaweiten Ausschreibungen? *Zeitschrift für Sozialreform*, 58, 4, S. 377-399.
<https://doi.org/10.1515/zsr-2012-0404>
- Fraisse, L./Escobedo, A.* (2014): Changing Family Needs and Local Childcare Policies. In: *Ranci, C./Branden, T./Sabatinelli, S.* (Hrsg.): Social Vulnerability in European Cities. – Basingstoke, S. 103-133. https://doi.org/10.1057/9781137346926_4
- Gambaro, L./Stewart, K./Waldfoegel, J.* (Hrsg.) (2014): An equal start? Providing quality early education and care for disadvantaged children. – Bristol.
<https://doi.org/10.1332/policypress/9781447310518.001.0001>
- Garvis, S./Lunneblad, J.* (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Sweden. The Equal Access Study. Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter:
https://www.intern.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_Report_Sweden.pdf, Stand: 18.11.2020.
- Heckman, J. J.* (2006): Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312, S. 1900-1902. <https://doi.org/10.1126/science.1128898>
- Heinelt, H.* (2004): Governance auf lokaler Ebene. In: *Benz, A.* (Hrsg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. – Wiesbaden, S. 29-44. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90171-8_2
- Hogrebe, N.* (2016): Segregation im Elementarbereich – Mobilität und Trägerschaft. *Zeitschrift für Grundschulforschung*, 9, 1, S. 20-33.
- Holtkamp, L.* (2007): Local Governance. In: *Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G.* (Hrsg.): Handbuch Governance. – Wiesbaden, S. 366-377. https://doi.org/10.1007/978-3-531-90407-8_27
- Japel, C./Friendly, M.* (2018): Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Canada. The Equal Access Study. Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter:
https://www.intern.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_Report_Canada.pdf, Stand: 18.11.2020.
- Jessen, J./Spieß, K. C./Wrights, S./Judy, A.* (2020): Gründe für die unterschiedliche Kita-Nutzung von Kindern unter drei Jahren sind vielfältig. Online verfügbar unter:
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.745629.de/20-14.pdf, Stand: 12.11.2020.
- Kelle, H./Mierendorff, J.* (2020): Childcare, education, protection and prevention: the transformation of early childhood policies in Germany since 2000. In: *Repo, K./Alasuutari, M./Karila, K./Lammi-Taskula, J.* (Hrsg.): The policies of childcare and early childhood education. – Northampton, S. 73-91. <https://doi.org/10.4337/9781788117753.00011>

- Klinkhammer, N./Scholz, A.* (i.E.): The Early Childhood Education and Care system in Germany. In: *Bloch, B./Kuhn, M./Schulz, M./Smidt, W./Stenger, U.* (Hrsg.): *Early Childhood Education in Germany – Exploring Historical Developments and Theoretical Issues.* – London.
- Kuckartz, U.* (2016): *Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung.* – Weinheim/Basel.
- Kuronen, M./Caillaud, P.* (2015): Vertical Governance, National Regulation and Autonomy of Local Policy Making. In: *Kutsar, D./Kuronen, M.* (Hrsg.): *Local welfare policy making in European cities.* – Cham, S. 71-86. https://doi.org/10.1007/978-3-319-16163-1_5
- Kuronen, M./Kröger, T./Antón-Alonso, F./Cucca, R./Escobedo, A./Jensen, P. H./Sabatinelli, S.* (2015): The Relationship Between Local and National Childcare Policies – A Comparison of Nordic and Southern European Cities. In: *Kutsar, D./Kuronen, M.* (Hrsg.): *Local welfare policy making in European cities.* – Cham, S. 119-134. https://doi.org/10.1007/978-3-319-16163-1_8
- Kutsar, D./Kuronen, M.* (Hrsg.) (2015): *Local welfare policy making in European cities.* – Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-16163-1>
- Mahon, R.* (2020): Governable spaces of early childhood education and care: the Canadian case. In: *Repo, K./Alasuutari, M./Karila, K./Lammi-Taskula, J.* (Hrsg.): *The policies of childcare and early childhood education.* – Northampton, S. 6-21. <https://doi.org/10.4337/9781788117753.00007>
- Meuser, M./Nagel, U.* (2009): Das Experteninterview - konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In: *Pickel, S./Jahn, D./Lauth, H.-J./Pickel, G.* (Hrsg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft.* – Wiesbaden, S. 465-479. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23
- Naumann, I.* (2014): Access for All? Sozialinvestitionen in der frühkindlichen Bildung und Betreuung im europäischen Vergleich. *Zeitschrift für Erziehungswissenschaft*, 17, S. 113-128. <https://doi.org/10.1007/s11618-014-0525-2>
- OECD* (2019): *Providing Quality Early Childhood Education and Care. Results from the Starting Strong Survey 2018.* – Paris.
- Oosterlynck, S./Kazepov, Y./Novy, A./Cools, P./Wukovitsch, F./Saruis, T./Barberis, E./Leubolt, B.* (2013): Exploring the multi-level governance of welfare provision and social innovation: welfare mix, welfare models and rescaling. *ImProvE Working Papers*, 13/12.
- Pavolini, E./van Lancker, W.* (2018): The Matthew effect in childcare use. *Journal of European Public Policy*, 25, 6, S. 878-893. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1401108>
- Pickel, S./Pickel, G.* (2009): Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In: *Pickel, S./Pickel, G./Lauth, H.-J./Jahn, D.* (Hrsg.): *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft.* – Wiesbaden, S. 441-464. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_22
- Prentice, S./White, L. A.* (2019): Childcare deserts and distributional disadvantages. *Journal of International and Comparative Social Policy*, 35, 1, S. 59-74. <https://doi.org/10.1080/21699763.2018.1526700>
- Repo, K./Alasuutari, M./Karila, K./Lammi-Taskula, J.* (Hrsg.) (2020): *The policies of childcare and early childhood education.* – Northampton. <https://doi.org/10.4337/9781788117753>
- Riedel, B.* (2009): *Local governance. Ressource für den Ausbau der Kindertagesbetreuung für Kinder unter drei Jahren.* Online verfügbar unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs/783_11704_Local_Governance_Langfassung.pdf, Stand: 17.11.2020.
- Scheiwe, K./Willekens, H.* (Hrsg.) (2009): *Child care and preschool development in Europe.* – Basingstoke/New York. <https://doi.org/10.1057/9780230232778>
- Scholz, A./Erhard, K./Hahn, S./Harring, D.* (2018): *Inequalities in Access to Early Childhood Education and Care in Germany. The Equal Access Study.* Deutsches Jugendinstitut. Online verfügbar unter: https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/icec/Expertisen/WEB_DJI_ExpertiseDeutschland.pdf, Stand: 17.11.2020.
- Skolverket* (2020): *Barn och personal i förskola 2019.* Online verfügbar unter: https://siris.skolverket.se/siris/sitevision_doc.getFile?p_id=549814, Stand: 17.11.2020.
- Stöbe-Blossey, S.* (2012): *Governance und Qualität in der Elementarbildung.* In: *Ratermann, M./Stöbe-Blossey, S.* (Hrsg.): *Governance von Schul- und Elementarbildung.* – Wiesbaden, S. 81-120. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94241-4_5

- van Lancker, W. (2018): Reducing Inequality in Childcare Service Use across European Countries: What (if any) Is the role of Social Spending? *Social Policy & Administration*, 52, 1, S. 271-292. <https://doi.org/10.1111/spol.12311>
- van Lancker, W./Ghysels, J. (2016): Explaining patterns of inequality in childcare service use across 31 developed economies. *International Journal of Comparative Sociology*, 57, 5, S. 310-337. <https://doi.org/10.1177/0020715216674252>
- Vandenbroeck, M./Lazzari, A. (2014): Accessibility of early childhood education and care: a state of affairs. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22, 3, S. 327-335. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912895>
- Vandenbroeck, M./van Laere, K. (2020): Parents as objects of intervention: What they have to say about early childhood education and schoolification. In: Repo, K./Alasuutari, M./Karila, K./Lammi-Taskula, J. (Hrsg.): *The policies of childcare and early childhood education*. – Northampton, S. 92-107.
- 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: Barbehön, M./Münch, S. (Hrsg.): *Variationen des Städtischen - Variationen lokaler Politik*. – Wiesbaden, S. 327-349. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13394-8_13
- Yerkes, M./Javornik, J. (2018): Creating capabilities. *Journal of European Social Policy*, 29, 4, S. 529-544. <https://doi.org/10.1177/0958928718808421>
- Yoshikawa, H./Weiland, C./Brooks-Gunn, J./Burchinal, M. R./Espinoza, L. M./Gormley, W. T./Ludwig, J./Magnuson, K. A./Phillips, D./Zaslow, M. J. (2013): *Investing in Our Future: The Evidence Base on Preschool Education*. – New York.