

ZEW policy brief

Dr. Nicolas Fugger, Dr. Thilo Klein und Tobias Riehm

Dezentrale Kitaplatzvergabe ohne Warteschlange: Ein Leitfaden

In vielen deutschen Städten ist die Vergabe von freien Plätzen in Kindertagesstätten langwierig und daher mit erheblicher Planungsunsicherheit für Eltern und Verwaltungsaufwand für Kita-Personal verbunden. Gerade der akute Mangel an Betreuungsplätzen führt zu Konkurrenz um Kitaplätze und macht eine effiziente Platzvergabe notwendig. Dieser Policy Brief beschreibt Aspekte, die bei der Gestaltung eines dezentralen Vergabeverfahrens berücksichtigt werden sollten, und stellt erprobte Lösungen vor. Im Zentrum steht dabei die Koordination der Kitas darüber, welche Einrichtung welcher Familie wann einen Betreuungsplatz anbieten soll. In der Praxis führt eine mangelnde Koordination dazu, dass einige Eltern mehrere Angebote gleichzeitig erhalten. Damit werden zum einen Kitaplätze für andere Eltern blockiert und es entsteht eine Warteschlange, die zu beruflicher Planungsunsicherheit für Eltern führt. Zum anderen können sich Eltern mit einer Platzzusage nicht sicher sein, ob sie zu einem späteren Zeitpunkt nicht noch eine bessere Zusage erhalten. Damit nehmen sie auch Betreuungsplätze an, die z.B. aufgrund eines zu langen Anfahrtswegs rechtlich unzumutbar sind. Um diese beiden Probleme zu entschärfen, werden in einigen Städten bereits die Angebote der Kitas an die Eltern koordiniert. In diesen Städten kann zunächst nur jene Kita einem Kind einen Betreuungsplatz anbieten, die auf dem ersten Platz der Rangliste der Eltern steht. Dies führt dazu, dass jedes Kind nur ein Angebot erhalten kann. So werden einerseits zwischen 50% und 70% der Plätze bereits in diesem ersten Schritt vergeben (Herzog und Klein, 2017) und andererseits wissen Eltern, dass sie zu einem späteren Zeitpunkt kein besseres Angebot mehr erhalten werden. Im Policy Brief stellen wir ein weitergehendes Koordinierungsverfahren vor, in dem schon in diesem ersten Schritt für alle freien Plätze ein Platzangebot gemacht werden kann. Das vorgestellte Verfahren hat sich in der Praxis in ähnlichen Kontexten schon vielfach bewährt (Roth, 2017). Ein weiteres Argument für dieses Verfahren ist, dass Eltern keine strategischen Abwägungen bei der Bewerbung anstellen müssen und damit – im Gegensatz zur bisherigen Vergabepaxis – auch schlechter informierte Eltern nicht benachteiligt werden.

Problemstellung

- Das im Policy Brief vorgestellte koordinierte, dezentrale Verfahren zur Kitaplatzvergabe vermeidet lange Wartezeiten und kann einfach in bestehende Online-Systeme integriert werden.
- Zudem erfüllt dieses Verfahren, im Vergleich zu gängigen Verfahren, zwei grundlegend wünschenswerte Eigenschaften: Sowohl Eltern als auch Kitas profitieren von der Teilnahme an dem Verfahren. Eltern müssen keine strategischen Abwägungen bei der Bewerbung anstellen.
- Der Policy Brief gibt Städten und Kommunen einen 7-Punkteplan zur Umsetzung des Verfahrens an die Hand. Dieser wurde in breitem Dialog mit Eltern, Trägern und Kommunen entwickelt.

Zentrale Inhalte

Platzmangel führt zu Ansturm auf Kitaplätze

Anforderungen von Eltern und Kitas müssen koordiniert werden

1. Vision

Etwa 450 Eltern standen im Mai 2017 Schlange, um sich für einen der 45 Krippen- und 120 Kindergartenplätze einer neuen Kita in Leipzig einzuschreiben. Zeitweise musste die Polizei einschreiten, um zu verhindern, dass die Menschenansammlung den Verkehr lahmlegte. Die Situation in Leipzig machte das Ausmaß eines Problems direkt sichtbar, das sich sonst eher im Hintergrund abspielt. Trotz des Rechtsanspruchs haben Eltern große Probleme, einen geeigneten Betreuungsplatz für ihr Kind zu finden. Oftmals müssen sie sich direkt nach der Geburt bei einer Vielzahl von Kitas bewerben.

Der Eintritt des Kindes in eine Kita stellt für viele Familien ein wichtiges Ereignis dar und ist meist unmittelbar mit dem beruflichen Wiedereinstieg der Eltern verbunden. Da die Rückkehr in die Arbeitswelt einiger Vorbereitung bedarf und mit dem Arbeitgeber koordiniert werden muss, benötigen Eltern Planungssicherheit bezüglich der Kita-Unterbringung ihres Kindes. Aktuell leiden Eltern unter dem langwierigen Bewerbungsprozess und der damit verbundenen Planungsunsicherheit. Ein geeignetes Vergabeverfahren sollte daher die Betreuungsplätze frühzeitig vergeben, sodass Eltern in ihrer Planung berücksichtigen können, ob, ab wann und wo ihr Kind betreut werden kann. Zudem sollte das Vergabeverfahren die Wünsche der Eltern berücksichtigen, um die vorhandenen Betreuungsplätze bestmöglich zu nutzen. Der Nutzen, den ein Betreuungsplatz für eine Familie stiftet, kann von mehreren Faktoren abhängen. Dazu zählen etwa das Betreuungskonzept, die Entfernung zur Wohnung oder auch zur Arbeitsstelle eines Elternteils. Um zu gewährleisten, dass besser informierte Eltern sich nicht auf Kosten anderer Eltern einen Vorteil verschaffen können, ist es wichtig, dass es für Eltern stets optimal ist, ihre Wünsche bezüglich der Kitas wahrheitsgemäß anzugeben. Auch Kommunen profitieren von den wahrheitsgemäßen Angaben, da diese bei der langfristigen Kapazitätsplanung eine entscheidende Rolle spielen.

Die aktuelle Vergabepaxis mit geringer Koordinierung ist nicht nur für Eltern, sondern auch für Kitas mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Aufseiten der Kitas bindet der langwie-

Box 1: Wichtige Aspekte eines Vergabeverfahrens

Stabilität: Eltern und Kitas profitieren von ihrer Teilnahme am Vergabeverfahren

Ein Vergabeverfahren wird als stabil bezeichnet, wenn sich weder Eltern noch Kitas durch Absprachen außerhalb des Vergabeverfahrens besserstellen können. Dies impliziert auch, dass es keine Eltern gibt, die einen Platz an einer Kita finden können, die auf ihrer Rangliste weiter oben stand als die Kita, an der sie über die Zuteilung einen Platz erhalten haben. Viele der aktuell verwendeten Vergabeverfahren führen allerdings nicht zu einer stabilen Zuordnung und provozieren so Unzufriedenheit aufseiten der Eltern.

Strategiesicherheit: Keine strategischen Abwägungen aufseiten der Eltern notwendig

Ein Vergabeverfahren wird als strategiesicher bezeichnet, wenn sich Eltern keine Gedanken über strategische Abwägungen machen müssen. Zum einen bedeutet dies, dass es für Eltern optimal sein muss, ihre Wünsche bezüglich der Kitas wahrheitsgemäß anzugeben. Zum anderen erfordert es, dass es für Eltern optimal ist, das erste Betreuungsplatzangebot anzunehmen und nicht auf ein weiteres Angebot zu warten. In der aktuellen Praxis ist es für Eltern oftmals sinnvoll, ihre wahren Wünsche verzerrt anzugeben: Auf ihrer Wunschliste führen sie dann ausschließlich Einrichtungen an, in denen sie gute Chancen auf einen Platz haben. Ebenso kann es sich lohnen, darauf zu spekulieren, dass attraktivere Angebote folgen. Dies gefährdet die Chancengleichheit, da sich besser informierte Eltern durch strategisches Verhalten auf Kosten anderer besserstellen können.

rige Bewerbungsprozess Personal, das sonst für eine bessere Kinderbetreuung verfügbar wäre. Ein zentral koordiniertes Verfahren kann diesen Arbeitsaufwand deutlich reduzieren, ohne die Freiheit der Träger bei der Ausgestaltung der Vergabekriterien zu beeinflussen. Mehrere Studien zeigen zudem, dass es für den langfristigen Erfolg eines Vergabeverfahrens wichtig ist, dass sich Eltern und Kitas nicht besserstellen können, indem sie die zentral koordinierte Vergabe umgehen. Diese Eigenschaft wird als Stabilität bezeichnet.

Dieser Policy Brief soll darstellen, wie das Vergabeverfahren durch gezielte Gestaltung verbessert werden kann. Das Vergabeverfahren ist klar von den Vergabekriterien zu trennen. Es bestimmt, wie die Präferenzen von Eltern und Kitas zu einer Zuordnung führen. Die Vergabekriterien hingegen bestimmen, welche Faktoren von den Kitas bei der Zuteilung berücksichtigt werden können bzw. müssen. Entsprechend ist die Auswahl der Vergabekriterien in erster Linie eine politische und juristische Frage.

2. Bestandsaufnahme

Bei der Entscheidungsfindung, in welcher Kita ein Platz beantragt wird, sind die Wünsche der Eltern so heterogen wie die Angebote der Kitas. Wichtige Kriterien sind hierbei unter anderem die Wohnortsnähe, das pädagogische Konzept der Kita oder deren Betreuungszeiten. Aufseiten der Kita bestimmen die verwendeten Vergabekriterien, welche Kinder bei der Platzvergabe Priorität über andere Kinder haben. Diese sind zum Teil nach SGB VIII und den jeweiligen Landes-Kita-Gesetzen festgelegt. Es besteht aber eine große Heterogenität bezüglich der tatsächlich verwendeten Vergabekriterien der Einrichtungen. Öffentliche Träger folgen dabei meist transparenten Vergabekriterien und geben Kindern Priorität basierend auf sozio-ökonomischen Faktoren, Geschwistern, die in derselben Kita untergebracht sind, oder dem Beschäftigungsstatus. Bei freien und kirchlichen Trägern spielen hingegen häufig auch andere Kriterien, welche diese nicht veröffentlichen wollen, wie etwa Religionszugehörigkeit oder Geschlecht, eine wesentliche Rolle. Die tatsächliche Kitaplatzvergabe wird dann in den Städten und Gemeinden sehr unterschiedlich gehandhabt. Während die Vergaben in einigen Kommunen einmal jährlich zu einem festen Stichtag stattfinden, werden anderenorts Plätze fortlaufend unterjährig vergeben. Ebenso unterscheidet sich, inwieweit Eltern ihre Präferenzen über Ranglisten ausdrücken können und inwiefern Kitas sich bei der Reihenfolge der Angebote an Eltern koordinieren. Zurzeit berücksichtigt keines der angewandten Verfahren alle oben genannten wichtigen Aspekte, was zu unterschiedlichen Problemen aufseiten der Eltern und Kitas führt. Im Folgenden werden diese Probleme anhand dreier gängiger Verfahren analysiert.

Beispiel 1:

- ▶ Jährliche Platzvergabe mit Bewerbungsstichtag
- ▶ Keine Ranglisten der Eltern
- ▶ Keine Koordination der Angebote durch Kitas

Beschreibung des Verfahrens

In den meisten deutschen Großstädten gibt es inzwischen Online-Plattformen für die Registrierung von Kitaplätzen. Über diese Plattformen erhalten die Eltern eine Übersicht aller Kitas und können sich direkt bei ihren Wunscheinrichtungen vormerken lassen, jedoch ohne diese in eine Reihenfolge bezüglich ihrer Wünsche zu bringen. Der überwiegende Teil der Plätze wird während der sogenannten Hauptbewerbungsphase vergeben. Um ab August des jeweiligen Jahres einen Platz in einer Einrichtung zu erhalten, müssen sich Eltern bis zu einem bestimmten Stichtag registrie-

Verfahren können unabhängig von angewandten Vergabekriterien verbessert werden

Vergabe von Kitaplätzen wird deutschlandweit sehr unterschiedlich gehandhabt

Kitas nutzen Online-Plattformen zur Anmeldung, jedoch nicht zur Platzvergabe

ren. Die Kitas erhalten daraufhin Zugriff auf die Daten aller Eltern, die sich bei ihnen beworben haben, und entscheiden dann auf Basis eigener Kriterien, wem sie einen Betreuungsplatz anbieten. Sobald ein Betreuungsplatzangebot angenommen wurde, wird dies im System vermerkt und das Kind kann dann von keiner anderen Kita mehr ein Angebot erhalten.

Identifizierte Probleme

Das Verfahren führt zu einer Vielzahl von Problemen, da es Eltern nicht gestattet ist, eine Rangliste der Wunsch-Kitas anzugeben, anhand derer eine Koordination der Platzvergabe durch die Kitas stattfinden könnte.

- ▶ Zum einen macht das System strategische Abwägungen aufseiten der Eltern notwendig. Eltern bekommen im Laufe des Verfahrens oft mehrere Betreuungsangebote. Sie wissen daher nicht, ob sie eines der aktuellen Angebote annehmen sollten oder ob noch ein attraktiveres Angebot zu erwarten ist. Dadurch haben sie einen Anreiz, Zusagen hinauszuzögern und damit Plätze für andere Eltern zu blockieren. Zudem machen befristete Angebote strategische Abwägungen notwendig: Eltern, die Risiken vermeiden wollen, werden suboptimale Angebote oft verfrüht annehmen.
- ▶ Durch diese strategischen Abwägungen können nicht-stabile Zuordnungen entstehen. Dies ist etwa der Fall, wenn Eltern ein suboptimales Angebot frühzeitig annehmen, obwohl sie später einen Platz in einer für sie besser geeigneten Kita erhalten würden.
- ▶ Des Weiteren ergibt sich aufseiten der Kitas das Problem, dass nach den (verspätet) eingegangenen Absagen immer wieder in aufwendigen Verfahren bestimmt werden muss, welchen Eltern das nächste Angebot gemacht werden soll. Insgesamt kann sich dieser Prozess laut übereinstimmenden Aussagen von Kita-Leitungen in Münster über bis zu sechs Wochen hinziehen. Das führt sowohl auf Eltern- als auch auf Einrichtungsseite zur Bindung von Ressourcen, die ebenso in eine bessere Kinderbetreuung investiert werden könnten.

Beispiel 2:

- ▶ Jährliche Platzvergabe mit Bewerbungsstichtag
- ▶ Ranglisten der Eltern
- ▶ Koordination der Angebote durch Kitas

Beschreibung des Verfahrens

In einigen kleineren Städten (wie zum Beispiel Soest oder Castrop-Rauxel) hat sich ein Kartensystem etabliert, bei dem Eltern für jedes Kind eine sogenannte Kita-Karte erhalten. Darauf können sie eine Rangliste über zwei bis drei Kitas angeben. Bis zu einem klaren Stichtag müssen sie die Karte dann in ihrer erstplatzierten Wunsch-Kita abgeben. Diese entscheidet auf Basis der erhaltenen Karten, welchen Eltern ein Betreuungsplatz angeboten werden kann. Für den Fall, dass die Wunsch-Kita einem Kind keinen Platz anbieten kann, schickt sie dessen Karte an die Einrichtung auf dem zweiten Listenplatz. Diese Einrichtung prüft dann wieder nach dem gleichen Schema. In Abbildung 2 ist dieser Mechanismus grafisch dargestellt. Der koordinierte Prozess sorgt zum einen dafür, dass sich der Arbeitsaufwand der Kitas deutlich reduziert. Gleichzeitig können sich auch Eltern, die ein Betreuungsangebot erhalten, sicher sein, dass dies das Beste ist, das sie im Laufe des Prozesses erhalten werden.

Identifizierte Probleme

- ▶ Zum einen können, wie in Abbildung 2 zu sehen, nicht-stabile Zuordnungen entstehen. So ist basierend auf den Präferenzen in Abbildung 1 in der im Verfahren resultierende Zuordnung in Abbildung 2 (4. Runde) zu sehen, dass sowohl Kai als auch die Regenbogen-Kita einem direk-

Unkoordinierte Verfahren sind weder stabil noch strategiesicher...

...und verursachen unnötig lange Warteschlangen

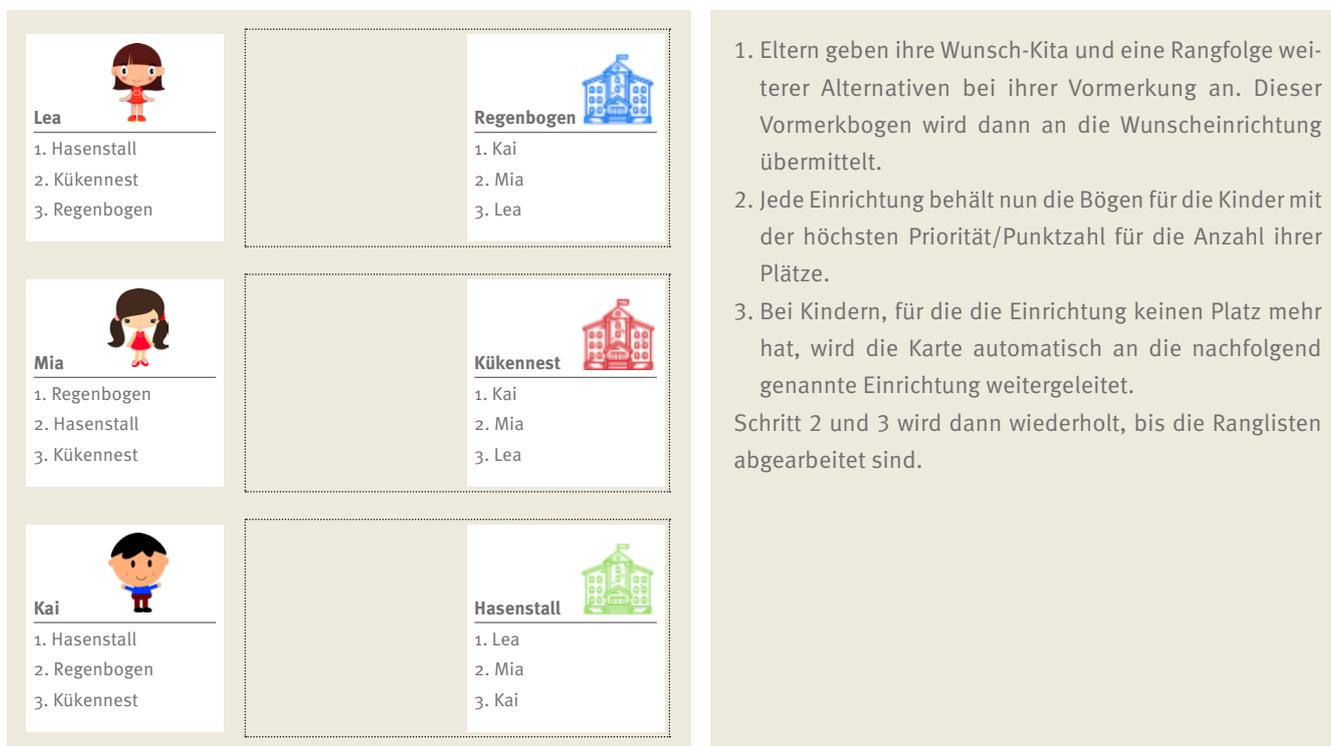
Die Kita-Karte koordiniert die Platzvergabe der Einrichtungen

Berücksichtigung verbindlicher Sozialkriterien ist nicht sichergestellt

Abbildung 1: Ausgangssituation und Beschreibung des Mechanismus mit „direkter Annahme“

Ausgangssituation: Jede Kita hat einen Platz zu vergeben.

Beschreibung des Mechanismus mit „direkter Annahme“



ten Tausch ihrer Zuordnungen zustimmen würden. Diese Situation ist problematisch, da sie zur Folge hätte, dass Kais Eltern bei der Leitung der Regenbogen-Kita anrufen könnten und beide Parteien von einer Umgehung des Verfahrens profitieren würden. Die durch soziale Kriterien definierte Priorisierung von Kai in der Regenbogen-Kita wird also nicht durchgesetzt, was zu einer ungerechten sozialen Benachteiligung von Kai führt.

- Zusätzlich kann es sich für Eltern lohnen, nicht-wahrheitsgemäße Präferenzen anzugeben. Wenn Kai antizipiert, dass er in seiner Erstwunsch-Kita schlechte Chancen auf eine Aufnahme hat, ist es für ihn sinnvoll, diese nicht anzugeben und sich damit bessere Chancen in seiner Zweitwunsch-Kita zu sichern. Konkret hätte Kai sein Ergebnis verbessern können, wenn er „Regenbogen“ als erste Präferenz angegeben hätte. Bei der Implementierung eines solchen Mechanismus für die Schulplatzvergabe in Boston traten genau diese Probleme auf, was dazu führte, dass der Mechanismus durch das in Kapitel 3 beschriebene Verfahren ersetzt wurde.
- Weitere Probleme solcher Karten-Systeme sind, dass sie wesentlich fehleranfälliger und zeit-aufwendiger als elektronische Verfahren sind und leider immer wieder Fälle bekannt werden, in denen Eltern die Karten kopieren, um so mehrere Plätze angeboten zu bekommen.

Nicht-strategisches Verhalten kann nachteilig sein

Beispiel 3:

- Unterjährige Platzvergabe ohne Bewerbungsstichtag
- Ranglisten der Eltern
- Koordination der Angebote durch Kitas

Beschreibung des Verfahrens

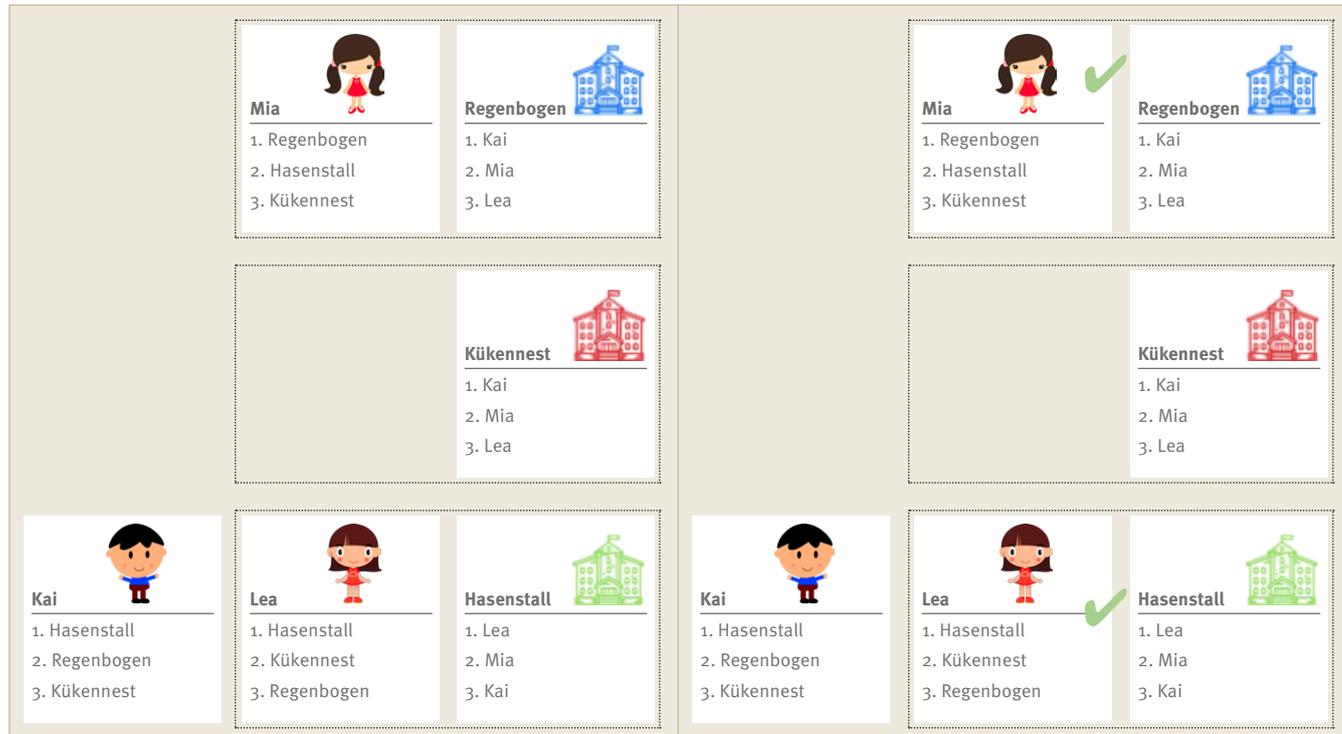
Auch in größeren deutschen Städten wurde, zur Erleichterung der Koordination unter den Kitas und zur Vermeidung von gleichzeitigen Mehrfachbewerbungen der Eltern, ein zentrales System

Die Vergabe von Plätzen ist unterjährig möglich

Abbildung 2: Mechanismus mit „direkter Annahme“ als Kartensystem

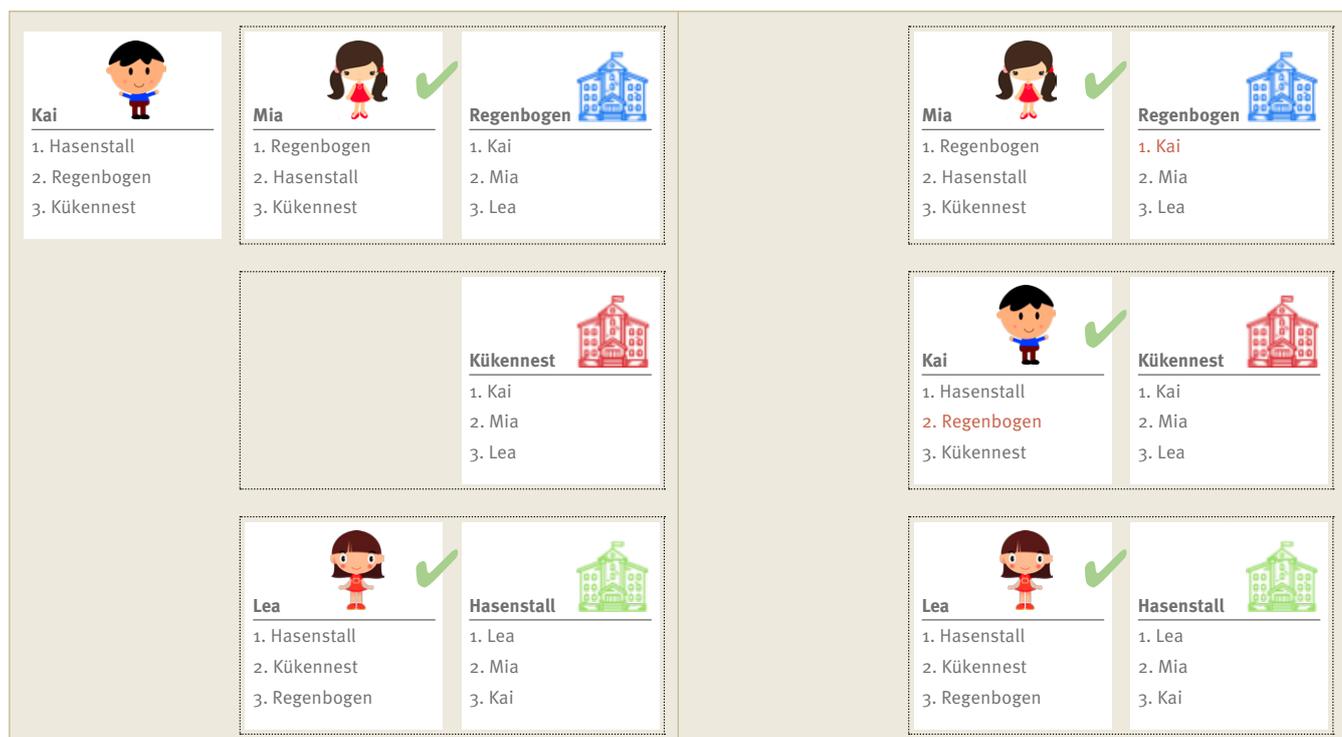
1. Runde: Jedes Kind geht zuerst zu seiner Lieblings-Kita. Beim Hasenstall genießt Lea höhere Priorität als Kai.

2. Runde: Der Hasenstall nimmt also Lea auf und der Regenbogen Mia.



3. Runde: Kai geht zu seiner nächsten Priorität, die jedoch schon besetzt ist.

4. Runde: Kai muss also in das Kükennest, obwohl er lieber in die Regenbogen-Kita gehen würde, bei der er auch Priorität gegenüber Mia gehabt hätte.



eingeführt, welches dem in Beispiel 2 ähnlich ist. Dabei geben Eltern eine klare Präferenzliste über die Kitas ab, und die Einrichtungen bekommen die Bewerbungen gestaffelt zugespielt: Die Wunscheinrichtung erhält, genau wie in Beispiel 2, die Bewerbung zuerst und hat ein exklusives Zeitfenster, um dem entsprechenden Kind einen Kita-Platz anzubieten. Falls innerhalb dieses Zeitraums keine Entscheidung erfolgt, wird die Bewerbung auch der zweiten Einrichtung auf der Präferenzliste zugespielt. Diese erhält ebenfalls die Möglichkeit, ein Angebot zu machen. So erfolgt schrittweise die Freischaltung, bis eine Kita den Eltern ein Betreuungsangebot macht. Dieses System läuft über das ganze Jahr. Dieses Verfahren unterscheidet sich von dem vorigen nur durch seine Dynamik: Es gibt keine jährliche Bewerbungsfrist, der beschriebene Prozess findet also unterjährig statt.

Identifizierte Probleme

Durch das schrittweise voranschreitende System wird zwar das Koordinationsproblem zwischen den Kitas weitestgehend gelöst, da eine Einrichtung bei Abgabe eines Betreuungsangebots davon ausgehen kann, die aktuell bestmögliche Option für das jeweilige Kind zu sein. Dennoch wurden auch in diesem System Probleme identifiziert:

- Durch die Dynamik des Verfahrens entsteht ein neues Koordinationsproblem innerhalb der Kitaverwaltungen: Bekommt eine Einrichtung zu einem gewissen Zeitpunkt eine Bewerbung, ist es oft nicht möglich abzuschätzen, ob in den nächsten Monaten noch Bewerbungen von Kindern eingehen werden, die eigentlich (zum Beispiel aufgrund der Sozialkriterien) dort Priorität haben. So kann es wiederum für Eltern sinnvoll sein, strategisch die Kitas auf die vorderen Plätze zu setzen, die dafür bekannt sind, möglichst viele frühe Bewerbungen anzunehmen.
- Deshalb wird es auch hier zu nicht stabilen Zuteilungen kommen. Zum Beispiel könnte sich eine Kita entscheiden, vor der Zusage an ein Kind noch auf spätere Angebote zu warten. Wenn die nächste Kita dann diesen Eltern ein Angebot macht und sich letztlich doch weniger Eltern als erwartet bei der ersten Einrichtung bewerben, ist das Ergebnis des Verfahrens nicht stabil. Durch ein simultanes Eingehen aller Bewerbungen zu bestimmten Stichtagen kann dieses Problem recht einfach vermieden werden.

3. Erprobte Lösungen

Für die Vergabe von Kitaplätzen bietet sich ein Vergabeverfahren an, das auf David Gale und den Wirtschaftsnobelpreisträger Lloyd Shapley zurückgeht. Dieses Vergabeverfahren verfügt über die gewünschten Eigenschaften: Die Zuteilung ist stabil und für Eltern ist es optimal, wahrheitsgemäße Angaben zu machen. Entsprechend haben sowohl Eltern als auch Kitas einen Anreiz, an dem Vergabeverfahren teilzunehmen. Darüber hinaus hat sich dieses Vergabeverfahren in der Praxis bereits vielfach bewährt (Roth, 2017). Unter anderem findet es Anwendung bei der Vergabe von Schulplätzen in vielen Städten in den USA. Beispiele sind New York City, Boston oder Seattle. Auch in Finnland, Ghana, Ungarn, Singapur, der Türkei sowie in England und Wales wurde das Vergabeverfahren erfolgreich bei der Verteilung von Plätzen an weiterführenden Schulen eingesetzt. Selbst in Deutschland wird seit 2012 eine modifizierte Version des Verfahrens für die Vergabe von Studienplätzen in Medizin und Pharmazie verwendet.

Das Verfahren ist vergleichbar mit dem Kartensystem mit direkter Annahme in Abbildung 2. Der Hauptunterschied ist, dass Kitas nicht sofort entscheiden müssen, ob sie einem Kind einen Betreuungsplatz anbieten wollen. Stattdessen können sie zunächst warten, ob sich ein anderes Kind bewirbt, das besser zur Kita passt (siehe Box 2). Das Vergabeverfahren wird in der folgenden Abbildung ausführlich anhand eines Beispiels erklärt. Seine Eignung ist unabhängig von den Kapazitäten der Kitas.

Unterjährige Platzvergabe verstärkt Notwendigkeit von strategischem Verhalten

Gale-Shapley-Algorithmus hat die gewünschten Eigenschaften und ist vielfach bewährt

Wahrheitsgemäße Angaben sind für Eltern optimal

Umgehung des Verfahrens lohnt sich nicht

Durch das Beispiel in Abbildung 3 wird nachvollziehbar, warum die Optimalität der wahrheitsgemäßen Angaben im Vergabeverfahren mit vorläufiger Annahme gewährleistet ist, nicht jedoch im Vergabeverfahren mit direkter Annahme. Im Vergabeverfahren mit direkter Annahme ist die Aufnahmechance einer Bewerberin oder eines Bewerbers abhängig von der Position dieser Kita auf seiner Wunschliste. Im Vergabeverfahren mit vorläufiger Annahme spielt der Rang der Kita auf der Wunschliste hingegen keine Rolle. Ist die eigene Wunsch-Kita etwa sehr beliebt, kann es im Vergabeverfahren mit direkter Annahme sinnvoll sein, diese nicht auf die Wunschliste zu schreiben. So lassen sich die Chancen beim Zweitwunsch erhöhen. Im Vergabeverfahren mit vorläufiger Annahme reduziert die Angabe der Wunsch-Kita die Chancen bei der zweiten Wahl jedoch nicht. Dadurch gewährleistet dieses Verfahren auch die Chancengleichheit: Kinder von weniger strategisch denkenden oder schlechter informierten Eltern werden nicht benachteiligt.

Ebenso wird ersichtlich, dass das Vergabeverfahren zu einer stabilen Zuordnung führt. Das heißt, es gibt kein Paar bestehend aus einem Kind und einer Kita, bei dem jeweils beide einander gegenüber ihrem Zuteilungsergebnis bevorzugen. Dies ergibt sich daraus, dass jedes Kind bei jeder Kita, die es gegenüber der zugeteilten bevorzugt, bereits abgelehnt wurde. Damit ist sichergestellt, dass sich Eltern und Kitas nicht besserstellen können, wenn sie nicht an dem Vergabeverfahren teilnehmen und sich bilateral einigen. Das Verfahren nutzt die bestehenden Kapazitäten optimal aus, da Eltern nach der Platzvergabe keine bessere Kita finden können, die sie auch aufnehmen würde.

Das vorgestellte Vergabeverfahren mit vorläufiger Annahme auf Basis eines Kartensystems bedeutet keine Einschränkung des Handlungsspielraumes für die Kitas. Vielmehr gibt es Städten und Kommunen ein Instrument an die Hand, das ihnen erlaubt, die Wünsche von Kitas und Eltern besser zu koordinieren. Damit können sie für beide Seiten eine bessere Zuordnung erreichen.

In kleinen Städten und Kommunen kann das Vergabeverfahren mit vorläufiger Annahme analog auf Basis eines Kartensystems durchgeführt werden: Eltern geben ihre Wunschliste bei ihrer Erstwahl ab, die die Karte im Falle einer Ablehnung weiterreicht. In größeren Städten kann der zeitliche Aufwand jedoch stark reduziert werden, wenn das Vergabeverfahren, wie in der Praxis üblich, computergestützt durchgeführt wird. In diesem Fall übermitteln zunächst die Eltern ihre Wunschlisten an eine zentrale Stelle. Jede Kita erhält anschließend eine Liste mit den Kindern, die sich bei ihr beworben haben. Daraus erstellt sie eine Wunschliste, die sie an die zentrale Stelle übermittelt. Dort wird dann innerhalb weniger Sekunden das Vergabeverfahren mit vorläufiger Annahme durchgeführt und die Zuteilung ermittelt. Da die so erreichte Zuteilung stabil ist, haben die Kitas einen Anreiz, genau diesen Eltern einen Betreuungsplatz anzubieten.

Box 2: Beschreibung des Mechanismus mit „vorläufiger Annahme“

1. Eltern geben ihren Wunschkindergarten und eine Rangfolge weiterer Alternativen bei ihrer Vormerkung an. Dieser Vormerkbogen wird dann an die Wunscheinrichtung übermittelt.
2. Jede Einrichtung behält nun die Bögen für die Kinder mit der höchsten Priorität/Punktzahl für die Anzahl ihrer Plätze.
3. Bei Kindern, für die die Einrichtung keinen Platz mehr hat, wird die Karte automatisch an die nachfolgend genannte Einrichtung weitergeleitet. Dabei konkurrieren sie nun mit den Kindern, die die Einrichtungen aus der ersten Runde halten. Das bedeutet, dass Kinder mit hoher Priorität/Punktzahl vorrangig einen Platz bekommen.

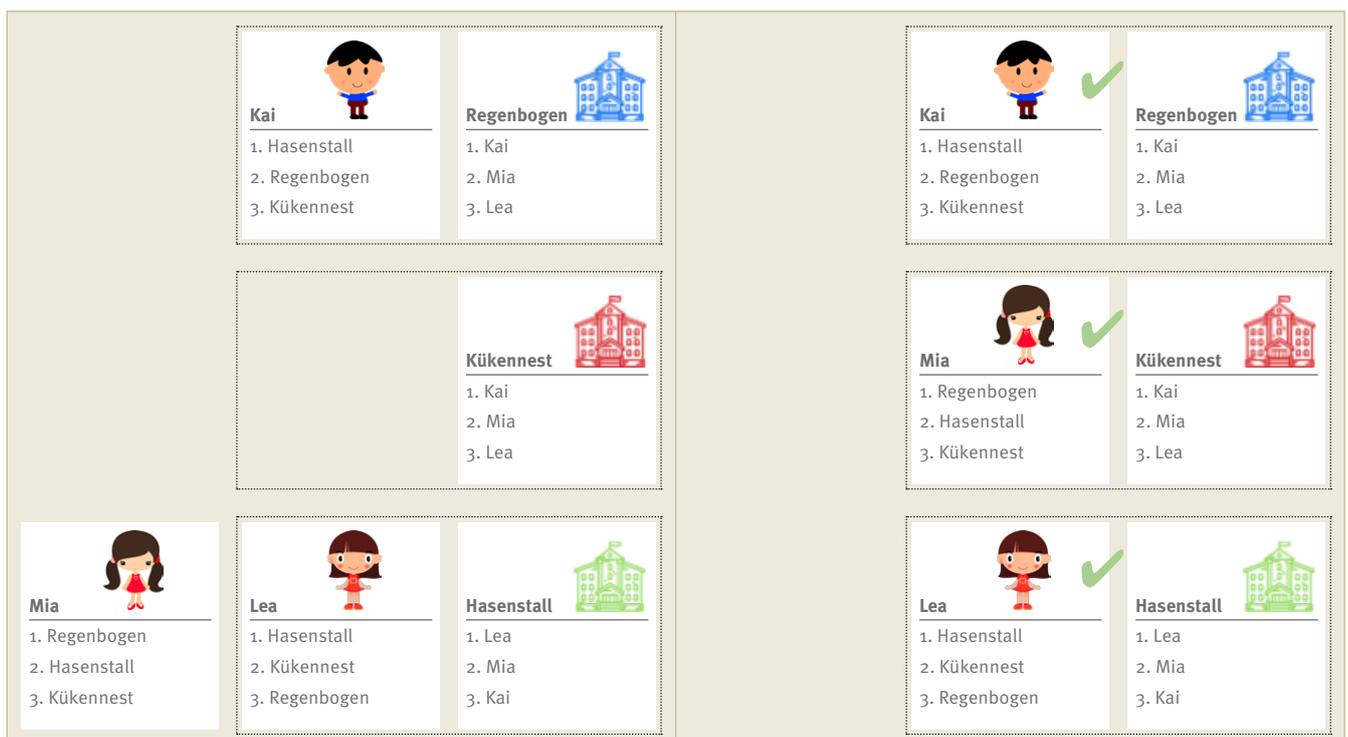
Schritt 2 und 3 wird dann wiederholt, bis die Ranglisten abgearbeitet sind.

Abbildung 3: Mechanismus mit „vorläufiger Annahme“ als Kartensystem

1. Runde: Jedes Kind geht zu seiner Wunsch-Kita. Entsprechend hat der Hasenstall mehr Bewerber/innen als Plätze. Da Lea beim Hasenstall Priorität hat, erhält sie einen vorläufigen Platz. Kai wird abgelehnt. Mia erhält einen vorläufigen Platz im Regenbogen.
2. Runde: Kai bewirbt sich bei seiner zweiten Wahl. Da Kai dort höher auf der Liste steht als Mia, erhält Kai einen vorläufigen Platz. Mia hingegen wird abgelehnt. Lea behält ihren vorläufigen Platz im Hasenstall.



3. Runde: Mia bewirbt sich bei ihrer zweiten Wahl, wird jedoch auch dort abgelehnt. Kai und Lea behalten ihre vorläufigen Plätze.
4. Runde: Mia geht zu ihrer dritten Wahl und erhält dort einen vorläufigen Platz. Kai und Lea behalten ihre vorläufigen Plätze. Nun hat jedes Kind den besten Platz, den es kriegen konnte. Eine stabile Zuteilung ist erreicht. Die Bewerber/innen erhalten die endgültigen Zusagen.



4. Implementierung

Dieser Abschnitt gibt konkrete Empfehlungen für die Umsetzung von zentral koordinierten Vergabeverfahren. Die wichtigsten Punkte für die Praxis sollen im Folgenden angesprochen werden.

**Problemlose Integration
in bestehende Platt-
formen möglich**

4.1 Komplementarität mit bestehenden Online-Plattformen

Die verwendeten Verfahren beruhen auf bewährten Lösungen wie dem in Kapitel 3 beschriebenen „Gale-Shapley-Mechanismus“. Sie sind komplementär zu existierenden Online-Plattformen, da diese nur die Plätze verwalten. Die Plattformen haben kein dahinterliegendes System, das berechnet, welche Kita welcher Familie zuerst ein Angebot machen sollte. Zudem steht die Software für die in Kapitel 3 beschriebenen Mechanismen auf der Webseite <https://matchingMarkets.org> frei zur Verfügung. Diese kann sowohl auf gedruckte Listen angewendet, als auch von IT-Anbietern direkt in bestehende Plattformen integriert werden.

**Jährliche Vergabe mit
unterjähriger Härtefall-
Lösung sinnvoll**

4.2 Jährliche vs. unterjährige Platzvergabe

Bei der Platzvergabe ist grundsätzlich zwischen der jährlichen Platzvergabe zu einem festen Bewerbungstichtag und unterjährigen Verfahren zu unterscheiden. Um das Problem der ineffizienten Vergabe im unterjährigen System zu vermeiden (siehe die Diskussion des Beispiels 2 in Kapitel 2), empfiehlt es sich, die Platzvergabe einmal jährlich anzusetzen. Damit lassen sich die durch den Schulanfang im August oder September frei werdenden Betreuungsplätze besetzen. Die Vergabe von unterjährig frei werdenden Plätzen für Härtefälle wird getrennt gehandhabt. Davon sind zum Beispiel Eltern betroffen, die nachweisbar aufgrund von Umzug oder Jobwechsel ihren bisherigen Platz aufgeben müssen. Für diese Plätze ist eine unterjährige Vergabe vertretbar, da die Anzahl der hier zu vergebenden Plätze gering ist und es somit keinen Koordinationsbedarf bei der Platzvergabe gibt.

**Ranglisten können auf
Bedürfnisse der Eltern und
Kitas abgestimmt werden**

4.3 Erstellung der Ranglisten

Beim Erstellen der Ranglisten gibt es sowohl aufseiten der Eltern als auch bei den Kitas wesentliche Details zu beachten. Bezüglich der Eltern ist es sinnvoll, die Länge der Ranglisten nicht zu beschränken. Ansonsten müssen Eltern strategische Erwägungen darüber anstellen, welche Kitas sie in der Rangliste angeben. Falls die Träger eine Beschränkung wünschen, hat sich eine Liste mit bis zu acht Einrichtungen als praktikabel herausgestellt. Des Weiteren ist es sinnvoll, über die Ranglisten auch Präferenzen zu verschiedenen Angeboten innerhalb der gleichen Kita zu erheben. Wenn eine Kita z.B. für einen Teil der Plätze 40 Wochenstunden Betreuungszeit anbieten kann, für einen anderen Teil jedoch nur 30, dann sind diese beiden Betreuungsangebote separat in der Rangliste aufzuführen. Aus Sicht der Kitas gilt es bei der Zuteilung, Präferenzen über die Zusammensetzung der Kitagruppen zu berücksichtigen. Zum Beispiel kann eine bestimmte Altersstruktur oder Geschlechterverteilung gewünscht sein. Darüber hinaus kann die Stadt zusätzliche Designparameter für das zu verwendende Verfahren bestimmen. Ein wichtiges Element in diesem Rahmen ist beispielsweise die garantierte gemeinsame Unterbringung von Geschwistern in der gleichen Kita, z.B. für Zwillinge oder nach Umzug der Familie.

**Datenschutz kann durch
unabhängige Drittpartei
sichergestellt werden**

4.4 Datenschutz

Aus datenschutzrechtlichen Gründen sollten Ranglisten über Kinder nicht zusammen mit deren Namen gespeichert werden. In der Praxis hat sich daher eine vollkommen anonymisierte Umsetzung des Verfahrens durch eine unabhängige Drittpartei („Trusted Third Party“ oder kurz: TTP) bewährt. Diese wird dabei oft von Forschungseinrichtungen übernommen, die sowohl über die technischen Fähigkeiten als auch über die notwendige Unabhängigkeit verfügen. Die TTP berät

bei der Umsetzung und nimmt diese anhand der vollkommen anonymisierten Ranglisten der Einrichtungen und der von der Stadt (oder ihrem IT-Anbieter) erfassten anonymisierten Ranglisten der Eltern vor. Sie arbeitet somit nur mit den Identifizierungsnummern (IDs) der Familien und Einrichtungen und schickt die finale Zuordnung dieser IDs an die Stadt.

4.5 Nachvollziehbarkeit des Verfahrens

Das vorgestellte Verfahren erlaubt den Einrichtungen, die Korrektheit der Zuordnung nachzuvollziehen ohne dabei Kompromisse bezüglich der Anonymität der Ranglisten (siehe Punkt 4.4) zu machen. Auf Wunsch einer Kita, z.B. Kita A, kann die Stadt dieser folgende Informationen über die Ranglisten der Eltern mitteilen, deren Kinder ihr nicht vorgeschlagen wurden:

- Position der Kita A in der Rangliste des Kindes.
- Position der Kita B, die dem Kind stattdessen auf Vorschlag des Verfahrens ein Angebot gemacht hat.

Da die Trusted Third Party (TTP) die Zuordnung nach dem Gale-Shapley-Mechanismus so vornimmt, dass keine Kita ein von ihr besser gelistetes Kind finden kann, das ihr Angebot akzeptieren würde, ergibt sich zwingend folgender Zusammenhang: Wenn ein der Kita A nicht vorgeschlagenes Kind dort Priorität über eines der ihr vorgeschlagenen Kinder hatte, dann muss diese Kita A niedriger in der Rangliste des Kindes gelistet sein als die Kita B, die ihm vorgeschlagen wurde. Das heißt, das Kind würde das Angebot der Kita A nicht akzeptieren, um dafür das Angebot der ihm vorgeschlagenen Kita B abzulehnen.

4.6 Verbindlichkeit der vorgeschlagenen Zuordnung

Ein zentral koordiniertes Vergabesystem bedeutet keine Einschränkung der Trägerautonomie. Denn anders als etwa bei Singlebörsen gibt es keinen zentralen Entscheider, der eigene Vorstellungen vom Zusammenpassen der Partner hat. Im Gegenteil: Städten wird damit lediglich ein Instrument an die Hand gegeben, das es ihnen erlaubt, die Entscheidungen von Trägern und Eltern besser zu koordinieren. Um der Trägerautonomie gerecht zu werden, müssen die durch das Verfahren gemachten Zuordnungsvorschläge nicht zwangsläufig bindend für die Träger sein. Diese können sich auch lediglich auf ein Vorwahlrecht einigen, verbunden mit einer Sperrfrist während der Angebotsphase. Eine solche Sperrfrist, wie sie beispielsweise bereits in Dresden, Frankfurt und Hannover umgesetzt ist, garantiert, dass ein Kind nur ein Angebot von einer Einrichtung gleichzeitig halten darf und dieses mit Ablauf einer Frist bei Nichtannahme seine Gültigkeit verliert. Das Vorwahlrecht würde Kitas erlauben, den ihnen durch das Verfahren vorgeschlagenen Kindern ein exklusives Angebot mit einer Sperrfrist von z.B. 10 Tagen zu machen. Diese Koordination ist im Sinne der Einrichtungen, da die vorgeschlagene Zuordnung „stabil“ ist. Das heißt, es ist für keine Kita und für keine Familie sinnvoll, von der vorgeschlagenen Zuordnung abzuweichen (wie in Kapitel 3 beschrieben). Für Eltern ist es damit optimal, das erste Angebot anzunehmen. Sie können nämlich kein späteres Angebot von einer stärker präferierten Kita mehr erwarten. Ebenso verhält es sich mit den Kitas. Mit einem Verzicht auf das Vorwahlrecht würden sie sich ebenfalls schlechter stellen.

4.7 Bedarfsplanung

Bei der Bedarfsplanung für Kitaplätze sind Städte auf wahrheitsgemäße Angaben über die gegenwärtige und zukünftige Nachfrage nach bestimmten Kita-Modellen und Stadtteilen angewiesen. Klassische Umfragen sind dabei problematisch: Eltern erhoffen sich verständlicherweise durch die Angabe eines überhöhten Bedarfes eine bessere zukünftige Versorgung. Die durch den Gale-Shapley-Mechanismus erhobenen Ranglisten der Eltern bilden hingegen die wahren Präferenzen der Eltern ab und sind damit besser für eine Analyse des tatsächlichen Bedarfs geeignet.

Korrektheit der Zuordnung kann von Eltern und Kitas nachvollzogen werden

Vorgeschlagene Zuordnung ist optimal, aber nicht bindend für Kitas

Wahrheitsgemäße Angaben ermöglichen genauere Abschätzung des Bedarfs

5. Fazit

Der Policy Brief stellt ein Koordinierungsverfahren für die Kitaplatzvergabe vor, das sich im europäischen Ausland schon vielfach in der Praxis bewährt hat. Wir zeigen an einem einfachen Kartenbeispiel, dass dieses Verfahren eine Verbesserung gegenüber der bestehenden Platzvergabepraxis darstellt. Für die vergleichende Bewertung der Verfahren ziehen wir die Aspekte Stabilität (Eltern und Kitas profitieren von ihrer Teilnahme am Vergabeverfahren) und Strategiesicherheit (es sind keine strategischen Abwägungen aufseiten der Eltern notwendig) heran. Das vorgestellte Koordinierungsverfahren kann zwar nicht den generellen Mangel an Kitaplätzen beseitigen. Dafür kann es erheblich dabei helfen, die bestehenden, knappen Ressourcen durch eine effiziente Platzverteilung optimal zu nutzen.

Literaturangaben

Herzog, S. und T. Klein (2017). Matching Practices for Kindergartens – Germany. Matching-in-Practice Country Profile.

Roth, A.E. (2017). Wer kriegt was – und warum?: Bildung, Jobs und Partnerwahl: Wie Märkte funktionieren. Pantheon Verlag.

Weitere Informationen

Kontakt

Dr. Nicolas Fugger

ZEW-Forschungsgruppe „Marktdesign“

Telefon: 0621/1235-207, E-Mail: nicolas.fugger@zew.de

Dr. Thilo Klein

ZEW-Forschungsgruppe „Marktdesign“

Telefon: 0621/1235-348, E-Mail: thilo.klein@zew.de

Tobias Riehm

ZEW-Forschungsgruppe „Marktdesign“

Telefon: 0621/1235-202, E-Mail: tobias.riehm@zew.de



Zentrum für Europäische
Wirtschaftsforschung GmbH

ZEW policy briefs

Herausgeber: Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW) Mannheim

L 7, 1, 68161 Mannheim · Postanschrift: Postfach 10 34 43, 68034 Mannheim · Internet: www.zew.de, www.zew.eu
Präsident: Prof. Achim Wambach, PhD · Kaufmännischer Direktor: Thomas Kohl

Redaktionelle Verantwortung: Prof. Achim Wambach, PhD

Anmerkung zum Zitieren aus dem Text: Es ist gestattet, Auszüge aus dem Text in der Originalsprache zu zitieren, insofern diese durch eine Quellenangabe kenntlich gemacht werden.

© Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH (ZEW), Mannheim, 2017 · Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft