

DIW Diskussionspapiere Discussion Papers

Diskussionspapier Nr. 243

Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen

**Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen
am Beispiel von Kindertageseinrichtungen**

von
C. Katharina Spieß¹⁾ und Wolfgang Tietze²⁾

Berlin, Februar 2001

¹⁾ DIW Berlin und Technische Universität Berlin

²⁾ Freie Universität Berlin, Institut für Sozial- und Kleinkindpädagogik

***Gütesiegel als neues Instrument der Qualitätssicherung von
Humandienstleistungen -
Gründe, Anforderungen und Umsetzungsüberlegungen
am Beispiel von Kindertageseinrichtungen ⁺***

C. Katharina Spieß*

**DIW Berlin
und
Technische Universität Berlin**

Wolfgang Tietze[#]

Freie Universität Berlin, Institut für Sozial- und Kleinkindpädagogik

Februar 2001

Korrespondenz:

* Dr. C. Katharina Spieß
DIW Berlin
Königin-Luise-Str. 5
14195 Berlin
Germany
Fon: 0049/30/39789 254
Fax: 0049/30/39789 109
Email: kspiess@diw.de

Prof. Dr. W. Tietze
Institut für Kleinkindpädagogik
Freie Universität Berlin
Takustr. 4
14195 Berlin
Germany
Fon: 0049/30/8385 4664
Fax: 0049/30/8385 4024
Email: tietze@zedat.fu-berlin.de

+ Wir danken Gert G. Wagner für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Version des Papiers. Alle verbleibenden Fehler gehen zu unseren Lasten.

Zusammenfassung

Obwohl heute ein weitgehender Konsens darüber vorliegt, dass der Qualitätssicherung bei Humandienstleistungen ein ganz besonderer Stellenwert zukommt, fehlt eine systematische Auseinandersetzung mit den Gründen und Möglichkeiten einer solchen Qualitätssicherung. Am Beispiel der Bildung, Erziehung und Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen sollen deshalb in diesem Beitrag systematische Überlegungen zu einer Qualitätssicherung zusammengetragen und diskutiert werden. In einem ersten Teil des Beitrags werden primär aus ökonomischer jedoch auch aus pädagogischer Perspektive die unterschiedlichen Gründe für eine Qualitätssicherung außerhalb des Marktes dargelegt. Eine solche Qualitätssicherung muss jedoch nicht vom Staat selbst übernommen werden, sondern dieser hat lediglich die Rahmenbedingungen für ein funktionierendes Qualitätssicherungssystem zu setzen. Welche Anforderungen ein solches Qualitätssicherungssystem prinzipiell erfüllen muss, diskutieren wir, bevor wir prüfen, inwiefern diese Anforderungen im deutschen Kindertageseinrichtungsbereich erfüllt sind. Als Ergebnis kann festgehalten werden, dass das deutsche Qualitätssicherungssystem zu keinen ausreichenden Ergebnissen führt und von daher reformbedürftig ist. Als Ansatzpunkt für solche Reformüberlegungen schlagen wir ein Gütesiegelsystem vor, das in Kombination mit einer Subjektsubventionierung über Kinderbetreuungsgutscheine, wettbewerbliche Elemente nicht nur bei der Zuteilung von Finanzmitteln, sondern auch bei der Qualitätssicherung nutzbar macht. Damit verspricht das Gütesiegelsystem im Vergleich zum bisherigen System effizient und sehr viel effektiver zu sein.

Abstract

Although there is general consensus that the quality of human services has to be regulated, there is only limited discussion regarding the fundamental nature of these regulations and how they might in turn be altered to produce better services. This paper focuses on one human service in particular: day care. It discusses strategies for improving day care quality through regulation from a primarily economic but also pedagogical perspective. The main argument is that the market on its own cannot ensure good day care quality. However this does not necessarily mean that the state itself has to regulate the quality, instead the state can set up a framework for a functioning quality assurance system. The requirements of such a quality assurance system are discussed in the second part of the paper. After defining these requirements we then evaluate the German quality assurance system in light of them. Our conclusion is that the existing German regulations do not guarantee a sufficiently high standard of service and thus further reforms are needed. We argue that a good first step in the reform process would be to start issuing certificates of approval for day care centers. A combination of this sort of evaluation system with subsidies to the demand side, for example day care vouchers, seems promising. Its main advantage is that it uses elements of competition, not only for the distribution of public resources, but for assuring quality as well – a combination which promises to produce more efficient and higher quality day care than is currently the case under the existing system.

JEL-Klassifikation: I10, I12, K2

Gliederung

1	EINLEITUNG	5
2	VIELFÄLTIGE GRÜNDE FÜR EINE QUALITÄTSSICHERUNG IN KINDERTAGESEINRICHTUNGEN	7
3	ANFORDERUNGEN AN QUALITÄTSSICHERUNGSSYSTEME	12
4	GEGENWÄRTIGE QUALITÄTSSICHERUNG IN DEUTSCHLAND UND IHRE ERGEBNISSE	16
	4.1 Erfüllung der Anforderungen an ein Qualitätssicherungssystem	17
	4.2 Ergebnisse der bisherigen Qualitätssicherung	22
5	LÖSUNG: GÜTESIEGEL ?	24
6	KOMBINATION MIT STEUERUNGSINSTRUMENTEN IM FINANZIERUNGSBEREICH	27
7	ZUSAMMENFASSUNG UND AUSBLICK	29

1 Einleitung

Dieser Beitrag soll dazu dienen, die systematische Auseinandersetzung mit Fragen der Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen anzuregen. Er will aufzeigen, dass eine Kombination von Wettbewerbselementen und Qualitätssicherungsinstrumenten auch im Bereich der Humandienstleistung „institutionelle Kinderbetreuung“ durchaus vielversprechende Ergebnisse erwarten lässt. Denn auch die pädagogische Qualität der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen kann als marktbezogenes Steuerungselement dienen. Damit kann dieser Beitrag zeigen, wie beispielsweise der Forderung der deutschen Monopolkommission (1998) nach einer wettbewerblichen Ausrichtung der freien Wohlfahrtspflege auch im Bereich der Qualitätssicherung begegnet werden kann – eine Ausrichtung, die erwartungsgemäß sogar mit einer höheren Qualität verbunden ist.

In fast allen westlichen Wohlfahrtsstaaten besteht heute ein weitgehender Konsens darüber, dass die Qualität von Humandienstleistungen zu sichern ist. Nicht erst seit der Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes wird in Deutschland über die Qualitätssicherung der Humandienstleistung Pflege diskutiert¹ und auch im allgemeinen Gesundheitsbereich haben Diskussionen, die sich mit der Qualitätssicherung medizinischer Leistungen beschäftigen, eine lange Tradition. Anders ist dies bei der Humandienstleistung, Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern in Kindertageseinrichtungen. Zwar kann die im 19. Jahrhundert beginnende und sich seither fortsetzende Entwicklung neuer pädagogischer Konzepte (Fthenakis und Textor 2000) zur pädagogischen Arbeit in Kindertageseinrichtungen unter dem Gesichtspunkt der Qualitätssicherung betrachtet werden. Dies trifft ebenso auf die um die Wende zum 20. Jahrhundert einsetzende staatliche Regelungstätigkeit im Kindertageseinrichtungsbereich (Erning, Neumann und Reyer 1987) zu. Eine tiefergehende wissenschaftliche Diskussion um die „pädagogische Qualität“² und ihre Steuerungsmöglichkeiten in Tageseinrichtungen für Kinder ist in Deutschland jedoch noch recht jungen Datums.

¹ Auch aktuell wird die Frage der Qualitätssicherung im Pflegebereich breit diskutiert. Neben einer Novelle des Heimgesetzes arbeiten die Ministerien gegenwärtig an einen Gesetzentwurf zur Qualitätssicherung in der Pflege (vgl. <http://www.bmgesundheit.de/themen/pflege/qualitaet/info-pqsg.htm>, Stand: 22.12.00)

² Mit „pädagogischer Qualität“ wird i.d.R. jene Qualität einer Kindertagesstätte umschrieben, die direkt das Kind betrifft, während andere Qualitätsmerkmale, wie z.B. die Öffnungszeiten einer Einrichtung oder ihre Lage, vorrangig andere Personen als die Kinder betreffen. Von einer *guten* pädagogischen Qualität wollen wir in Anlehnung an Tietze, Schuster und Roßbach (1997) dann sprechen, wenn das körperliche, emotionale, soziale und intellektuelle Wohlbefinden und die Entwicklung der Kinder in diesem Bereichen gefördert werden und die Familien in ihrer Betreuungs- und Erziehungsaufgabe unterstützt werden. Wenn

Erst in den letzten Jahren hat die Frage nach der Feststellung, Entwicklung und Zertifizierung pädagogischer Qualität in Tageseinrichtungen für Kinder in der fachlichen und fachpolitischen Diskussion eine große Bedeutung erlangt. Ausgangspunkt dieser Diskussionen sind die im pädagogischen Feld neu entstandenen – methodisch recht unterschiedlichen – Ansätze der Qualitätssicherung (Bremische Evangelische Kirche 1999; Fthenakis und Textor 1998).

Auch außerhalb der engeren pädagogischen Diskussion hat die Frage der Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen in jüngster Vergangenheit an Geltung gewonnen. So wird bei der Diskussion neuer Finanzierungs- und Steuerungsmodelle für Kindertageseinrichtungen immer wieder betont, dass qualitative Aspekte der Betreuung nicht außen vor gelassen werden dürfen. Stellenweise wird befürchtet, dass neue Steuerungselemente, welche die Vorteile wettbewerblicher Elemente auch im Bereich der Kindertageseinrichtungen nutzen wollen, zu einer Qualitätsverschlechterung in Kindertageseinrichtungen führen.

Obwohl die Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen heute Gegenstand breiter Diskussionen ist, gilt jedoch weiterhin, dass systematische Überlegungen zu Qualitätsstandards aus ökonomischer wie auch aus pädagogischer Perspektive (anders als aus einer allgemeinen Management-Perspektive) noch nicht angestellt wurden. Ebenso wenig wurde eine systematische Überprüfung der unterschiedlichen bereits existierenden Ansätze der Qualitätssicherung und deren Dokumentation nach außen hin vorgenommen.³ Deshalb soll mit diesem Beitrag – wie eingangs bemerkt - die systematische Diskussion über die Qualitätssicherung im Kindertageseinrichtungsbereich angeregt werden.

Der Aufbau unseres Beitrags gestaltet sich wie folgt: Im nächsten Abschnitt (2) gehen wir zunächst auf die vielfältigen Gründe für eine Qualitätssicherung der Kinderbetreuung ein. Dass eine solche Qualitätssicherung nicht nur aus pädagogischen und entwicklungspsychologischen Aspekten sinnvoll ist, sondern auch vor dem Hintergrund ökonomischer Überlegungen, wird in diesem Abschnitt dargelegt. Im anschließenden Abschnitt (3) stehen zentrale Anforderungen an ein Qualitätssicherungssystem im Mittelpunkt. Im Abschnitt (4) wird der Frage nachgegangen, warum eine Qualitätssicherungsdiskussion gerade in Deutschland not-

wir in diesem Beitrag stellenweise dagegen nur den Begriff Qualität von Kindertageseinrichtungen verwenden, so soll dabei die Analyse nicht unnötig nur auf pädagogische Qualitätsaspekte beschränkt werden, auch wenn diese Qualitätsaspekte im Vordergrund unserer Betrachtungen stehen.

³ Vor diesem Hintergrund ist der Vorstoß des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000), das kürzlich eine Nationale Qualitätsinitiative mit mehreren Forschungsprojekten gestartet hat, sehr zu begrüßen. Die unterschiedlichen Forschungsprojekte haben zum Ziel, Qualitätskriterienkataloge und darauf bezogene Instrumentarien zur internen (Selbstevaluation) und externen Qualitätsfeststellung (Fremdevaluation) zu entwickeln.

wendig ist, wo man doch allgemein von einer „guten“ Qualität der deutschen Kindergärten ausgeht. Im Abschnitt (5) werden wir die Vorteile eines sowohl pädagogisch wie ökonomisch vielversprechenden Qualitätssicherungssystems, eines Gütesiegelsystems, diskutieren. Daran schließt sich ein Abschnitt (6) an, der einer Kombination qualitätssichernder Steuerungsinstrumente mit Steuerungsinstrumenten im Finanzierungsbereich institutioneller Kinderbetreuung thematisiert. Der Beitrag schließt mit Schlussfolgerungen für die weitere Diskussion (Abschnitt (7)).

2 Vielfältige Gründe für eine Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen

Grundsätzlich wird in der Volkswirtschaftslehre davon ausgegangen, dass der Marktmechanismus als Qualitätssicherungsinstrument fungiert: Da Anbieter ihre Güter und Dienstleistungen absetzen wollen, werden sie ihre Produkte zu einer Qualität herstellen und anbieten, welche den Präferenzen der Nachfrager entspricht. Sind die Nachfrager mit der angebotenen Qualität nicht zufrieden, wechseln sie auf andere Anbieter oder Produkte. Nun gibt es aber eine Vielzahl von Bereichen, in denen der Marktmechanismus als Qualitätssicherungsinstrument nicht funktioniert. Dies ist insbesondere bei solchen Gütern bzw. Dienstleistungen der Fall, die keine „Erfahrungsgüter“ sind. Bei solchen Gütern bzw. Dienstleistungen können die Nachfrager nur bedingt ihre schlechten Erfahrungen rückgängig machen, indem sie das Produkt z.B. zurückgeben oder umtauschen. In diesen Bereichen sind von staatlicher Seite Vorkehrungen zu treffen, die einer schlechten Qualität vorbeugen bzw. eine gute Qualität sichern (z.B. Fritsch, Wein und Ewers 1999: 262 ff.).

Humandienstleistungen, wie die Bildung, Betreuung und Erziehung von Kindern in Kindertageseinrichtungen, sind in ganz besonderer Weise keine „Erfahrungsgüter“. Zwar können die Eltern als Nachfrager die Kindertagesstätte, in der ihr Kind betreut wird, wechseln, wenn sie schlechte Erfahrungen gemacht haben – auf der Seite der Kinder aber ist eine solche Erfahrung oft irreversibel. Außerdem sind die Folgen einer schlechten Betreuungsqualität teilweise erst sehr viel später ersichtlich. So stellen Hofferth und Philipps (1991: 2) fest: *„In contrast to many other transitions of goods and services child care services may have impacts on their beneficiaries -the children- with long-term as well as short-term consequences. Many of these impacts are unknown or unanticipated at the time of purchase.“*

Hinzu kommt eine für Humandienstleistungen im Besonderen charakteristische Eigenschaft, die auch für den Kindertageseinrichtungsbereich gilt: Die Anbieter sind über die Qualität der angebotenen Leistung i.d.R. besser informiert als die Nachfrager. Von besonderer Art

ist dieses von Ökonomen als „asymmetrisches Informationsverhältnis“ bezeichnete Phänomen im Kindertageseinrichtungsbereich. Dies ist insofern der Fall, als die Gruppe der Käufer der Humandienstleistung „institutionelle Kinderbetreuung“ nicht mit der Gruppe der Konsumenten identisch ist. Die Nachfrager teilen sich vielmehr auf in die Gruppe der Kinder, die als Konsumenten die Dienstleistung erfahren und damit deren Qualität, und in die Gruppe der Eltern, welche als eigentliche Nachfrager agieren, da sie letztlich die Kaufentscheidung treffen. Eltern sind zu einer Qualitätsbeurteilung jedoch nur begrenzt in der Lage, da sie während des Betreuungsprozesses meist nicht anwesend sind und auch nur bedingt über professionelle Kriterien verfügen (Walker 1990).⁴ Kinder wiederum, insbesondere jüngere, können die Qualität ihrer Bildung, Betreuung und Erziehung ebenfalls kaum umfassend bewerten und ihre Unzufriedenheit den Eltern mitteilen.⁵ Aufgrund dieser Schwierigkeiten in der Qualitätsbeurteilung auf Seiten der Nachfrager sind von staatlicher Seite Vorkehrungen für eine Qualitätssicherung im Kindertageseinrichtungsbereich zu treffen (vgl. auch Spieß 1998).

Jedoch selbst dann, wenn die Nachfrager prinzipiell in der Lage wären, die Qualität von Kindertageseinrichtungen umfassend zu beurteilen, kann nicht immer ein Interesse vorausgesetzt werden, sich über pädagogische Aspekte der Betreuung von Kindern in Kindertageseinrichtungen umfassend zu informieren. Viele Eltern werden damit aus zeitlichen und anderen Gründen überfordert sein (vgl. auch Jansen 1994). Blau (1991) argumentiert in diesem Zusammenhang, dass Eltern zwar eine genaue Vorstellung über Aspekte der Kinderbetreuung haben, die sie selbst direkt betreffen, wie bspw. die Erreichbarkeit, Öffnungszeiten und ob ein Mittagessen bereitgestellt wird, dass sie andere Qualitätsaspekte aber nicht ausreichend beurteilen. Dies betrifft insbesondere jene Qualitätsaspekte, die als pädagogische Qualität definiert werden.

In der US-amerikanischen Studie von Johansen, Leibowitz und Waite (1996) zur elterlichen Bewertung verschiedener Qualitätsmerkmale wurde explizit zwischen den pädagogischen Merkmalen der Betreuung und den sogenannten äußerlichen Merkmalen (Öffnungszeiten, Wohnortnähe etc.) unterschieden. Als Ergebnis dieser Studie kann festgehalten werden, dass Eltern zum einen die vielfältigen Dimensionen der Betreuungsqualität durchaus wahr-

⁴ Es sei jedoch angemerkt, dass mit Hilfe neuer Technologien eine Informationsbeschaffung für die Eltern durchaus möglich ist. Bspw. gibt es in den USA die Möglichkeit, die eigenen Kinder im Kindergarten über das Internet zu überwachen (Tenbrock 1998).

⁵ Allerdings sind ältere Vorschulkinder bereits in der Lage, das Verhalten ihrer Interaktionspartner zu beurteilen. So zeigen z.B. Sturzbecher und Freytag (1997) in einer empirischen Untersuchung, dass ältere Vorschulkinder das Verhalten ihrer Eltern differenziert wahrnehmen und einordnen können.

nehmen und dass sie in Abhängigkeit vom Alter ihrer Kinder eine unterschiedliche Gewichtung dieser Dimensionen vornehmen. Eltern, für welche die pädagogischen Aspekte bedeutend sind, entscheiden sich außerdem z.B. mit einer größeren Wahrscheinlichkeit für eine institutionelle Betreuung als für eine Betreuung ihrer Kinder in Privathaushalten (z.B. Tagespflege o.ä.). Auf der anderen Seite bewerten erwerbstätige Eltern die äußerlichen Qualitätsmerkmale einer Betreuung höher als nicht-erwerbstätige, was zunächst nicht überraschend ist. Dies kann aber als Hinweis dafür gewertet werden, dass die Gewichtung pädagogischer Merkmale und anderer Merkmale je nach Interessenlage der Eltern erfolgt. Die Ergebnisse der US-amerikanischen Cost, Quality & Child Outcome Study unterstreichen dies: Sie zeigen, dass die Meinung der Eltern über die Qualität der Betreuung und die Qualität, wie sie nach fachwissenschaftlichen Standards gemessen wird, nicht korrelieren (Cost, Quality & Child Outcome Study Team 1995). „*These findings (...) suggest that parents are not well-informed consumers and (...) that it cannot be assumed that parents will purchase high-quality child care because they want the best for their children*“ (Helburn und Howes 1996: 70).

Auch Cryer, Tietze und Wessels (2001) bestätigen in einer deutsch-amerikanischen Vergleichsstudie, dass Eltern die pädagogische Qualität der Einrichtungen nur bedingt beurteilen können. So zeigen ihre Untersuchungen, dass Eltern die pädagogische Qualität der Einrichtung, die ihr Kind schon lange besucht und mit der dementsprechend schon lange Kontakte bestehen, systematisch überschätzen. Dies kann sowohl auf einen elterlichen Selbstanspruch, für das Kind nur gute Betreuung zu verantworten, zurückgeführt werden als auch darauf, dass eine verlässliche Qualitätsbeurteilung für Eltern schwierig ist. All diese Befunde sind ein weiterer Grund dafür, dass die Qualitätssicherung von institutioneller Kinderbetreuung nicht allein dem Markt überlassen werden darf und dass staatliche Maßnahmen erforderlich sind.⁶

Ein dritter Grund für die Sicherstellung einer guten pädagogischen Qualität in Kindertageseinrichtungen ergibt sich im Zusammenhang der Begründung für eine staatliche Subventionierung der Betreuung in Kindertageseinrichtungen. Diese Argumente für eine Subventionierung einer institutionellen Kinderbetreuung gehen davon aus, dass eine institutionelle Kin-

⁶ In der Literatur finden sich auch Hinweise darauf, dass Eltern als Kunden auf dem Betreuungsmarkt nur bedingt eine Zahlungsbereitschaft für eine höhere Qualität äußern. In einer US-amerikanischen Untersuchung fand Hagy (1997), dass die Nachfrage nach der Strukturqualität von Betreuungseinrichtungen (z.B. gemessen über den Erzieher-Kind-Schlüssel) vorrangig vom Alter des Kindes und in gewissem Umfang auch von der Geschwisterzahl abhängig war – andere Erklärungsgrößen, wie z. B. die Einkommensposition der Eltern, aber keine signifikante Bedeutung hatten. Dies führt Hagy (1997) zu der Schlussfolgerung, dass die Zahlungsbereitschaft der Eltern für eine bessere Strukturqualität nicht sehr ausgeprägt ist – d.h., Eltern nur ein bedingtes Interesse an einer besseren Strukturqualität haben.

derbetreuung der Gesellschaft als ganzes einen Nutzen bringt. Hinweise auf einen solchen volkswirtschaftlichen Nutzen der institutionellen Kinderbetreuung lassen sich in verschiedenen, vorrangig US-amerikanischen Studien, aber auch in deutschen Studien finden:⁷ Sie zeigen u.a., dass eine Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen längerfristig mit niedrigeren Ausgaben für Sonderschulen, für den Strafvollzug oder die Sozialhilfe einhergehen. Ein solcher positiver Nutzen für die Gesellschaft entsteht jedoch nur dann, wenn Kindertageseinrichtungen eine *gute* pädagogische Qualität anbieten. So stellen Tietze et al. (1998) in ihrer empirischen Untersuchung für Deutschland fest, dass eine *gute* Kindergartenqualität im Extremfall für einen Entwicklungsunterschied der Kinder von bis zu einem Jahr verantwortlich ist. Eine Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen kann demnach auch dazu beitragen, dass der volkswirtschaftliche Nutzen, der mit einer Betreuung in Kindertageseinrichtungen prinzipiell verbunden ist, realisiert wird und die gesellschaftlichen Kosten tatsächlich übersteigt.

Weitere Gründe für eine Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen sind mit den politischen Zielen verbunden, die mit einer Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen verfolgt werden. Eines der bedeutendsten Ziele in diesem Zusammenhang ist die Herstellung von Chancengleichheit für Kinder. Unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Region, zu bestimmten Einkommensgruppen oder Bildungsschichten sollen z.B. in Deutschland Kinder über den Besuch eines Kindergartens auf die Schule vorbereitet werden und damit gleiche Startchancen erhalten (Deutscher Bildungsrat 1970). Eine Verwirklichung des Ziels der Chancengleichheit setzt voraus, dass Kinder unabhängig vom Wohnort gleiche Zugangsmöglichkeiten zu Kindertageseinrichtungen haben (vgl. auch Balaguer, Mestres und Penn 1992),⁸ die Beteiligung an der Kindertagesbetreuung unabhängig vom Familieneinkommen ist⁹ und insbesondere, analog zu obiger Argumentation, dass in Kindertageseinrichtungen eine *gute* pädagogische Qualität angeboten wird. Damit hat Qualitätssicherung im Kindertagesstättenbereich auch vor dem Hintergrund der Verwirklichung von Chancengleichheit von Kindern eine elementare Bedeutung.

⁷ Für eine zusammenfassende Darstellung US-amerikanischer Studien vgl. z.B. Consortium for Longitudinal Studies (1983) und für deutsche Studien vgl. z.B. Büchel, Spieß und Wagner (1997) und Tietze (1987).

⁸ Auch die letztverfügbare Jugendhilfestatistik von 1998 weist bereits für die Ebene von Bundesländern stark unterschiedliche Platzquoten für Kinder in Tagesstätten auf (Statistisches Bundesamt 2001).

⁹ Tietze (1993: 141) zeigt auf der Grundlage von Mikrozensusdaten, dass die Kindergartenbeteiligung mit dem Familieneinkommen positiv korreliert ist.

Auch die Bedeutung der Qualitätssicherung in diesem Kontext kann durch empirische Ergebnisse belegt werden. Tietze et al. (1998) belegen deutliche regionale Unterschiede in der pädagogischen Qualität von Kindertageseinrichtungen. Die Ergebnisse von Johansen, Leibowitz und Waite (1996) zeigen, dass Mütter mit einem höheren Bildungsabschluss pädagogischen Qualitätsmerkmalen mehr Bedeutung zumessen als Mütter mit einem niedrigeren Bildungsabschluss; eine analoge Beziehung können die Autoren für das väterliche Einkommen (nicht aber das erwerbstätiger Mütter) finden. Verschiedene Untersuchungen belegen zudem, dass eine *gute* pädagogische Kindertageseinrichtungsqualität besonders Kindern aus anreicherungsschwachen Herkunftsfamilien zugute kommt, dass also bei guter Qualität tendenziell mit kompensatorischen Effekten zu rechnen ist (Hayes et al. 1990).

Ein weiteres bedeutendes Ziel, das mit einer Förderung von Kindertageseinrichtungen üblicherweise verbunden ist, ist eine verbesserte Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Auch hier gilt jedoch, dass eine Verwirklichung dieses Ziels an eine *gute* Qualität in Kindertageseinrichtungen gebunden ist. So zeigen einschlägige empirische Untersuchungen, dass insbesondere für Mütter eine Vereinbarkeit ihrer Erwerbstätigkeit und ihrer Familienaufgaben stark mit der Betreuungsqualität zusammenhängt. So ist es für Mütter sehr wichtig, dass sie ihr Kind bedenkenlos in einer Kindertagesstätte betreuen lassen können. Empirische Studien belegen, dass die Produktivität von Müttern am Arbeitsplatz steigt, je zufriedener sie mit der Betreuung ihrer Kinder in einer Kindertageseinrichtung sind (Galinsky o.J.). Dies wiederum hängt maßgeblich von der Betreuungs- und Erziehungsqualität ab.¹⁰ Eine Qualitätssicherung der Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen ist demnach auch eines jener Instrumente, mit denen die Vereinbarkeitsproblematik zwischen Familien- und Erwerbsarbeit entschärft werden kann.

Schließlich ist zu beachten, dass es auch gesamtgesellschaftlich sinnvoll sein kann, eine Betreuung in Kindertageseinrichtungen über eine *gute* Qualität für Eltern so attraktiv zu machen, dass diese nicht in den „grauen“ Betreuungsbereich ausweichen,¹¹ d.h. in einen Bereich

¹⁰ Auch Elschenbroich (1997) betont, dass sich die Qualität von Kindertageseinrichtungen daran messen lassen muss, ob Eltern tatsächlich entlastet werden.

¹¹ Für den deutschen Kontext merkt Sell (2000) an, dass gerade die derzeitigen Systemmängel mit der gegebenen Angebotsknappheit hinsichtlich der institutionellen Kinderbetreuung dazu führen, dass Qualitätsprobleme der Betreuung z.B. durch den Zwang zum Ausweichen in die „privatisierten“ Formen der Betreuung und der Nachfragerealisierung auf dem „Schwarzmarkt“ generiert werden.

der Kinderbetreuung (z.B. die Betreuung durch Nachbarn, Au-pairs o.ä.), in dem die Qualität einer nicht-elterlichen Betreuung öffentlich kaum gesteuert werden kann.¹²

3 Anforderungen an Qualitätssicherungssysteme

Auch wenn vielfältige Gründe dafür sprechen, dass insbesondere die pädagogische Qualitätssicherung im Kindertagesstättenbereich nicht dem Markt alleine überlassen werden kann, sondern staatliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung notwendig sind, bedeutet dies nicht, dass der Staat selbst die Aufgabe der Qualitätssicherung übernehmen muss. Vielmehr ist die Aufgabe des Staates darin zu sehen, Rahmenbedingungen für ein effizientes und effektives Qualitätssicherungssystem zu setzen. Wenn wir im folgenden wichtige Anforderungen bzw. auch Voraussetzungen für ein solches Qualitätssicherungssystem diskutieren, so gelten diese unabhängig von der organisatorischen Verankerung eines solchen Systems. Darüber hinaus sind die Ausführungen nicht als ein endgültiges Anforderungsprofil zu verstehen, sondern als eine Grundlage, auf der eine systematische Diskussion und Ausarbeitung der Anforderungsprofile von Qualitätssicherungssystemen erst noch geleistet werden muss.

1. **Anforderung – Qualitätskonsens:** Eine erste Voraussetzung und auch Anforderung an ein Qualitätssicherungssystem ist ein Konsens darüber, was unter einer *guten* Qualität verstanden wird. Nun wird nicht zuletzt gerade von Pädagogen eingewandt, dass ein solcher Konsens nicht herbeizuführen sei, da unter pädagogischer Qualität ein mehrdimensionales, facettenreiches und wertebehaftetes Gebilde zu verstehen ist. Eine wie auch immer geartete Definition von pädagogischer Qualität von Kindertageseinrichtungen beinhalte ganz bestimmte Sichtweisen, Interessen und Prioritäten und reflektiere Wertungen und Überzeugungen (Moss 1994; Katz 1996). So würden Eltern, Erzieherinnen, Träger, Arbeitgeber und Kinder jeweils ganz andere Aspekte der Qualität in den Vordergrund der Betrachtung stellen. Aus dieser Vielfalt von Interessen resultiert jedoch keinesfalls die Konsequenz, dass verbindliche Aussagen über Inhalte, Ziele und Wertigkeiten pädagogischer Qualität nicht möglich sind. Eine Verständigung über zentrale Dimensionen pädagogischer Qualität kann und muss über Aushandlungsprozesse erfolgen. Der Konsensbil-

¹² Dies soll nicht heißen, dass es nicht aus anderen gesellschaftlichen Gründen heraus sinnvoll sein kann, wenn Eltern den „grauen“ Betreuungsbereich nutzen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die Betreuung durch ehrenamtliches Engagement abgedeckt wird – denn von ehrenamtlichem Engagement kann ein Gemeinwesen aus ganz unterschiedlichen Gründen heraus profitieren (vgl. dazu Kreyenfeld und Wagner 2000).

dungsprozess muss daher vorrangig und zuallererst innerhalb der Profession (speziell: ErzieherInnen, Aus- und FortbildnerInnen und WissenschaftlerInnen) erfolgen.¹³

2. **Anforderung – Messbarkeit und Überprüfbarkeit:** Der geforderte Qualitätskonsens muss außerdem so erfolgen, dass die vereinbarten zentralen Qualitätsstandards „*mit einem hohen Grad an intersubjektiver Übereinstimmung (Objektivität) feststellbar*“ sind (Tietze et al. 1998: 363). Dies bedeutet, dass die Verständigung auf bestimmte Dimensionen der Qualität vor dem Hintergrund der Messbarkeit dieser Dimensionen und der Überprüfbarkeit der damit verbundenen Standards resultieren muss. Es müssen Feststellungsverfahren vorhanden sein, mit denen eine pädagogisch gute Qualität valide und reliabel gemessen werden kann. Für die Handhabbarkeit in der Praxis ist es außerdem erforderlich, dass eine Beschränkung auf eine überschaubare Anzahl von Qualitätsstandards erfolgt.

3. **Anforderung – Verbesserungsanreize:** Ein Qualitätskonsens der Profession sollte sich nicht nur auf die Festlegung bestimmter Mindeststandards beschränken, sondern auch wünschenswerte Standards mit hohem Niveau mit einbeziehen. Mindeststandards markieren dabei jene Qualität, die eine Grenze nach unten darstellt, die nicht unterschritten werden darf. Daneben sollten gute und sehr gute Standards benannt werden, um dem Praxisfeld Orientierungsmarken für die Qualitätsentwicklung bereitzustellen. Insgesamt gesehen sollte ein Qualitätssicherungssystem zwar an erster Stelle die Sicherstellung von Mindeststandards gewährleisten, es sollte darüber hinaus aber auch Orientierungsmarken und Anreize für eine Überschreitung der Mindeststandards und eine Erfüllung wünschenswerter Standards setzen.

4. **Anforderung – Offenheit:** Da eine gute pädagogische Qualität kein statisches Produkt ist, sondern sich vor dem Hintergrund neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse messen lassen muss, muss auch ein Qualitätssicherungssystem flexibel neue Erkenntnisse bei der Qualitätsmessung und -bewertung miteinbeziehen können.¹⁴ Dies bedeutet auch, dass ein Qualitätssicherungssystem die Praxis einer *guten* Kinderbetreuung nicht ein für allemal

¹³ Die Nationale Qualitätsinitiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000) ist auf einen solchen Konsensbildungsprozess gerichtet.

¹⁴ So fordert auch das Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission, dass die Definition von Kinderbetreuungsqualität ein dynamischer, kontinuierlicher und demokratischer Prozess sein sollte. Dabei wird neben der Anforderung eines „Einführungskonsens“ auch die der „Offenheit“ des Qualitätssicherungssystems angesprochen (vgl. Textor 1999).

festschreiben darf, sondern die Weiterentwicklung einer guten pädagogischen Qualität ermöglichen muss. Qualitätssicherungssysteme müssen somit als offene und „lernende“ Systeme begriffen und ausgelegt werden.¹⁵

- 5. Anforderung – Neutralität:** Eine weitere zentrale Anforderung an ein Qualitätssicherungssystem besteht darin, dass die Qualitätsfeststellung durch eine unabhängige und neutrale Instanz durchgeführt wird. Dies bedeutet, dass keiner der Anbieter einer Kindertagesstättenbetreuung (oder ein Anbieterverband) mit dieser Aufgabe betraut werden darf. Eventuelle Interessenkonflikte mit den Zielen der eigenen Einrichtung müssen vermieden werden. Die Wirksamkeit der Qualitätssicherung steigt außerdem in dem Maße, wie die feststellende Instanz als eine von der Profession anerkannte Außeninstanz Anerkennung und Reputation erfährt.
- 6. Anforderung – Pluralität:** Fernerhin sollten Qualitätssicherungssysteme den vielfältigen Interessen der Eltern, d.h. der Heterogenität elterlicher Präferenzen, Rechnung tragen.¹⁶ Um jedoch sicherzustellen, dass Kinder trotz der Probleme der Qualitätsbeurteilung und eines eventuellen Qualitätsdesinteresses ihrer Eltern eine gute pädagogische Qualität erfahren, sollte das Qualitätssicherungssystem so gestaltet sein, dass Unterschiede in den elterlichen Präferenzen nur im Bereich wünschenswerter Standards zum Tragen kommen. Eine Berücksichtigung heterogener Elternpräferenzen in diesem wünschenswerten Bereich bedeutet, dass Eltern Auswahlkriterien zur Verfügung stehen müssen, mit denen sie eine ihren Interessen entsprechende Einrichtung auswählen können.¹⁷

¹⁵ Die Bedeutung der Offenheit eines Qualitätssicherungssystems für weitere Entwicklungen zeigte sich auch bei der Einführung eines Gutscheinsystems im britischen Kindertagesstättenbereich. Dort wurde bei der Definition von Qualität hauptsächlich auf bislang wenig mess- und operationalisierbare Output-Standards vertraut und die Weiterentwicklung wichtiger Input-Standards, wie die Qualifikation des Betreuungspersonals, vernachlässigt (Drummond 1997: 7). Experten sehen auch darin einen Grund für das Scheitern des britischen Gutscheinversuchs (vgl. Kreyenfeld, Spieß und Wagner 2001).

¹⁶ Dieser Forderung findet im § 50 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes, in dem dort festgelegten Wunsch- und Wahlrecht der Eltern seine gesetzliche Verankerung. Auch das Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission fordert, dass es eine Vielfalt an Angeboten geben sollte, damit Eltern auswählen können. Dabei sollten alle Einrichtungen den Wert von Vielfalt positiv herausarbeiten (vgl. Textor 1999).

¹⁷ Für Deutschland formulieren Wehrmann und Abel (2000: 154) diese Anforderungen wie folgt: „*Weil sich die Jugendhilfe von einer angebotsorientierten zu einer nachfrageorientierte Jugendhilfe entwickelt, und sich somit stärker nach den Wünschen und Bedarfen von Eltern im Sinne von Kundenorientierung richtet, muss es konsequenterweise auch Auswahlkriterien für die Eltern als Kunden geben*“.

- 7. Anforderung – Universalität:** Um dem Ziel der Chancengleichheit Rechnung zu tragen, sollte ein Qualitätssicherungssystem weder nach Einkommens- und Bildungsgruppen noch nach regionaler Zugehörigkeit differenzieren.¹⁸ Die universelle Gültigkeit der festgelegten Qualitätsstandards ist somit eine weitere Anforderung für ein Qualitätssicherungssystem. Dies bedeutet auch, dass nach Möglichkeit nicht mehrere Qualitätssicherungssysteme nebeneinander existieren sollten. Vielmehr sollte von staatlicher Seite dafür gesorgt werden, dass möglichst nur *ein* Qualitätssicherungssystem Eltern über die pädagogische Qualität der Einrichtungen informiert.¹⁹
- 8. Anforderung – Beteiligung aller Akteure:** Für die Einführung und auch die Akzeptanz eines Qualitätssicherungssystems ist es außerdem von großer Bedeutung, dass diese auf einem breiten Konsens basiert, d.h., dass die verschiedenen Akteursgruppen an der Einführung beteiligt sind: So sollten Vertreter aus den einschlägigen Wissenschaftsbereichen (Pädagogen, Psychologen), Vertreter des pädagogischen Personals (z.B. Gewerkschaftsvertreter), Vertreter aus dem Ausbildungs- und Fortbildungsbereich, Vertreter aus dem Bereich der Trägerschaft und Jugendhilfeadministration wie auch Vertreter der Elternschaft in den Einführungsprozess mit einbezogen werden. Dies bedeutet auch, dass die Einführung eines Qualitätssicherungssystems nicht als ein punktueller hoheitlicher Akt, sondern als Prozess verstanden werden muss, an dem die unterschiedlichen Akteursgruppen zu beteiligen sind.²⁰

Im Kasten 1 werden die acht zentralen Anforderungen an ein Qualitätssicherungssystem noch einmal stichwortartig zusammengefasst.

¹⁸ Wenn man das Ziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, das in Artikel 106 des Grundgesetzes seinen Niederschlag findet, ernst nimmt, so hat dies zur Konsequenz, dass im gesamten Bundesgebiet einheitliche Qualitätsstandards existieren sollten.

¹⁹ Da die Setzung von Standards immer mit Kosten verbunden ist, erscheint auch unter ökonomischen Gesichtspunkten eine zentrale Regelsetzung und eine universelle Gültigkeit der Regeln für alle effizienter. Für die USA fordert bspw. Clark-Stewart (1992) auch aus diesen Gründen heraus einheitliche, zentral gesetzte Standards für Kindertageseinrichtungen.

²⁰ Cryer (1999: 44) meint in ähnlichem Kontext: „*Thus quality must be continually redefined, and only through a **process** of definition will any result be accepted by the constituents for whom it was created*“ (Hervorhebung der Verfasser).

Kasten 1: Zentrale Anforderungen an ein Qualitätssicherungssystem für Kindertageseinrichtungen	
1.	Qualitätskonsens
2.	Messbarkeit und Überprüfbarkeit
3.	Verbesserungsanreize
4.	Offenheit
5.	Neutralität
6.	Pluralität
7.	Universalität
8.	Beteiligung aller Akteure

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

4 Gegenwärtige Qualitätssicherung in Deutschland und ihre Ergebnisse

Die Entwicklung einer Alternative zum bisherigen deutschen Qualitätssicherungssystem ist nur dann sinnvoll, wenn das gegenwärtige deutsche System zu keinen optimalen Ergebnissen führt bzw. den aufgeführten Anforderungen nicht entspricht. Inwiefern ist in Deutschland eine Diskussion über ein alternatives Qualitätssicherungssystem also überhaupt notwendig? Dies ist zunächst nicht offensichtlich, da die Qualität der Betreuung in Kindertageseinrichtungen in Deutschland durch zahlreiche Ländergesetze, Verordnungen, interne Verwaltungsvorschriften und einrichtungsspezifische Regelungen umfangreich geregelt ist. So werden durch Regelungen für Raumgrößen, Erzieher-Kind-Schlüssel, durch Aus- und Fortbildungsvorschriften etc. maßgebliche Indikatoren der Strukturqualität²¹ geregelt, auch wenn diese zwischen den Ländern erheblich differieren. Daneben wird die Qualität pädagogischer Prozesse, d.h. die Art der pädagogischen Arbeit mit den Kindern in Form von pädagogischen Konzepten und Curricula zumindest informell reguliert.

Für die Sicherung solcher Qualitätsstandards sind im derzeitigen deutschen System im Wesentlichen die Landesjugendämter zuständig, die nur bei Erfüllung bestimmter Qualitätsstandards eine Betriebsgenehmigung erteilen. Die Einhaltung der einschlägigen Mindestanforderungen kann zudem durch Mitarbeiter des Landesjugendamtes (Heimaufsicht) im Rah-

²¹ Pädagogische Qualität lässt sich als komplexes Gebilde in Anlehnung an Tietze et al. (1998) in drei Bereiche einteilen: die Qualität pädagogischer Strukturen (Strukturqualität), die Qualität pädagogischer Prozesse (Prozessqualität) und die Qualität pädagogischer Orientierungen (Orientierungsqualität).

men von Begehungen überprüft werden. Darüber hinaus beraten die einzelnen Träger über ihre trägerspezifischen Fachberatersysteme ebenfalls die Einrichtungen in Qualitätsfragen. Die Aufgaben der Fachberatungen umfassen insbesondere Information und Einzelberatung in pädagogischen und organisatorischen Fragen, Koordination der pädagogischen Arbeit der Einrichtungen eines Trägers untereinander, Fortbildung und Supervision. Die Fachberatungskräfte sind i.d.R. bei einem Trägerverband angestellt und für mehrere Kindertageseinrichtungen zuständig.

4.1 Erfüllung der Anforderungen an ein Qualitätssicherungssystem

Entspricht dieses Qualitätssicherungssystem den oben dargestellten Anforderungen? Dies soll im Folgenden untersucht werden, wobei gesondert auf die einzelnen Anforderungsmerkmale eingegangen werden soll.

Anforderungsmerkmal: Qualitätskonsens

Im Feld der deutschen Pädagogik sind bisher verschiedene – methodisch recht unterschiedlich orientierte – Ansätze der Qualitätsentwicklung entstanden (vgl. Bremische Evangelische Kirche 1999). Diese existieren in der Praxis nebeneinander und haben ihre jeweiligen Anhänger. Als Beispiele sind die Konzepte des Kronberger Kreises für Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen (1998) und die Ansätze zur Qualitätssicherung nach internationalen Normen zu nennen (siehe Kasten 2).²² Von einem Konsens über die zentralen Dimensionen pädagogischer Qualität sowie die Verständigung über Mindest- oder wünschenswerte Standards, die dem Kriterium der Überprüfbarkeit genügen, ist man in der deutschen Profession jedoch noch weit entfernt ist.

²² Für einen internationalen Vergleich weiterer Ansätze vgl. Fthenakis und Textor (1998); Hartmann und Stoll (1996); Moss (1994) und Roßbach (1993).

Kasten 2: Qualitätsentwicklung nach Kronberger Kreis und nach ISO 9000 ff

Die „*Qualitätsentwicklung des Kronberger Kreises*“ enthält mit 400 Indikatoren, die gute Fachpraxis in Kindertageseinrichtungen beschreiben, eine differenzierte und weitgehend systematische Sammlung von Aspekten pädagogischer Qualität in Kindergärten. Qualitätsstandards als Richtgröße, an denen sich festmachen ließe, ob eine Mindest- oder wünschenswerte Qualität gegeben ist, werden allerdings nicht gegeben.

Die Ansätze zur *Qualitätssicherung im Kindergartenbereich nach internationalen Normen* beziehen sich auf die Normenreihe ISO 9000 ff bzw. EN 9000 ff oder DIN 9000 ff (Krämer 1999; Dischinger 1999; Teichmann 1996). Wie für diese Zertifizierungsverfahren charakteristisch, liefern sie eine Information darüber, ob der Organisationsaufbau- und -ablauf eines Dienstleistungsanbieters prinzipiell dazu geeignet ist, Dienstleistungen zu erstellen, die bestimmten Kriterien entsprechen. Sie beinhalten aber keine Informationen für die Nachfrager, ob und in welchem Ausmaß die Dienstleistung einer Kindertagesstätte den von der Profession gesetzten Kriterien pädagogischer Qualität tatsächlich entspricht.

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Tietze et al. (1998).

Anforderungsmerkmal: Messbarkeit und Überprüfbarkeit

Um den Anforderungen an die Messbarkeit und Überprüfbarkeit der Qualitätsstandards zu genügen, müssen Feststellungsverfahren zu ihrer Erfassung vorliegen. Obwohl zahlreiche Ansätze zur Qualitätssicherung existieren, kann die deutsche Pädagogik kaum auf bereits vorliegende Verfahren zu deren Messbarkeit und Überprüfbarkeit zurückgreifen. Nur in einem Fall wurde ein Verfahren entwickelt, das grundlegenden Gütekriterien sozialwissenschaftlichen Messens genügt. Dieses Feststellungsverfahren, die Kindergarten-Einschätzskala (KES), wurde von Tietze, Schuster und Roßbach in der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf der Basis der Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS) von Harms und Clifford (1980) für den deutschen Kindertageseinrichtungsbereich entwickelt (siehe Kasten 3).²³

²³ Mittlerweile wurde die Early Childhood Environment Rating Scale auch in anderen zahlreichen Ländern, u.a. in Italien, Korea, Portugal, Russland, Schweden und Spanien weiterentwickelt.

Kasten 3: Die Kindergarten-Einschätzskala

Die Kindergarten-Einschätz-Skala (KES) stellt im deutschen Sprachraum erstmals ein nach wissenschaftlichen Kriterien entwickeltes Instrument zur Verfügung, mit dem die globale pädagogische Prozessqualität²⁴ in Kindergartengruppen für Kinder von 3 bis 6 Jahren festgestellt werden kann. Die KES liefert auf der Grundlage einer mehrstündigen Beobachtung in einer Kindergartengruppe ein Qualitätsprofil sowie einen Gesamtwert für die globale Prozessqualität. Sie zielt damit ab auf die Qualität des pädagogischen Produktes, die Qualität der pädagogischen Dienstleistung (Output), wie sie von den pädagogisch Handelnden unter bestimmten Rahmenbedingungen (Strukturqualität) und unter bestimmten Leitbildern (Orientierungsqualität) hervorgebracht wird. Bisher haben sich mehrere hundert pädagogische Fachkräfte aus ganz Deutschland (und Österreich) mit ganz unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern in der Anwendung der KES schulen lassen. Ebenfalls liegen mehrere größere Evaluationsstudien unter Anwendung der KES vor. Tietze et al. (1998) weisen nach, dass die Prozessqualität maßgeblich mit Merkmalen der Strukturqualität korreliert; andererseits wird sie durch diese nicht determiniert.²⁵

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Tietze, Schuster und Roßbach (1997).

Anforderungsmerkmal: Verbesserungsanreize

Das gegenwärtige deutsche System bietet keine signifikanten und systematischen Anreize zu einer Überschreitung der festgesetzten Mindestqualitätsstandards. Ebenso wenig setzt es Orientierungsmarken für eine wünschenswerte Qualität, die für die Nachfrager ersichtlich ist. Gleichwohl ist nicht ausgeschlossen, dass einzelne Einrichtungen und Träger die von den Ländern gesetzten Mindeststandards überschreiten (vgl. dazu auch die empirischen Ergebnisse in Abschnitt 4.2).

²⁴ Vgl. Fußnote 21.

²⁵ In ähnlicher Weise zeigt beispielsweise auch Blau (1996) auf der Basis einer umfassenden US-amerikanischen Untersuchung, dass auf der einen Seite bestimmte Merkmale der Strukturqualität (wie der Erzieher-Kind-Schlüssel) nur bedingt die Prozessqualität einer Einrichtung erklären (gemessen über die Early Childhood Environment Rating Scale ECERS und die Infant-Toddler Environment Rating Scale ITERS). Auf der anderen Seite unterstreicht die Untersuchung von Blau (1996) aber auch, wie bedeutend die Ausbildung des Betreuungspersonals für das Angebot einer guten Prozessqualität ist (vgl. auch Cost, Quality & Child Outcome Study Team 1995).

Anforderungsmerkmal: Offenheit

Die Frage, ob das Anforderungsmerkmal „Offenheit“ im derzeitigen deutschen Qualitätssicherungssystem erfüllt ist, lässt sich zunächst positiv beantworten. Denn es ist nicht per se ausgeschlossen, dass die existierenden Mindeststandards durch neue gesetzliche Regelungen und Verordnungen an neue wissenschaftliche Erkenntnisse angepasst werden. Allerdings hat in den zurückliegenden Jahren das staatlich verantwortete Qualitätssicherungssystem Offenheit im Wesentlichen nur „nach unten“ gezeigt, indem gegebene Standards abgesenkt bzw. im Rahmen von Deregulierungsmaßnahmen aufgehoben wurden (Reidenbach 1996). Hinzu kommt, dass keinerlei Prozeduren festgelegt sind, die eine systematische Anpassung an neue Entwicklungen sicherstellen.

Anforderungsmerkmal: Neutralität

Eine neutrale Festlegung und Kontrolle der Qualitätsstandards ist im bisherigen deutschen System nicht gegeben. Da die Aufgabe der Qualitätssicherung bei staatlichen Stellen angesiedelt ist und diese zugleich die für die Einhaltung von Qualitätsstandards erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen müssen, ist (besonders in Zeiten leerer öffentlicher Kassen) ein Interessenkonflikt vorprogrammiert.

Kommunen und Länder können in ihrer Rolle als maßgebliche Finanziere von Kindertageseinrichtungen strukturell kein ausgeprägtes Interesse an hohen Qualitätsstandards haben, da diese i.d.R. mit höheren Kosten verbunden sind. Dieser prinzipielle Interessenkonflikt wurde insbesondere bei der Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz im KJHG deutlich, wo immer wieder darauf hingewiesen wurde, dass quantitative Probleme bzw. Kostenprobleme auf Kosten der Qualität gelöst würden.²⁶

Anforderungsmerkmal: Pluralität

Eine Einbeziehung unterschiedlicher elterlicher Präferenzen, was die Qualität der Kindertagesstättenbetreuung angeht, ist im bisherigen deutschen System nur bedingt gegeben. Dies gilt sowohl für nicht-pädagogische Qualitätsmerkmale, wie Öffnungs-²⁷ und Bringzeiten,

²⁶ So formulierte beispielsweise der Städtetag (1997: 743): „*Angesichts dieser Entwicklungen [Belastung kommunaler Verwaltungshaushalte] sind nachhaltige Konsolidierungen im Kindergartenbereich unverzichtbar. Deshalb müssen jetzt Standards überprüft werden, desgleichen Gruppengrößen.*“ Damit ist nichts anderes als die Absenkung der Qualitätsstandards, bspw. der Regelungen zu Gruppengrößen, gemeint.

²⁷ So konnte z.B. auf der Basis der Daten des Sozio-oekonomischen Panels festgestellt werden, dass sich 65% der befragten Mütter in Westdeutschland und 80% der ostdeutschen Mütter flexiblere Öffnungszeiten von Kindergärten wünschen, um Beruf und Familie besser zu vereinbaren (vgl. Kreyenfeld, Spieß und Wagner 2001).

Schließungszeiten während des Arbeitsjahres, als auch für pädagogische Qualitätsaspekte. Bei den nicht-pädagogischen Qualitätsmerkmalen bestehen für Eltern bei den Einrichtungen in ihrem Wohnbereich oft keine Alternativen, bei den pädagogischen Qualitätsmerkmalen ist es Eltern kaum möglich, die ihren Präferenzen entsprechende Qualität einer Kindertagesstätte zu erkennen und zu beurteilen. Die Qualitätssicherungsinstrumente der Betriebserlaubnis, der Kontrollen durch FachberaterInnen und auch die ErzieherInnenaus- und -fortbildung liefern im bisherigen deutschen System keine Informationen über das tatsächliche *Ausmaß* der angebotenen pädagogischen Qualität. Demnach haben Anbieter im deutschen System auch nur wenig Anreize sich über eine bessere pädagogische Qualität Wettbewerbsvorteile zu verschaffen. Ein wirklicher Wettbewerb um „Kunden“ bzw. die Eltern findet bisher nur bedingt statt.²⁸

Anforderungsmerkmal: Universalität

Wenn das Ziel der Chancengleichheit für alle Kinder – auch unabhängig von ihrer Regionszugehörigkeit – ernst genommen wird, so sind die divergierenden Qualitätsstandards zwischen den Bundesländern als nicht zielkonform zu bewerten. Konkret heißt dies, dass dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse nur bedingt Rechnung getragen ist, da in den unterschiedlichen Bundesländern unterschiedliche Qualitäten angeboten werden. So bemängelt auch Textor (1999: 23), dass in der Bundesrepublik bisher eine länderübergreifende Politik fehlt, *„die zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen Kindertagesstättengesetze und entsprechenden Verordnungen der Länder sowie zu allgemein akzeptierten Qualitätskriterien führen könnte“*. Auch für den zentralen Bereich der Ausbildung des pädagogischen Personals lässt sich eine fehlende Universalität bemängeln. Rauschenbach, Beher und Knauer (1995: 135ff.) kommen in ihrer Analyse des Ausbildungsgangs „Erzieherin und Erzieher“ zu dem Schluss, dass sich dieses Berufsbild durch eine *„zerklüftete und unübersichtliche Ausbildungslandschaft“* außerhalb des dualen Ausbildungssystems auszeichnet, und es machen sich Deprofessionalisierungstendenzen durch die Einführung neuer *„Kurzzeitqualifizierungen“* breit.

²⁸ Gleichwohl gibt es erste Beispiele, wie z.B. der Landesverband der Evangelischen Tageseinrichtungen für Kinder in Bremen, die zeigen, dass Einrichtungen über zusätzliche Qualitätsmerkmale bzw. Produkte, wie z.B. eine Ernährungsberatung in der Kindertagesstätte, einen Familienservice für Firmen, die „Kindertagesstätte als Hotel“ oder auch gesonderte Weiterbildungsmaßnahmen, um Kunden werben (Wehrmann und Abel, 2000: 123 ff.).

Anforderungsmerkmal: Beteiligung aller Akteure

Das bisherige deutsche Qualitätssicherungssystem sieht eine Beteiligung relevanter Bezugsgruppen wie z.B. Wissenschaftler, Vertreter des pädagogischen Personals, Vertreter aus dem Ausbildungs- und Fortbildungsbereich oder Elternvertreter nicht vor. Die Etablierung, Veränderung oder auch Aussetzung von Standards erfolgt im Wesentlichen als politisch-administrativer Akt, nicht selten im Gegensatz zum gegebenen Professionswissen, und, zumindest in den zurückliegenden Jahren, vorzugsweise motiviert durch Finanzierungsinteressen. Dem Ausschluss der Beteiligung relevanter Bezugsgruppen bei der Festsetzung kostenrelevanter Standards steht ein Desinteresse bei nicht primär kostenverbundenen Standards gegenüber, die, wie im Falle des Kindergartencurriculums, der Beliebigkeit anheim gestellt werden.

Abschließend lässt sich festhalten, dass das deutsche Qualitätssicherungssystem nicht den oben ausgeführten Anforderungen genügt – weitere Überlegungen zur Verbesserung der Qualitätssicherung in deutschen Kindertageseinrichtungen sind demnach erforderlich.

4.2 Ergebnisse der bisherigen Qualitätssicherung

Hinsichtlich der Frage nach dem Erfolg der bisherigen deutschen Qualitätssicherung gibt es – neben den eben dargestellten Antworten hinsichtlich der einzelnen Anforderungsmerkmale – auch umfassende empirische Hinweise. In einem breit angelegten Forschungsprojekt von Tietze et al. (1998) wurde die pädagogische Qualität von 103 Kindergartengruppen (mit 422 Kindergartenkindern und ihren jeweiligen Familien) aus verschiedenen Bundesländern (Ost und West) in mehreren Bereichen untersucht. U.a. wurden Aspekte pädagogischer Strukturqualität (z.B. Ausbildung und Arbeitssituation der ErzieherInnen, Gruppengröße, Erzieher-Kind-Schlüssel), Merkmale pädagogischer Orientierungsqualität (z.B. das Bild vom Kind, die Erziehungsziele, die Einstellung zu Erziehungsmaßnahmen) und Merkmale pädagogischer Prozessqualität (wie z.B. die Anregung der Kinder in Hinblick auf Sprache, Kreativität und soziale Kompetenz) erfasst und auf ihre Bedeutung für die Entwicklung der Kinder untersucht.

Ein Ergebnis dieser Studie ist, dass in fast allen Einrichtungen zwar ein Mindestniveau pädagogischer Qualität gegeben ist, „gute“ und „Spitzen-Qualität“ aber nur in einer Minderheit von Kindertageseinrichtungen zu finden sind. Gute Prozessqualität wurde von 40 % der Halb- und Ganztagsgruppen in Westdeutschland erreicht, aber nur von 2 % der Gruppen in Ostdeutschland; allerdings fand sich bei den Ganztageseinrichtungen in Ostdeutschland auch

keine Gruppe mit „unzureichender“ Qualität, während diese relativ häufig bei den Ganztagsgruppen in Westdeutschland vorkommt: Jede siebte Ganztagsgruppe in Westdeutschland ist danach durch eine unzureichende globale Prozessqualität gekennzeichnet. Diese Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland verringerten sich allerdings, wenn die Bedingungen der Strukturqualität berücksichtigt wurden, was wiederum unterstreicht, welche Bedeutung politisch regulierbaren und veränderbaren Rahmenbedingungen, wie den Merkmalen der Strukturqualität, zukommt.²⁹

In einer anderen, qualitativ orientierten Untersuchung von Zimmer et al. (1997) in 37 Kindergärten, die in der Vergangenheit an intensiven Reformprozessen teilgenommen hatten, zeigte sich ebenfalls, dass das bestehende Qualitätssicherungssystem nicht in der Lage war, das im Reformprozess erreichte höhere Qualitätsniveau zu sichern. Die Studie kommt zu dem Schluß, dass die aktuellen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen meist nicht ausreichen, um das pädagogische Personal so zu qualifizieren, damit die neuen pädagogischen Ansätze in Kindertageseinrichtungen verwirklicht werden können. Es hängt offensichtlich entscheidend von Zufälligkeiten ab, welche Bedeutung einzelne Träger der Fort- und Weiterbildung des pädagogischen Personals beimessen und ob zeitgemäße Erziehungsstile in den Einrichtungen verwirklicht werden.

Dass weitreichende Qualitätsverbesserungen mit Auswirkungen auf den kindlichen Entwicklungsstand durch intensive Fortbildung und Begleitung des pädagogischen Personals erreicht werden können, legt eine Studie von Wolf, Becker und Conrad (1999) nahe.

Auch wenn diese Studien in ihren Zielstellungen und im methodischen Ansatz unterschiedlich orientiert sind, verdeutlichen auch sie in ihren Ergebnissen gemeinsam die Notwendigkeit einer Neuregelung der Qualitätssicherung in Deutschland.

²⁹ Auch im Hinblick auf die ErzieherInnenausbildung kann in Deutschland keinesfalls von einer Spitzenqualität ausgegangen werden. Vielmehr steht Deutschland, was die ErzieherInnenausbildung angeht, im europäischen Vergleich an hinterer Stelle (Oberhummer und Ulrich 1997). Die seit 1970 in Deutschland bestehende Ausbildungsform der ErzieherInnen führt nach Expertenmeinung dazu, dass die Auszubildenden zu jung sind und die Struktur des Ausbildungsortes, der Berufsfachschule, kontraproduktiv auf kreatives und eigenständiges Lernen wirkt (o.V. 2000).

5 Lösung: Gütesiegel ?

Fest steht, dass das deutsche Qualitätssicherungssystem den oben ausgeführten Anforderungen an ein Qualitätssicherungssystem sowohl aus theoretischen Überlegungen heraus wie auch aus empirischer Perspektive nicht genügt. Welches System einer Qualitätssicherung könnte den genannten Anforderungen besser gerecht werden? Aus unterschiedlichen Gründen heraus, so unsere Argumentation, kann dies ein Gütesiegelsystem gewährleisten. Zentrales Charakteristikum eines Gütesiegelsystems ist die Vergabe eines Qualitätssiegels an Kindertageseinrichtungen, sofern diese eine *gute* Bildungs-, Betreuungs- und Erziehungsqualität anbieten.

Erste Voraussetzung zur Einführung eines Gütesiegelsystems ist ein *Konsens* über die Dimensionen einer guten pädagogischen Qualität in der deutschen frühpädagogischen Profession. Als ein erster konkreter Schritt muss ein solcher Konsens über die Dimensionen einer guten pädagogischen Betreuungsqualität *organisiert* und moderiert werden. Als Träger dieser Konsensbildung kommen Gruppen in Frage, die sich im Idealfall aus Vertretern der relevanten Akteursgruppen zusammensetzen: Dies sind insbesondere Vertreter der Gewerkschaften und sonstiger berufständischer Organisationen von ErzieherInnen, Vertreter der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, der Wissenschaft und des Ausbildungssystems. Das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das nach § 83 KJHG die politische Instanz ist, der die Aufgabe zufällt, für Anregungen im Bereich der Jugendhilfe mit überregionaler Bedeutung zu sorgen, könnte die Stelle für eine entsprechende Initiative sein.³⁰

Bei der Konsensfindung innerhalb der deutschen Profession sollte außerdem auf die Erfahrungen in anderen Ländern zurückgegriffen werden. Denn trotz aller Unterschiede weißt z.B. Cryer (1999) darauf hin, dass die weltweit unterschiedlichen Qualitätsstandards erhebliche Gemeinsamkeiten aufweisen. So unterscheiden sich die Merkmale einer guten pädagogischen Qualität, wie sie der US-amerikanische Berufsverband NAEYC (1984, 1991 und 1998) festgelegt hat, nicht substantiell von der Qualitätsdefinition der EU (Balaguer, Mestres und Penn 1992) oder dem World Health Organization's Child Care Facility Schedule (World Health Organization 1990).

³⁰ Ein solcher Qualitätskonsens sollte auch eine Reform der deutschen ErzieherInnenausbildung beinhalten. So wird beispielsweise von den Betroffenen selbst (der Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, dem Bundesverband Evangelischer Erzieherinnen und Sozialpädagoginnen und der Katholischen Erzieherinnengemeinschaft) eine fünfjährige Erzieherinnenausbildung gefordert, die den Wechsel von der Theorie in die Praxis garantiert und mit einem Fachhochschulabschluss enden soll (o.V. 2000).

Konkret könnte eine solche Konsensbildungsprozess auf der gegenwärtig laufenden Nationalen Qualitätsinitiative des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2000)³¹ aufbauen, die u.a. zum Ziel hat, Qualitätskriterienkataloge zu erstellen. Fernerhin hat auch das Netzwerk Kinderbetreuung der Europäischen Kommission Empfehlungen hinsichtlich der Qualität in europäischen Kindertageseinrichtungen verfasst, die als Orientierungshilfe dienen können, da sie bereits das Ergebnis der Diskussionen zwischen Experten aus allen EU-Ländern sind (Textor 1999).

Mit der Kindergarten-Einschätz-Skala (KES) liegt außerdem ein erstes Instrument vor, mit dem nach wissenschaftlichen Kriterien eine gute pädagogische Qualität objektiv gemessen und überprüft werden kann. Auf den Erfahrungen mit dieser Skala kann aufgebaut werden, wenn es darum geht, Instrumente zu finden, mit denen die *Qualitätsdimensionen gemessen und überprüft* werden können, auf die man sich im ersten Schritt eines Gütesiegelsystems geeinigt hat. Ebenso könnte auf Erfahrungen zurückgegriffen werden, die mit Akkreditierungsprogrammen für Kindertageseinrichtungen in den USA und Australien gewonnen wurden (NAEYC 1998). Insbesondere wären die Erfahrungen des US-amerikanischen Bundesstaates North Carolina interessant, der im Jahr 2000 eine Art Gütesiegelsystem zur Qualitätssicherung im Kindertageseinrichtungsbereich implementiert hat. So hat North Carolina eine „Fünfsterne-Skala“ für Kindertageseinrichtungen und den Bereich der Tagespflege eingeführt. Die Sterne stehen für unterschiedliche Qualitätsstufen. Sie werden in Abhängigkeit eines bestimmten Punktesystems vergeben, wobei die von einer Einrichtung erzielte Punktzahl die Prozessqualität einer Einrichtung wiedergeben, die von gut geschulten WissenschaftlerInnen bewertet wird (vgl. North Carolina Department of Health and Human Resources 2000).

Ein zentrales Element eines Gütesiegelsystems sollte sein, dass eine *neutrale Instanz* mit der Vergabe von Gütesiegeln für die Qualität einer Kindertageseinrichtung beauftragt ist. Diese Instanz sollte über öffentliche Gelder gefördert werden, sie müsste allerdings nicht selbst Teil der öffentlichen Hand sein, vielmehr könnte auch eine private Institution mit der Vergabe eines Kindertagesstättengütesiegels beauftragt werden. Wer diese Aufgabe in Deutschland übernimmt, könnte über eine öffentliche Ausschreibung bestimmt werden. Wenn eine solche Ausschreibung außerdem in vorher festgelegten Zeiträumen wiederholt wird, hätten die mit der Vergabe beauftragten Instanzen zusätzliche Anreize zu einer guten „Performance“, da sie

³¹ Siehe Fußnote 3.

sich darüber für weitere Ausschreibungsrunden qualifizieren könnten. Die Ausschreibung selbst könnte vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Verbindung mit den Bundesländern (und den Spitzenorganisationen der freien und öffentlichen Träger) initiiert werden.³² Dies würde auch betonen, dass es sich bei der Qualitätssicherung in Kindertageseinrichtungen um eine Aufgabe von überregionaler, d.h. nationaler Relevanz handelt.

Das Gütesiegel selbst sollte von der qualitätssichernden Instanz aufgrund von Qualitätseinstufungen vor Ort vergeben werden. Eine sehr wichtige Voraussetzung besteht darin, dass diese Einstufungen auf der Basis von Besuchen in den Kindertagesstätten erfolgen, die von gut geschultem Personal durchgeführt werden. Dieses Personal ist von der gütesiegelvergebenden Instanz mit der Qualitätsfeststellung beauftragt, es muss ihr nicht zwingend angehören. Außerdem müssen jegliche Interessenkonflikte des prüfenden Personals ausgeschlossen werden, d.h., dieses Personal darf nicht selbst Anbieter oder Arbeitnehmer von Trägereinrichtungen sein. Die Qualitätseinstufungen vor Ort sind die Grundlage für die Vergabe des Gütesiegels (bzw. einer bestimmten Stufe des Gütesiegels). Die Vergabe selbst würde durch die qualitätssichernde Instanz erfolgen.³³

Bei der Einführung eines Gütesiegels ist eine weitere grundlegende Entscheidung zu treffen: Soll es ein einstufiges Gütesiegel sein, das im Sinne einer Ja/Nein-Entscheidung eine bestimmte Qualität attestiert oder soll es ein mehrstufiges Gütesiegel sein, das verschiedene Qualitätsniveaus nach außen hin sichtbar macht. Messtheoretisch würde es sich im ersten Fall um eine dichotome Messung handeln, im zweiten Fall um eine Messung auf ordinalem Niveau mit mehreren Abstufungen. Vieles spricht dafür, eine abgestufte Messung, beispielsweise ein Gütesiegel mit bis zu drei oder fünf Stufen oder auch „Qualitätssternen“, ins Auge zu fassen. Man kann davon ausgehen, dass ein solches abgestuftes Gütesiegel nicht nur eine differenziertere Information für potentielle Nutzer beinhaltet, sondern aus sich heraus ein Anreizsystem bildet, eine möglichst hohe Qualitätsstufe zu erreichen, und damit zur Qualitätsentwicklung in den Kindertageseinrichtungen beiträgt. Um allen Kindern ein Mindestmaß an

³² Auch das Kinderbetreuungsnetzwerk der Europäischen Kommission fordert, dass eine Abteilung oder Dienststelle der nationalen Regierungen auf nationaler Ebene dafür verantwortlich sein sollte, eine Infrastruktur für die Planung, Aufsicht, Überprüfung, Unterstützung, Aus- und Weiterbildung, Forschung und Einrichtungsentwicklung zu schaffen (Textor 1999).

³³ Alternativ zu den dargestellten Überlegungen könnte die Vergabe eines Qualitätsgütesiegels für Kindertageseinrichtungen auch als Aufgabe einer „Stiftung Bildungstest“ organisiert werden, wie sie von politischer Seite kürzlich ins Gespräch gebracht wurde.

einer guten pädagogischen Qualität zu sichern, ist es zwingend, dass bereits die Vergabe eines einzigen Sternes an Standards gebunden ist, die eine Mindestqualität gewährleisten. Außerdem sollte die Erteilung einer Betriebserlaubnis an mindestens einen Stern gebunden sein.

Kindertageseinrichtungen sind dynamische Systeme, die sich über die Zeit verändern, z.B. aufgrund von Personalfluktuation, aufgrund von Veränderungen im Einzugsbereich, aufgrund organisatorischer Veränderungen und vielem mehr. Der Gütesiegelvergabe liegt aber immer mehr oder weniger nur eine Momentaufnahme zugrunde (auch wenn in die Qualitätsfeststellung Aspekte der „Geschichte“ einer Einrichtung einbezogen werden können). Von daher kann ein Gütesiegel nur mit einer zeitlich begrenzten Gültigkeit vergeben werden. Seine Verlängerung würde einen erneuten (im Umfang evtl. reduzierten) Qualitätsfeststellungsprozess voraussetzen. Sinnvoll erscheint eine dreijährige Gültigkeit des Gütesiegels, wobei gegen Ende des dritten Jahres die Qualitätsfeststellung für die nächste Gültigkeitsperiode zu erfolgen hätte. Durch die periodischen Qualitätsfeststellungen als Voraussetzungen für den Erhalt des Gütesiegels oder einer bestimmten Stufe bzw. durch die zugleich gegebene Möglichkeit, eine höhere Stufe zu erreichen, sind Anreize zum Angebot einer kontinuierlich guten Qualität bzw. zur Qualitätsverbesserung gegeben.

6 Kombination mit Steuerungsinstrumenten im Finanzierungsbereich

Ein Gütesiegel als Instrument zur Steuerung der Qualität in Kindertageseinrichtungen führt jedoch nur dann zu wünschenswerten Ergebnissen (insbesondere was das Anforderungsmerkmal Universalität betrifft), wenn es mit anderen Steuerungsinstrumenten im Finanzierungsbereich sinnvoll verbunden wird. Zentraler Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, dass ein Gütesiegelsystem ohne darauf abgestimmte Finanzierungsregelungen zu einer Benachteiligung bestimmter Nachfragergruppen führen kann. So könnten sich Eltern, die oberen Einkommensgruppen angehören, Einrichtungen mit einem besseren Gütesiegel bzw. mit mehr „Sternen“ leisten als andere. Da aber insbesondere vor dem Hintergrund der Chancengleichheit von Kindern verhindert werden soll, dass der Besuch einer Einrichtung mit einem höheren Qualitätsgrad von der Einkommensposition eines Haushalts bestimmt wird, sollte die Bildung, Betreuung und Erziehung in Kindertageseinrichtungen insbesondere für untere Einkommensgruppen durch öffentliche Gelder subventioniert werden, sofern die Kosten nicht überhaupt von der öffentlichen Hand übernommen werden. Dies kann prinzipiell über eine sogenannte Objektsubventionierung mit einkommensabhängigen Elternbeiträgen, wie auch über eine einkommensabhängige Subjektförderung erfolgen. Dabei ist es prinzipiell unerheb-

lich, ob die Tageseinrichtung von einem öffentlichen oder einem freien bzw. privaten Träger betrieben wird.

Ein Gütesiegelsystem ist demnach mit dem aktuellen deutschen Finanzierungssystem, das sich durch ein kommunales Angebot und eine Subventionierung der freigemeinnützigen Träger (Objektsubventionierung) und in den meisten Bundesländern durch einkommensabhängige Elternbeiträge charakterisiert, prinzipiell kombinierbar. Die Ergebnisse empirischer Verteilungsanalysen geben für den deutschen Kindertagesstättenbereich jedoch Hinweise darauf, dass das derzeitige Finanzierungssystem nicht primär den Kindertagesstättenbesuch der Kinder aus unteren Einkommensgruppen subventioniert, sondern – was die Höhe der „Netto-Subventionen“ angeht – kaum zwischen den unterschiedlichen Einkommensgruppen differenziert (Kreyenfeld, Spieß und Wagner 2000 und 2001).

Steuerungs- und Finanzierungsinstrumente, welche der Einkommensposition der Nachfrager u.E. besser gerecht werden und auch aus anderen Gesichtspunkten heraus effizienter und effektiver sind, sind einkommensabhängige Subjektsubventionen.³⁴ Ein großer Vorteil einer speziellen Form der Subjektsubventionierung, von Kinderbetreuungsgutscheinen, besteht darin, dass diese die Nachfragermacht stärken und damit den Kunden der Dienstleistung „Kinderbetreuung“ in den Vordergrund stellen. Die Anbieter wiederum könnten ihre Wettbewerbsposition nicht nur im Wettbewerb um mehr „Sterne“, sondern auch im Wettbewerb um mehr Betreuungsgutscheine verbessern.

Damit könnten sowohl ein Gütesiegelsystem als auch Kinderbetreuungsgutscheine ihre jeweilige Wirkung im Vergleich zu einem Zustand der alleinigen Implementierung noch vergrößern. Die Kombination von Kinderbetreuungsgutscheinen und einem Gütesiegelsystem würde also ein System des Angebotes von Humandienstleistungen skizzieren, in dem die Vorteile des Wettbewerbs nicht nur bei der Qualitätssicherung, sondern auch auf der Finanzierungsseite genutzt werden könnten.³⁵

³⁴ Für eine ausführliche Diskussion der Vorteile einer Steuerung und Finanzierung über Subjektsubventionen insbesondere im Vergleich zum bisherigen Finanzierungssystem, vgl. Spieß (1998) und Kreyenfeld, Spieß und Wagner (2001).

³⁵ Mit dem Vorschlag der Kombination von Kinderbetreuungsgutscheinen und einem Gütesiegel für Kindertageseinrichtungen gehen wir damit über die Vorschläge von Kreyenfeld, Spieß und Wagner (2001) hinaus, die zwar auch von der Notwendigkeit einer Qualitätssicherung ausgehen, aber bei der Sicherung der pädagogischen Qualität diese in einem geringeren Ausmaß als Wettbewerbsmechanismus einsetzen, als es ein Gütesiegelsystem erlauben würde.

7 Zusammenfassung und Ausblick

Wir sind in diesem Beitrag von der unzureichenden Steuerung pädagogischer Qualität im System von Kindertageseinrichtungen in Deutschland und den daraus resultierenden eher mäßigen Ergebnissen pädagogischer Qualität ausgegangen. Wir haben damit am Beispiel des Kindertagesstättenbereichs aufgezeigt, dass die traditionelle Organisation der Qualitätssicherung von Humandienstleistungen zu unzureichenden Ergebnissen führt. Hinzu kommt, dass die Einführung wettbewerblicher Elemente auch im Bereich der Humandienstleistungen mehr Effizienz erwarten lässt, was gerade in diesem Bereich, der sich auch durch knappe finanzielle Ressourcen auszeichnet, von besonderer Bedeutung ist.

Vor diesen Hintergründen schlagen wir als (ergänzendes) Steuerungsinstrument ein allgemeingültiges pädagogisches Gütesiegel für den deutschen Kindertagesstättenbereich vor. Für die Einführung eines solchen Gütesiegels werden acht Anforderungen formuliert: Qualitätskonsens, Messbarkeit und Überprüfbarkeit, Verbesserungsanreize, Offenheit, Neutralität, Pluralität, Universalität und Beteiligung aller Akteure. Den wesentlichen Nutzen eines Gütesiegelsystems sehen wir darin, dass es zur Information und Markttransparenz für Nachfrager (Eltern) und Anbieter (Träger) beiträgt, Motivationen für Qualitätsentwicklung setzt, Trägerorganisationen über das erreichte Maß an pädagogischer Qualität im eigenen Verantwortungsbereich informiert und nicht zuletzt knappe Ressourcen für die Qualitätsentwicklung gezielter einsetzbar macht. Besonders im Zusammenhang mit entsprechenden Finanzierungsregelungen (Subjektsubventionen) kann das innovative Potential eines Gütesiegels entfaltet werden. Ein allgemeines Gütesiegel widerspricht nicht der ordnungspolitischen Vorstellung der Pluralität von Angeboten. Im Gegenteil spricht vieles dafür, dass sich unter den Bedingungen eines allgemeinen Gütesiegels die verschiedenen Angebote klarer konturieren und darüber hinaus in ihrer Besonderheit nachprüfbar werden.

Wir sind uns darüber im Klaren, dass die in diesem Beitrag angesprochenen Punkte in vielen Fällen weiterer ausführlicher Diskussionen und dann vor allem der weiteren konkretisierenden Füllung bedürfen. Wir sind allerdings genauso der Überzeugung, dass es an der Zeit ist – sowohl aus pädagogischer wie ökonomischer Sicht –, diese Diskussion jetzt zu beginnen.

Literatur

- Balaguer I., J. Mestres und H. Penn (1992): Die Frage der Qualität in Kinderbetreuungseinrichtungen, Brüssel: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Diskussionspapier.
- Blau, D. M. (1991): The Quality of Child Care: An Economic Perspective, in: Blau, D. (ed.) The Economics of Child Care, New York, S. 145-173.
- Blau, D. M. (1996): The Production of Quality in Child Care Centers, in: Journal of Human Resources, (32: 354-387).
- Bremische Evangelische Kirche, Landesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (1999): Qualität für Kinder – Zwischen Markt und Menschlichkeit, Seelze.
- Büchel, F., C. K. Spieß und G. Wagner (1997): Bildungseffekte vorschulischer Kinderbetreuung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, (49: 528-539).
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2000): Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder, Berlin
- Clark-Stewart, A. (1992): Consequences of Child Care for Children's Development, in: Booth, A. (ed.): Child Care in the 1990s: trends and consequences, Papers from the National Symposium on Child Care in the 1990s, held June 19-20, 1991 at the University of Nebraska, Hillsdale, New Jersey.
- Cryer, D., W. Tietze und H. Wessels (2001): Parents' Perceptions of Their Children's Child Care: A Cross-National Comparison, Chapel Hill: Frank Porter Graham Child Development Center, University of North Carolina (Unpublished Manuscript).
- Cryer, D. (1999): Defining and Assessing Early Childhood Program Quality, in: The Annals of the American Academy, (563: 39-55).
- Consortium for Longitudinal Studies (1983): As the twig is bent ... Lasting Effects of Pre-school Programs, Hillsdale, N.J.
- Cost, Quality & Child Outcome Study Team (1995): Cost, quality and child outcomes in child care centers, Public report (2nd ed.), Denver: University of Colorado at Denver, Economics Department.
- Deutscher Bildungsrat (1970): Strukturplan für das Bildungswesen, Stuttgart.
- Dischinger, A. (1999): Qualitätsmanagement nach DIN ISO im Kindergartenalltag, in: Bremische Evangelische Kirche, Landesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder (Hg.): Qualität für Kinder – zwischen Markt und Menschlichkeit, Seelze, S. 179-190.

- Drummond, M. J. (1997): An undesirable document?, in: Coordinate Extra, The National Early Network (ed.): Assessing the Impact of Vouchers, S. 7-9.
- Erning, G., K. Neumann und J. Reyer (1987): Geschichte des Kindergartens, Bd. 1, Freiburg.
- Elschenbroich, D. (1997): Qualität beginnt mit Erwartungen an Qualität – Zur neueren Diskussion über die Erneuerung und inhaltliche Verbesserung von Erziehung in Kindergärten, in: Kreyenfeld, M. und G. G. Wagner (Hrsg.): Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung, Konferenzband für den Workshop "Qualitätssicherung in der Kinderbetreuung", Juli 1997 WZB Berlin, Düsseldorf.
- Fritsch, M., T. Wein und H.-J. Ewers (1999): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, München (3. Auflage).
- Fthenakis, W. E. und M. R. Textor (Hg.) (1998): Qualität von Kinderbetreuung. Konzepte, Forschungsergebnisse, internationaler Vergleich, Weinheim.
- Fthenakis, W. E. und M. R. Textor (Hg.) (2000): Pädagogische Ansätze im Kindergarten, Weinheim.
- Galinsky, E. (o.J.): Child Care and Productivity, Background papers commissioned for the Child Care Action Campaign.
- Hagy, A. P. (1997): The Demand for Child Care Quality, in: Journal of Human Resources, (33: 683-710).
- Harms, T. und R. M. Clifford (1980): Early Childhood Environment Rating Scale, New York.
- Hartmann, W. und M. Stoll (1996): Mehr Qualität für Kinder. Qualitätsstandards und Zukunftsperspektiven für den Kindergarten, Wien.
- Hayes, C. D., J. L. Palmer und M. S. Zaslow (1990): Who cares for America`s children? Child care policy for the 1990s, Washington, DC.
- Hofferth, S. L. und D. A. Philipps (1991): Child Care Policy Research, in: Journal of Social Issues, (47: 1-13).
- Jansen, F. (1994): Eltern als Kunden, in: Welt des Kindes, (5: 16-19).
- Johansen, A. S., A. Leibowitz und L. J. Waite (1996): The Importance of Child-Care Characteristics to Choice of Care, in: Journal of Marriage and the Family, (58: 759-772).
- Katz, L. (1996): Qualität der Früherziehung in Betreuungseinrichtungen: Fünf Perspektiven, in: W. Tietze (Hrsg.) (1996): Früherziehung: Trends, internationale Forschungsergebnisse, Praxisorientierungen, Neuwied, Krefeld, Berlin, S. 226-239.
- Krämer, D. (1999): Qualität und Wirtschaftlichkeit statt Kontrolle und Bürokratie, in: Bremische Evangelische Kirche, Landesverband Evangelischer Tageseinrichtungen für Kin-

- der (Hrsg.): Qualität für Kinder – zwischen Markt und Menschlichkeit, Seelze, S. 169-178.
- Kreyenfeld, M. und G. G. Wagner (2000): Die Zusammenarbeit von Staat und Markt in der Sozialpolitik: Das Beispiel Betreuungsgutscheine und Qualitätsregulierung für die institutionelle Kinderbetreuung, in: W. Schmähl (Hg.) (2000): Sozialpolitik zwischen Markt und Staat, Berlin, S. 309-337.
- Kreyenfeld, M., C. K. Spiess und G. G. Wagner (2000): Kindertageseinrichtungen in Deutschland. Ein neues Steuerungsmodell bei der Bereitstellung sozialer Dienstleistungen, in: DIW-Wochenbericht, (18: 269-275).
- Kreyenfeld, M., C. K. Spiess und G. G. Wagner (2001): Finanzierungs- und Organisationsmodelle für institutionelle Kinderbetreuung. Analysen zum Status quo und Vorschläge zur Reform, Neuwied.
- Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen (1998): Qualität im Dialog entwickeln. Wie Tageseinrichtungen besser werden, Seelze.
- Moss, P. (1994): Defining Quality: Values, stakeholders and processes, in: Moss, P. und A. Pence (eds.): Valuing quality in early childhood services. New approaches to defining quality, London, S. 1-9.
- Monopolkommission (1998): 12. Hauptgutachten 1996/97 „Marktöffnung umfassend verwirklichen“, Bonn.
- National Association for the Education of Young Children NAEYC (1984, 1991 und 1998): Accreditation Criteria & Procedures of the National Academy of Early Childhood Programs (Revised Edition), Washington, D.C.
- North Carolina Department of Health and Human Resources, Division of Child Development, (2000): What's new in North Carolina? North Carolina's new child care rated license system, Raleigh, NC (<http://www.dhhs.state.nc.us/dcd/news.htm>, Stand: 2. Februar 2001).
- o.V. (2000): Erzieherinnen von der Uni?, in: FES-INFO, Nr. 3: 25.
- Oberhuemer, P. und M. Ulich (1997): Kinderbetreuung in Europa. Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Eine Bestandsaufnahme in den Ländern der europäischen Union, Weinheim.
- Rauschenbach, T., T. Beher und D. Knauer (1995): Die Erzieherin, Weinheim, München.
- Reidenbach, M. (1996): Kommunale Standards in der Diskussion. Setzung und Abbau von Standards am Beispiel der Kindergärten, Berlin.

- Roßbach, H.-G. (1993): Analyse von Meßinstrumenten zur Erfassung von Qualitätsmerkmalen frühkindlicher Betreuungs- und Erziehungsumwelten, Münster.
- Sell, S. (2000): Sozialhilfe, Familienpolitik und Arbeitsmarktintegration, in: Sozialer Fortschritt, (7: 154-163).
- Spieß, C. K. (1998): Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Analysen im deutsch-amerikanischen Vergleich, Frankfurt a.M., New York.
- Städtetag (1997): Kindergarten-Rechtsanspruch unter Druck, in: Der Städtetag, (11: 743-744).
- Statistisches Bundesamt (2001): Arbeitsmaterialien Jugendhilfestatistik 1998.
- Sturzbecher, D. und R. Freytag (1997): Ein Vergleich kindlicher und elterlicher Einschätzung der Eltern-Kind-Interaktion und ihres entwicklungsprognostischen Wertes, Berlin.
- Teichmann, W. (1996): Total Quality Management (TQM) – Eine neue Idee setzt sich durch, in: Erziehungswissenschaft und Beruf, (44: 463-479).
- Tenbrock, C. (1998): Big mother is watching, in: Die Zeit, 30. Juli 1998.
- Textor, M. R. (1999): Qualität der Kindertagesbetreuung: Ziele des Netzwerks Kinderbetreuung der Europäischen Kommission, in: Nachrichtendienst des Vereins für öffentliche und private Fürsorge, (1: 17-24).
- Tietze, W., K.-M. Schuster und H.-G. Roßbach (1997): Kindergarten-Einschätz-Skala, Neuwied et al.
- Tietze, W. et al. (1998): Wie gut sind unsere Kindergärten, Neuwied et al.
- Walker, J. R. (1990): Public Policy and the Supply of Child Care Services. Paper prepared for the Carolina Public Policy Conference on the Economics of Child Care, Kenan Center, University of North Carolina at Chapel Hill.
- Wehrmann, I. und R. D. Abel (2000): Von der Kindertagesstättenverwaltung zum KindertagesstättenManagement, Bremen.
- Wolf, B., Becker, P., und Conrad, S. (1999). Der Situationsansatz in der Evaluation. Ergebnisse der Externen Empirischen Evaluation des Modellvorhabens „Kindersituationen“, Landau.
- World Health Organization (1990): WHO childcare facility schedule with user`s manual, Geneva.
- Zimmer, J., C. Preissing, T. Thiel, A. Heck und L. Krapmann (1997): Kindergärten auf dem Prüfstand. Dem Situationsansatz auf der Spur, Seelze.