

*Detlef Diskowski*

## **Die Qualitäts- und die Bildungsdebatte in der Kindertagesbetreuung Wenig Steuerung – vielfältige Einflussnahmen**

Unter Steuerungsgesichtspunkten gleicht das System der Kindertagesbetreuung einem Mobile: Wird es an einer Stelle bewegt, lassen sich an anderen Stellen Bewegungen erkennen, ohne dass klare Beziehungen zwischen Impuls und Wirkungen erkennbar wären. Mehrere Einflussebenen und vielfältig verwobene Verknüpfungen lassen eine Gesamtstruktur entstehen, die sich einer klaren Vorstellung von Gestaltung, Steuerung oder Struktur widersetzt. In diesem Gesamtsystem finden sich horizontale Gliederungen (Träger – Gemeinde – Kreis – Land – Bund) mit jeweils streng geschiedenen Kompetenzen sowie vertikale Abgrenzungen im Nebeneinander von freier und öffentlicher Jugendhilfe auf den genannten Ebenen.

Ohne den Anspruch, die einzelnen Elemente oder gar die Zusammenhänge des Mobile auch nur annähernd umfassend berücksichtigen zu können, will ich hier versuchen, einige Aspekte der Bildungs- und der Qualitätsdebatte nachzeichnen, die dieses Mobile in heftige Bewegungen versetzt haben und die mir für die Weiterentwicklung der Kindertagesbetreuung wichtig zu sein scheinen.

### **1 Traditionell zurückhaltende Steuerung**

Um die aktuelle Situation, die Radikalität mancher Veränderungen und auch die Schwierigkeiten mancher Entwicklungen verstehen zu können, muss man wissen, dass Steuerung – als zielgerichtete Einflussnahme zur Erreichung beabsichtigter Wirkungen – im Feld der Kindertagesbetreuung – historisch bedingt – stark unterentwickelt ist. Zwar ist das Feld geprägt durch eine Vielzahl und Vielschichtigkeit von handelnden und einflussnehmenden Akteuren, die zuweilen für ihr Handeln Steuerungsabsichten beanspruchen – deren Impulse zumeist aber im Mobile der gegenseitigen Blockierungen oder Verstärkungen verschwinden.

Dass überhaupt die Kindertagesbetreuung als System eine zielgerichtete Weiterentwicklung erfahren muss, scheint (über den engen Kreis der Fachwelt hinaus) eine relativ neue Einsicht zu sein. Kindertagesbetreuung war lange Zeit einfach so wie sie eben war<sup>1</sup>; mit ihren Halbtagskindergärten, den Betreuungsgraden für Klein- und für Schulkinder im einstelligen Prozentbereich, der geringen Wertschätzung der Erziehungsarbeit etc. Sie schien nicht wirklich wichtig, weder aus sozial-, arbeitsmarkt-, bildungs- oder kinderpolitischen Erwägungen, sondern bestenfalls eine hinzunehmende Notwendigkeit, als nicht gerade wesentlicher Bestandteil des Wohlfahrtswesens. Bis heute kann die Kindertagesbetreuung auch hinsichtlich ihrer Rechts- und Organisationsstrukturen ihre Herkunft aus der Fürsorge nicht verbergen und sie hat nach wie vor mit den Folgen des Missverständnisses zu kämpfen, als Hilfe für solche Familien verstanden zu werden, die ihre Erziehungsaufgabe nicht hinreichend erfüllen können. Die Bestimmung der Kindertagesstät-

---

1 Jedenfalls in der alten Bundesrepublik, denn die DDR hatte mit den alten Traditionen radikal gebrochen, einen Bildungsauftrag sogar für die Kinderkrippe postuliert, ein umfangreiches Tagesbetreuungsangebot geschaffen und ein hohes gesellschaftliches Ansehen der Erzieherinnen erreicht.

te als Einrichtung der Bildung, Erziehung und Betreuung für Kinder ist noch relativ neu.<sup>2</sup> Noch im Jugendwohlfahrtsgesetz, das bis zum 31.12.1990 Gültigkeit hatte, kam Kindertagesbetreuung als eigenständige Aufgabe kaum vor. Sie wurde kurz angesprochen als Aufgabe des Jugendamtes zur Anregung, Förderung und ggf. Schaffung von Einrichtungen zur „Pflege und Erziehung von Säuglingen, Kleinkindern und von Kindern im schulpflichtigen Alter außerhalb der Schule“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt<sup>3</sup>). Eine nähere Bestimmung der Aufgaben, wie sie für den Schutz der Pflegekinder, die Vormundschaft, die Freiwillige Erziehungshilfe oder die Fürsorgeerziehung im JWG zu finden waren, gab es für die Kindertagesbetreuung nicht und ihre Einrichtungen unterlagen der „Heimaufsicht“ (VII Abschnitt des JWG).

Obschon die Kindertagesbetreuung in den seither knapp 20 Jahren das größte Aufgabenfeld der Kinder- und Jugendhilfe geworden ist, hat sie hinsichtlich ihrer rechtlich-strukturellen Verankerung ihren Platz noch nicht recht gefunden. Finanzausstattung, Verantwortungsstrukturen, Ausbildung und Bezahlung der Fachkräfte ... womöglich alle heute beklagten Entwicklungshemmnisse sind Erbschaften dieser Herkunft aus der Fürsorge. Wo nur den Bedürftigen, den Mühseligen und Beladenen geholfen und die Unzulänglichkeiten der Familien auszugleichen waren, hatte sich der Staat<sup>4</sup> weitgehend zurückgehalten und die Verantwortung, die Zuständigkeit und die fachliche Kompetenz der Wohlfahrt und ihren Organisationen überlassen. Dieser zurückhaltende Staat nimmt die ihm gebliebene Verantwortung wahr als (finanzielle) Förderung; er begleitet die eigenverantwortliche Arbeit der freien Träger durch fachliche Impulse in Form von Modellprojekten, Veröffentlichungen und Fachveranstaltungen und sichert Minimalvoraussetzungen durch das Erfordernis einer Betriebs- oder Pflegeerlaubnis nach den §§ 43 und 45 SGB VIII ab.

Diese Zurückhaltung bringt z.B. der Begriff „Förderung“ zum Ausdruck, mit dem die Finanzbeteiligung des Staates an den meisten Aufgaben der Kinder und Jugendhilfe und auch der Kindertagesbetreuung traditionell bezeichnet wurde<sup>5</sup>. Haushaltsrechtlich ist eine Förderung die freiwillige finanzielle Beteiligung an einem Vorhaben, für das der Maßnahmeträger die inhaltliche und auch die finanzielle Verantwortung trägt. Der Staat „gibt etwas dazu“, weil ihm das Engagement des Trägers „förderungswürdig“ erscheint. Bei dieser Finanzierungsart ist i.d.R. eine Vollfinanzierung ausgeschlossen (schließlich hat ja nicht der Staat, sondern der Träger das Hauptinteresse und die Verantwortung) und bis heute gibt es – trotz Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung – die Erwartung an eine nicht unerhebliche Eigenleistung des Trägers der Einrichtung für die Bereitstellung einer gesetzlich verbürgten Leistung. (Eigentlich ein Kuriosum und nur aus dieser traditionellen Verantwortungsverteilung verständlich.) Gleichsam als Gegenleistung für die fachliche und finanzielle Verantwortungsübernahme ist der freien Jugendhilfe die inhaltliche Kompetenz, die Nichteinmischung in die Art ihrer Aufgabenerfüllung und sogar der Vorrang vor öffentlichen Angeboten zugesichert.<sup>6</sup>

2 Selbst der erst 1992 bundesweit bestimmte Rechtsanspruch auf Kindertagesbetreuung, mit dem der Übergang zum allgemeinen Angebot vollzogen wurde, beruhte im Kern noch auf der Bedürftigenhilfe. Er sollte Schwangerschaftsabbrüche vermeiden helfen, keineswegs aber allen Kindern ein Bildungs- und Erziehungsangebot machen.

3 Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt vom 25. April 1977, BGBl. I, S. 633.

4 Ich muss hier den Begriff zur Vereinfachung sehr unscharf verwenden, denn eigentlich sind der Staat nach unserem Verfassungsverständnis die Bundesländer, die zusammen den Bund bilden und die jeweils kommunal gegliedert sind. Sofern aber im Text nicht ausdrücklich auf eine bestimmte staatliche Ebene Bezug genommen wird, ist das Staatswesen insgesamt, „res publica“, die verfasste Öffentlichkeit gemeint.

5 Das SGB VIII kannte nur die Förderung oder Platzgeldfinanzierung, bis das TAG durch die Einfügung des § 74 a diesen Anachronismus beseitigte und die tatsächlichen in den Ländern gewachsenen Finanzierungsstrukturen zur Kenntnis nahm.

6 Vgl. § 4 SGB VIII.

Auch in der rechtlichen Einflussnahme hielt sich der Staat bis in die jüngere Vergangenheit zurück. Bis Anfang der 80er Jahre gab es gerade in sechs Bundesländern überhaupt Kindergartengesetze, die sich zudem entweder als Bildungsgesetze verstanden (Bayern und Saarland) oder eher allgemeine Ausführungsgesetze zum JWG waren.<sup>7</sup> Trotz dieser rechtlichen Unbestimmtheit, der fachlichen Zurückhaltung des Staates und des Vorrangs der freien Träger wurde – kontrastierend zu dieser unbestreitbaren Unterregulierung – dem Bereich vielfach eine Überregulierung zugeschrieben. Diese Auffassung wurde und wird immer noch gerne durch vielfältige Anekdoten über die angebliche Normierung des Abstands der Handtuchhalter und der Höhe der Toilettenbecken illustriert. Befragt man solche Beispiele auf ihren Ursprung, dann offenbaren sich „Gespenstervorschriften“, also Regelungen, die zwar jeder kennt oder deren Existenz zumindest für wahrscheinlich gehalten wird, die tatsächlich aber nicht belegbar sind. Wenn sich überhaupt Belege finden lassen, dann offenbaren sich hinter solchen Beispielen vermeintlicher Überregulierung keine Gesetze und Verordnungen, sondern Einzelfälle aus der Tätigkeit der Landesjugendämter im Rahmen der Erlaubniserteilung. Diese Erlaubniserteilung, ausgeformt als vorsorgliche Prüfung von wenigen Rahmenbedingungen, soll das Wohl der betreuten Kinder in den Einrichtungen gewährleisten und war lange Zeit der einzig zulässige Eingriff in das freie Gestaltungsrecht des Trägers.

Dass diese, insbesondere von den kommunalen Spitzenverbänden immer wieder in Frage gestellte Erlaubniserteilung<sup>8</sup> der Landesjugendämter tatsächlich eine Überregulierung darstellt, ist zu bezweifeln. Eine effektive Steuerung ist dem Instrument der Erlaubniserteilung jedenfalls nicht eigen, weil hier Eingriffe erst an der Schwelle der Kindeswohlgefährdung möglich sind und darüber hinaus den Landesjugendämtern nur eine Beratungsaufgabe zukommt. Tatsache ist zudem, dass die weit überwiegende Anzahl der Vorgaben, die das Erlaubnisverfahren bestimmen, nicht pädagogische sind. Sie sind i.d.R. nicht auf Kinder und Kindertagesbetreuung bezogen oder hierfür bestimmt, sondern entstammen dem allgemeinen Baurecht, dem allgemeinen Brandschutz oder den Gesundheits- und Hygienebestimmungen für Gemeinschaftseinrichtungen. Pädagogisch begründete Standards gab dagegen relativ wenig. So existieren heute noch nicht in allen Ländern verbindliche Personal- oder Raumstandards für die pädagogische Arbeit als Merkmale von Strukturqualität. Vielmehr galt lange Jahre die Maxime der Deregulierung, des Abbaus von Normen und Standards, der Dezentralisierung von Verantwortung – und gleichzeitig eine zentrale Verantwortungslosigkeit. Standards der Prozessqualität (also für die durch die Fachkräfte realisierte Betreuungsqualität) oder fachliche Ziele als verbindliche Vorgaben waren überhaupt nicht vorhanden. Fthenakis u.a. ist vorbehaltlos zuzustimmen, wenn sie diese Steuerungsmängel als Innovationshemmnis angriffen und insbes. auf Landesebene eine stärkere und neue Steuerung anmahnten.<sup>9</sup>

7 „2. Landesgesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt“ vom 15. Juli 1970 in Rheinland-Pfalz; „2. Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt“ vom 21. Dezember 1971 in Nordrhein-Westfalen; „2. Gesetz zur Ausführung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt“ vom 29. Februar 1972 in Baden-Württemberg; „Bayerisches Kindergartengesetz“ vom 25. Juli 1972; „Gesetz Nr. 969 zur Förderung der vorschulischen Erziehung“ vom 18. Februar 1975 im Saarland; nur Bremen hatte ein „Kindergarten- und Hortgesetz“ vom 16. Juli 1979.

8 Bei fast jeder Novellierung des SGB VIII oder anderer geeigneter Gesetze, wird auf Bundes- wie auf Landesebene die Abschaffung der Landesjugendämter oder zumindest ihre Kommunalisierung gefordert. Hintergrund dieser mit den Schlagworten „Deregulierung“ und „Kommunalisierung“ etwas schief bezeichneten Vorhaben waren die Finanzfolgen der durch die Erlaubniserteilung gesetzten Standards wie auch die sehr grundsätzliche Kritik an der Einmischung in die kommunale Selbstverwaltung. (Siehe auch Anm. 24).

9 Fthenakis, W., Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland – Zusammenfassung und Empfehlungen, in: BMFSFJ (Hrsg.), Berlin 2003, S. 17 ff.

## 2 Zuständigkeiten und Einflussnahmen

Wollen wir dem Verständnis für das Funktionieren des Systems näher kommen, müssen wir die unterschiedlichen Ebenen betrachten, um Steuerungsimpulse, Einflussnahmen und ihr Mit- oder häufiger Gegeneinander erkennen zu können. Der Einfluss dieser Ebenen ist jeweils verfassungs- oder bundesrechtlich bestimmt – wie auch Ausdruck gewichtiger Traditionen und Grundsätze.

### 2.1 Steuerungsebenen

#### 2.1.1

Wir neigen dazu von „unten“ zu reden, wenn wir die Empfänger von Leistungen oder die konkret handelnde Praxis bezeichnen – und von „oben“, wenn wir zentrale Einflüsse beschreiben. Dieses Bild einer Pyramide sollten wir vermeiden, wenn wir das Rechts-/Einfluss-System der Kindertagesbetreuung verstehen wollen und zumindest hinsichtlich ihrer Rechtsposition wäre nichts falscher, als die **Eltern** unten anzusiedeln. Ihr grundgesetzlich verbrieftes Erziehungsrecht nach Art. 6 GG ist die konstitutive Grundlage der Kindertagesbetreuung. Durch den Betreuungsvertrag mit dem Träger der Einrichtung übertragen sie für die vereinbarte Zeit die Erziehungsaufgabe und erst hierdurch kommt Kindertagesbetreuung überhaupt zustande.

Der Erlaubnisvorbehalt für die Einrichtung nach § 45 SGB VIII stellt schon einen Eingriff in das Elternrecht, ebenso wie in das Betätigungsrecht des Trägers (Art. 12 GG) dar. Letztlich ist dieser Eingriff nur legitimiert durch Art. 6 Absatz 2 Satz 2 („Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.“) Aus diesem Wächteramt erwächst weder ein eigenständiger Erziehungsauftrag des Staates, noch legitimiert es die öffentliche Jugendhilfe zu vorsorglichen Maßnahmen zur Herstellung des Kindeswohls. Es dient allein der Abwendung von Gefahren. „Der Kindeswohlbegriff darf nicht mit einem ‚zwischen den Zeilen‘ von Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 GG herauszulesenden ‚Menschwerdungsgrundrecht‘ des Kindes gleichgesetzt werden. Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG begründet kein eigenständiges Freiheitsrecht des Kindes, sondern eine an dessen Wohl orientierte staatliche Eingriffslegitimation zur Begrenzung der grundrechtlich garantierten Elternbefugnisse in Art. 6 Abs. 2 S.1 GG.“<sup>10</sup> In das elterliche Erziehungsrecht darf nur im Einzelfall und bei konkretem elterlichem Versagen aufgrund richterlicher Entscheidung eingegriffen werden. Eine eigenständige, von Eltern unabhängige Erziehungs- und Bildungsaufgabe bei Träger, Kommune oder Staat gibt es (im Gegensatz zum Schulwesen gem. Art. 7 GG) nicht und die Erlaubniserteilung ist kein Instrument, zur Herstellung wünschenswerter pädagogischer Arrangements, zur Durchsetzung von bestimmten pädagogischen Konzepten usw.

Soweit zur Rechtslage; tatsächlich muss man eher bezweifeln, dass die Eltern – angesichts einer strukturellen Unterversorgung mit Plätzen – auf die pädagogische Arbeit der Kindertagesstätten gestaltend Einfluss nehmen können. Trotz ihrer verfassungsrechtlich begründeten starken Position, ihrem wesentlichen Einfluss als Vertragspartner und z.T. weitgehender Mitgestaltungsrechte in den Ländergesetzen entspricht der Einfluss der Eltern keineswegs ihrer Rechtsposition.

10 Jeand'Heur, B., Der Kindeswohl-Begriff aus verfassungsrechtlicher Sicht, Verlag AGJ, Bonn o. Jahresangabe, S. 17 f.

In der Regel froh darüber überhaupt einen akzeptablen Platz gefunden zu haben, neigen sie zudem dazu, sich die Qualität der Kita schön-zu-malen.<sup>11</sup>

### 2.1.2

Die Selbstständigkeit des **Trägers** des Kindertagesbetreuungsangebots und seine Freiheit in Zielsetzung und Durchführung der Aufgabe ist von der öffentlichen Jugendhilfe zu achten und seine Tätigkeit ist zu fördern; §§ 3, 4 SGB VIII.<sup>12</sup> Mit dem Schlagwort „Trägerhoheit“ ist diese herausgehobene Stellung – rechtlich etwas überzeichnet – tatsächlich aber zutreffend bezeichnet.

Aber was ist ein Träger? In einer idealtypischen Vereinfachung stellt man sich den Kitaträger als einen Menschen (oder eine Gruppe von Menschen) vor, der ein bestimmtes pädagogisches, weltanschauliches, humanitäres Ziel verfolgt und dieses Ziel über das Angebot einer Kindertageseinrichtung realisieren will. Betrachtet man dagegen die tatsächliche Verfasstheit insbesondere größerer Träger, so verliert die Vorstellung an Plausibilität, „der Träger“ würde durch Personalhoheit und fachliche Konzeptionierung die Art und Weise sowie die Güte (insgesamt also die Qualität) der Arbeit bestimmen. Die juristische Person „Träger“ ist zwar auch der Elternverein, öfter aber der Gemeindepfarrer, der Kreisverband der Arbeiterwohlfahrt, der Bürgermeister von Husum oder der von München. Träger von Kindertagesstätten zu sein, ist eher Ausdruck eines breiten und unspezifischen sozialen Engagements; es ist ein fachlich eher unbestimmter Teil des Lebens der kirchlichen oder politischen Gemeinde oder ist wichtig, um als Wohlfahrtsverband „breit aufgestellt“ zu sein. Einen expliziten fachlichen Trägerwillen kann man nur schwerlich und am ehesten noch bei kirchlichen Trägern unterstellen. Dies zeigt sich m.E. auch daran, dass die Wohlfahrtsverbände viele Jahre ohne explizite Formulierung eines pädagogischen Selbstverständnisses auskamen – und dass auch heute noch die Unterschiede innerhalb z.B. der Kitas des Deutschen Roten Kreuzes größer sein dürften als die zwischen den DRK-Kitas und z.B. denen der Arbeiterwohlfahrt. Von kommunalen Trägern hätte wohl auch niemand erwartet, dass sie pädagogische Leitlinien formulieren. Wenn von Trägerseite fachlich Einfluss genommen wurde, dann dürften es vielmehr die Fachreferenten oder Kita-Leiterinnen sein, deren pädagogisches Wollen zum Tragen kommt und die weitgehend frei gestalten können, solange aus Trägersicht der Betrieb reibungslos läuft.<sup>13</sup>

Erst im Zuge der sich verstärkenden Qualitäts- und Bildungsdebatte wollen auch manche größere Träger nicht nur ihr Kinderbetreuungsangebot an sich wahrgenommen wissen, sondern streben bewusst eine pädagogische Profilbildung an. Die Entwicklung von Qualitätsleitlinien auf der Ebene des Wohlfahrtsverbands oder die „Einstein-Kitas“ der Stadt Stuttgart können als Beispiel für eine solche Umorientierung gelten. Längst noch nicht stilbildend für die Trägerrolle, nehmen solche Entwicklungen aber deutlich zu. Eine weitere hierzu passende Entwicklung stellen die Neugründungen/Erweiterungen von Trägern dar, deren Hauptarbeitsfeld die Kindertagesbetreu-

11 Becker, B., Bedingungen der Wahl vorschulischer Einrichtungen unter besonderer Berücksichtigung vorschulischer Einrichtungen, Mannheimer Zentrum für Sozialforschung 2007. Arbeitspapier 101 <http://www.mzes.uni-mannheim.de/publications/wp/wp-101.pdf> (Download vom 3.10.2008), S. 14.

12 Im engeren Sinne gilt dies nur für die freien Träger. Wie weiter unten angesprochen wird, ist unklar, ob kommunale Träger i.S.d. SGB VIII als freie Träger gelten. In jedem Fall aber sind die Kommunen durch ihr Recht auf kommunale Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG geschützt.

13 Wenn das weiter unten beschriebene Projekt „Trägerqualität“ der NQI andere Befunde vorzuweisen hat, dann sollten diese daraufhin befragt werden, wer für den Träger die Fragen beantwortet hat, und ob dies tatsächlich dem Trägerwillen oder den Auffassungen der antwortenden natürlichen Personen entsprochen hat.

ung ist und die vor allem im Zuge der Privatisierung ehemals kommunaler Einrichtungen entstehen. Hier gibt es häufig explizite pädagogische Vorstellungen, die eine gemeinsame fachliche Basis und „corporate identity“ der Einrichtungen bilden.<sup>14</sup>

### 2.1.3

Die (politische) **Gemeinde**, bei der nach Art. 28 Abs. 2 die Allzuständigkeit für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft liegt und der nach den Kommunalverfassungen der Länder die Kindertagesbetreuung als wesentliche Selbstverwaltungsangelegenheit zugewiesen ist, kommt im SGB VIII praktisch nicht vor.<sup>15</sup> Der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist in der Regel der Landkreis oder die kreisfreie Stadt und auch 18 Jahre nach Verabschiedung des SGB VIII ist noch nicht so recht klar, ob die Gemeinden nun eigentlich zur öffentlichen Jugendhilfe oder zu den freien Trägern zu zählen sind.<sup>16</sup> Bemerkenswert und unter Steuerungsaspekten fatal ist also die Gemeinde, als verfassungsrechtlich bestimmter Kern unseres Staatswesens, aus Jugendhilfesicht eine Leerstelle. Hierin wird ebenfalls die Fürsorgetradition des SGB VIII deutlich, das auch bei der Kindertagesbetreuung nicht auf die Herstellung eines allgemeinen wohnortnahen Angebots der Daseinsvorsorge zielte. Stattdessen hatte das SGB VIII die gezielten individuellen Hilfemaßnahmen im Blick, die aufgrund ihrer Spezifik durch ein Fachamt wahrzunehmen sind – oder es zielt auf die Förderung des Tätigwerdens eines Trägers der Wohlfahrt. Das aus dieser Sicht nicht eine Gemeindeverwaltung, sondern das finanziell und fachlich besser ausgestattete Kreisjugendamt die Zuständigkeit haben sollte, ist nachvollziehbar. Die Hilfen zur Erziehung und die Jugendarbeit sind die Aufgabenfelder, die einer solchen Ausrichtung der Jugendhilfe entsprechen und zu diesen Aufgabenfeldern passen die traditionellen Finanzierungsstrukturen, die das SGB VIII kannte – die Platzgeldfinanzierung für den Erziehungshilfefall und die freiwillige Förderung für die Freizeitangebote der Jugend- und Wohlfahrtsverbände.<sup>17</sup>

Allerdings ist der jugendhilferechtlich vernachlässigten Gemeinde in manchen Ländergesetzen zur Kindertagesbetreuung eine erhebliche Kompetenz zugewiesen, die bis zur Passivlegitimation für die Aufgabenerfüllung geht (die Gemeinde muss den Rechtsanspruch der Kinder erfüllen).<sup>18</sup>

14 Aufgrund der Privatisierung der vormalig bezirklichen Einrichtungen in Berlin sind solche Träger entstanden wie die „INA-Kindergärten“, „Klax-Kindergärten“, „Lebenswelten“ u.a.

15 Vgl. *Diskowski, D.*, Grundprinzipien der Jugendhilfe auf dem Prüfstand – Oder: Kann der Westen doch vom Osten lernen?, in: Lipp-Peetz, C./Wagner, I., Bildungsort und Nachbarschaftszentrum, Hohengehren 2002, S. 29–46.

16 Bei *Münder/Wiesner*, sind Gemeinden nicht einmal im Stichwortverzeichnis erwähnt und nach der sehr offenen Bestimmung des Begriffs „freier Träger“ könnte man sogar Gemeinden hinzuzählen, was allerdings ziemlich quer zum Sinngehalt des Begriffs wäre. „Das bedeutet, dass alle natürlichen Personen (also Einzelpersonen) und juristischen Personen, auch wenn sie privat-gewerblich tätig sind, zu den freien Trägern im Sinne des SGB VIII zählen“. *Münder, J./Wiesner, R.* (Hrsg.), Kinder- und Jugendhilferecht – Handbuch, Baden-Baden 2007, RZ 5.1.1 Nr. 6 S. 469; Ebenso: *Wiesner, R.*, Kinder- und Jugendhilfe – Kommentar, München 2006.

Etwas restriktiver hinsichtlich des Begriffs ist Neumann in *Hauck/Haines*: „Frei ist diejenige Jugendhilfe, die nicht von Gebietskörperschaften oder anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts (...) ausgeübt wird.“ (Rz. 5 zu § 3) Ausdrücklich wird dann in RZ 9 auch den von Gemeinden gegründeten Kita-Betrieben der Status als freier Träger abgesprochen. Eine positive Einordnung gemeindlicher Träger in das System der Kinder- und Jugendhilfe unterbleibt. Nur kurz äußert sich dazu Grube, allerdings nur die tatsächliche Situation referierend; RZ 13 zu § 69. (Alle Bezüge in *Hauck/Haines*, Kommentar zum SGB VIII, 39. Lieferung, Rechtsstand Januar 2008).

17 *Diskowski, D.*, Finanzierung der Kindertagesbetreuung – Versuch einer Systematisierung, in: Diller, A./Leu, HR./Rauschenbach, T. (Hrsg.), Kitas und Kosten, München 2004, S. 75–90.

18 Solche Regelungen waren rechtlich umstritten, wie die erfolgreiche Verfassungsbeschwerde gegen die Verlagerung der Zuständigkeit für Kindertagesbetreuung auf die Gemeinden in Brandenburg (VerfGBbg, Urteil vom 20.03.2003 – VfGBbg 54/01, [www.verfassungsgericht.brandenburg.de](http://www.verfassungsgericht.brandenburg.de)) zeigt. Entgegengesetzte Entscheidungen fällt das LVerfG Sachsen-Anhalt (LVG 3/04, 4/04 und 6/04 jeweils vom 12.7.2005).

Nach fast allen Ländergesetzen ist die Gemeinde an der Finanzierung beteiligt und übt hierüber nicht unerheblichen Einfluss auf die Gestaltung des Angebotes aus. Als Träger von Einrichtungen tut sie dies sowieso und der informelle Einfluss als Standort von Kitas freier Träger dürfte zuweilen nicht unerheblich sein.

#### 2.1.4

Die grundsätzliche Gesamtzuständigkeit für die Jugendhilfe liegt i.d.R. beim **Landkreis** (oder bei der kreisfreien Stadt), also der Gebietskörperschaft, die aus kommunalrechtlicher Sicht in erster Linie nur ein Zusammenschluss der Gemeinden für Aufgaben ist, die den Handlungsrahmen der einzelnen Gemeinde überschreiten. Nach den §§ 79 (1) und 85(1) SGBVIII liegt hier die Gesamtverantwortung einschließlich der Planungsverantwortung und an den Landkreis bzw. die kreisfreie Stadt richten sich i.d.R. die Leistungsansprüche der Kinder.<sup>19</sup>

Da zumindest die Landkreise selber kaum Träger von Einrichtungen sind, müssen sie sich der Angebote der freien und kommunalen Träger zur Erfüllung ihrer Verpflichtungen bedienen. Dies bewirkt i.d.R. eine Machtbalance und aufeinander bezogene oder auch gegeneinander gerichtete Steuerungsbemühungen. Ein fachlicher Einfluss ist durch das Jugendamt nur mittelbar herzustellen, denn anders als häufig angenommen<sup>20</sup>, obliegt dem Jugendamt keinerlei Aufsicht über Einrichtungen, deren Träger es nicht ist. Als Kommunalaufsichtsbehörde mag der Landrat eine Rechtsaufsicht über die Gemeinden (und somit auch über deren Einrichtungen) ausüben; eine irgendwie geartete Bewertung der Art und Weise der Aufgabenerfüllung (also eine Fachaufsicht) ist mit der Rechtsaufsicht nicht verbunden; der Tätigkeit freier Träger gegenüber erst recht nicht. Die rechtliche Begründung für eine solche vermeintliche Aufsichtskompetenz der Jugendämter ist zumeist unbekannt oder die auf Rückfrage zitierten Rechtsbezüge sind m.E. nicht einschlägig. In Bayern z.B. wird die vermeintliche Aufsichtsfunktion der Jugendämter über die freien und kommunalen Träger mit Art. 28 BayKiBiG<sup>21</sup> begründet, der sich aber als Regelung der sachlichen Zuständigkeit für Betriebskostenförderung und Erlaubniserteilung erweist – eine Ermächtigung zu Eingriffen in Grundrechte (kommunale Selbstverwaltung und Trägerhoheit) beinhaltet sie nicht – und könnte auch einfachgesetzlich nicht erfolgen. Auch die vormalige Verankerung der Kindertagesbetreuung im Bildungswesen kann vielleicht noch eine (inzwischen aber überholte) staatliche Aufsicht begründen – keinesfalls aber die eines kommunalen Jugendamtes des Landkreises über die Einrichtungen gemeindlicher und freier Träger. Es zeigt sich, dass die Wirksamkeit von Einflussnahmen weniger von der Tatsache ihrer rechtlichen Begründung, sondern eher von der allseits geteilten Einschätzung hinsichtlich der Rollenverteilung und (wie in Bayern durch die frühere Fundierung der Kindergärten im Bildungswesen) von Traditionen abhängig ist. Diese Wirkung von „Gespenstervorschriften“ wurde schon oben angesprochen.

19 Auch hier gibt es wieder Unterschiede in den Ländern. So hat vor allem NRW in großem Umfang von der Möglichkeit Gebrauch gemacht und nach § 69 Abs. 2 SGBV III a.F. kreisangehörige Städte zu örtlichen Trägern der öffentlichen Jugendhilfe bestimmt.

20 Aus der Vielzahl der möglichen Belege hier nur zwei: „Auf der Grundlage des Leitbildes des Rheingau-Taunus-Kreises hat die Abteilung die Aufgabe, (...) die Fachberatung und Fachaufsicht für Kindertagesstätten zu leisten.“ (<http://www.rheingau-taunus-kreis.de/verwaltung/aufgaben.cfm?stichwort=020308%20Kinderg%C3%A4rten> – Download vom 4.11.2008) und „Für Krippen, Kindergärten und Horte hat das Jugendamt die planerische Gesamtverantwortung, die Fachberatung und Fachaufsicht.“ ([http://www.landkreismagazine.de/jugendamt/a\\_z.html](http://www.landkreismagazine.de/jugendamt/a_z.html) Download vom 3.10.2008).

21 Bayerisches Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz und Änderungsgesetz vom 8. Juli 2005 (BayKiBiG).

Eine wesentliche, wenn auch überwiegend mittelbare Steuerungswirkung entfaltet sich in Verbindung mit der Finanzierung der Einrichtungen. So ist zum einen die Finanzierung selbst häufig an explizite oder implizite Voraussetzungen gebunden (Mittel werden z.B. nur für bestimmte Altersgruppen ausgereicht oder nur dann, wenn andere Finanzierungsträger sich ebenfalls beteiligen). Zum anderen können an die Finanzierung Bedingungen gestellt werden (Bereitstellung bestimmter Öffnungszeiten oder die Begrenzung der erhobenen Elternbeiträge). In neuerer Zeit nimmt die Koppelung der Finanzierung an fachliche Anforderungen zu, wie weiter unten noch darzustellen sein wird. Es bedürfte einer gründlichen Analyse der Finanzierungsregelungen in den Ländern und der hier eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten, um offene oder eher verdeckte Beziehungen zwischen fachlichen Einflüssen und der Finanzierung der Einrichtungen herauszuarbeiten. Ebenso wie bei der Aufsichtsfrage ist auch hier anzunehmen, dass nicht nur legitimierte Voraussetzungen und Bedingungen wirken.

Zusätzlich erfolgt eine mittelbare Einflussnahme des Jugendamtes über Beratung, Informations- und Fortbildungsangebote – deren Wirkungsmacht durch die verbreiteten Missverständnisse über die rechtlich begründeten Kompetenzen nicht unerheblich verstärkt wird.

### 2.1.5

Bei den **Ländern** liegt eine relativ unbestimmte Anregungs- und Förderungsaufgabe sowie die Verpflichtung, auf einen gleichmäßigen Ausbau der Einrichtungen und Angebote hinzuwirken (§ 82 SGB VIII). Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung führen sie – soweit nicht bundesrechtlich abschließend bestimmt oder wo der Spielraum ausdrücklich eröffnet ist – das Nähere (oder nach der Föderalismusreform z.T. auch das Abweichende) durch Ländergesetze aus. Sie setzen somit wesentliche Strukturen der Kindertagesbetreuung in den Ländern. Wie aber oben schon dargestellt, werden die Strukturen nicht nur durch die ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen gebildet, sondern mindestens ebenso durch Traditionen. Prägend ist das allgemeine Wissen darum, wie die Dinge zu sein haben – ob sie nun rechtlich so bestimmt sind oder nicht.

Die unmittelbar fachlich-inhaltliche Einflussnahme der Länder war in der Vergangenheit weitgehend auf die Förderung von Modellprojekten, Veröffentlichungen und Fortbildungsmaßnahmen beschränkt und hat erst mit den Länder-Bildungsplänen (s.u.) eine neue Qualität erreicht.

### 2.1.6

An der Spitze, beim **Bund**, ist im Grunde die Spitze der Nicht-Zuständigkeit erreicht. Neben einer ebenfalls äußerst unbestimmten Anregungs- und Förderungsaufgabe liegt hier nur die Zuständigkeit für Angelegenheiten von überregionaler Bedeutung oder solche, die ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden können (§ 83 SGB VIII).

Entgegen der rechtlich stark limitierten Rolle und der weiter beabsichtigten Stärkung der Länderkompetenzen durch die Föderalismusreform sind allerdings die rechtlichen und faktischen Einflüsse des Bundes auf die Kindertagesbetreuung erheblich gestiegen. Nicht nur durch das Kinderförderungsgesetz (siehe andere Beiträge hier im Heft), sondern auch durch groß angelegte Förderverfahren im Rahmen der Qualitätsinitiative werden faktisch Standards gesetzt, denen sich die Länder und die Kommunen kaum entziehen können. Die mit den Initiativen verbundenen Geld- oder Sachmittelströme bestimmen weitere Entwicklungen – und auch wenn man sich hand-



werklich sauberere Gesetze<sup>22</sup> und Fördervorhaben<sup>23</sup> wünschen mag, auch wenn aus Landessicht die Passfähigkeit von zentralen Entwicklungsvorhaben und dezentralen Strukturen verbesserungsfähig wäre; so kann man insgesamt nicht verleugnen, dass es häufig erst solche Bundesinitiativen waren, die wesentliche Fortschritte ermöglicht haben. Es war in der Vergangenheit nicht der „Wettbewerb der Länder“, der den Ausbau und die Entwicklung der Kindertagesbetreuung befördert hat. Von den Ländern und ihren Kommunen kamen eher Widerstände gegen alle Versuche, der Einführung von Leistungsverpflichtungen und Rechtsansprüchen. Womöglich erwächst aus der Ferne zu den konkreten Ansprüchen der Bürger und zu den konkreten Finanzierungsfolgen eine gewisse Unbekümmertheit. Jedenfalls tut sich der Bund wesentlich leichter als die Länder und die Kommunen, nicht nur die Kostenseite, sondern auch den mittel- und langfristigen Nutzen in Rechnung zustellen. Wenn Fachwissenschaft, Verbände und Gewerkschaften massive Bedenken gegen befürchtete Einschränkungen der Bundeskompetenz im Rahmen der Föderalismusreform I erhoben, so waren diese mit Recht begründet durch die Erfahrungen, dass sich ohne den Bund in der Vergangenheit in der Kinder- und Jugendhilfe insgesamt wenig bewegt hätte.<sup>24</sup>

## 2.2 Zweigliedrigkeit – eine Spezialität der Jugendhilfe

Zu der horizontalen Gliederung hinzu kommen weitere Einflüsse, Standardsetzungen, Steuerungsbemühungen z.B. als Folge der bereits angesprochenen starken **Rolle der Wohlfahrtsverbände und Kirchen** oder durch die kommunalrechtlich einzigartige Konstruktion eines Jugendhilfeausschusses, der von den freien Trägern stark bestimmt – wenn nicht sogar dominiert – gleichzeitig ein Teil der öffentlichen Jugendhilfe ist. Die öffentliche Jugendhilfe richtet zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ein Jugendamt ein (§ 69 Abs. 3 SGB VIII) und die Aufgaben dieses Jugendamtes werden durch die Verwaltung und den Jugendhilfeausschuss wahrgenommen (§ 70 Abs. 1 SGB VIII), dem ausdrücklich wichtige Aufgaben zugeordnet werden, wie die Jugendhilfeplanung und die Förderung der freien Jugendhilfe (§ 71 Abs. 2). Da der Jugendhilfeausschuss daneben auch selber über die Anerkennung von Trägern und somit über potenzielle Mitgliedschaften entscheidet, verwundert es nicht, dass hier immer wieder der Vorwurf einer Selbstbedienungsmentalität der freien Jugendhilfe geäußert wird. Der Vorwurf mag zuweilen nicht unberechtigt sein, wenn er auch seine tiefere Begründung in der potenziell konfliktreichen Doppelstruktur des Jugendamtes hat, die aus Verwaltungssicht sicherlich störend erscheinen muss.<sup>25</sup>

---

22 Die Neufassung des § 69 SGB VIII, mit der der Bund dem Durchgriffsverbot auf die Kommunen gem. Art. 84 Abs. 1 Satz 7 und Art. 85 Abs. 1 Satz 2 GG entsprechen wollte, ist hinsichtlich seiner unklaren Folgen in der Umsetzung des KiFöG ein Beispiel.

23 Selbst Wochen nach der öffentlichen Verkündung des bevorstehenden Starts der „Qualifizierungsinitiative“ ist mehr unklar als geklärt und die Ausgestaltung des „Förderprogramms Betriebliche Kindertagesbetreuung“ wird aufgrund widersprüchlicher sowie dysfunktionaler Regelungen noch viele Nachsteuerungen brauchen, wenn es denn Erfolge erzielen soll.

24 „Eine Bewertung der geplanten Grundgesetzänderung kann sich deshalb nicht auf theoretisch bestehende positive Konsequenzen beschränken. Vielmehr muss sie berücksichtigen, welche Auswirkungen diese Grundgesetzänderung nach den bisherigen Erfahrungen und konkreten politischen Vorgängen absehbar haben wird. So hat z.B. der Bundesrat am 2. Februar 2006 erneut ein Zuständigkeitslockerungsgesetz (BR-Drucksache 16/518) in den Bundestag eingebracht, u.A. mit dem Ziel, die Entscheidung über die Einrichtung von Jugendämtern und Landesjugendämtern den Bundesländern zu überlassen.“ Positionierung des Deutschen Bundesjugendring anlässlich der ersten Beratung zur Föderalismusreform im Bundestag am 10. März 2006.

25 Diese Bemerkungen stellen überhaupt keine Gesamtbewertung des Wirkens der Jugendhilfeausschüsse dar, sondern sollen nur ein Schlaglicht auf Steuerungsprobleme werfen.

In dem System wechselseitiger Einflussnahme entspricht häufig der tatsächlich ausgeübte Einfluss nicht unbedingt der rechtlich zugewiesenen Rolle und nicht durchgängig sind die verliehenen Kompetenzen widerspruchsfrei bestimmt. Das gilt neben der oben angesprochenen Rolle der Gemeinden z.B. auch für das Verhältnis von Eltern und Träger zueinander. Ihre Rechte sind jeweils in Bezug auf die öffentliche Jugendhilfe hin bestimmt – also welche Ansprüche sie jeweils an die öffentliche Jugendhilfe haben. Wie sich aber diese Rechte zueinander verhalten, in welchem Verhältnis z.B. das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsempfänger zum Vorrang freier Träger sowie ihrem Selbstbestimmungs- und -gestaltungsrecht stehen, lässt das SGB VIII offen. Die Folgen dieser Leerstelle führen in der Praxis zu vielfachen Konflikten, wenn Eltern z.B. keinen konfessionellen Kindergarten wünschen, aber tatsächlich in erreichbarer Nähe nur solche finden. Es gibt zwar gute Gründe anzunehmen, dass die Vielfalt der Träger eine Voraussetzung für die tatsächliche Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts anzusehen ist und insofern diesem Recht der Leistungsberechtigten nachzuordnen wäre<sup>26</sup>. Andererseits gibt es seit 1991 kaum Steuerungsmechanismen, die eine faktische Monopolstellung von (zudem weltanschaulich eindeutig festgelegten) Trägern verhindern konnten. Bemerkenswert ist, dass eine frühere Regelung des Verhältnisses zwischen dem Vorrang freier Träger und dem Wahlrecht der Eltern zugunsten einer Vorrangstellung des Elternrechts, wie sie noch der § 5 Abs. 3 Satz 3 JWG<sup>27</sup> enthielt, mit dem SGB VIII entfallen ist.

### 2.3 Stabilität und Bewegung

Selbst für Fachleute stellt sich die Kindertagesbetreuung als ein kaum durchschaubares Geflecht wechselseitiger Einflussnahme dar. Auch ist leider nicht von einem vertrauensvollen Miteinander der freien und öffentlichen Jugendhilfe oder der kommunalen Ebenen untereinander oder der kommunalen Seite mit dem Land oder der Länder mit dem Bund auszugehen. Zuweilen scheint das heimliche Ziel der Handelnden eher in der Herstellung einer stabilen und damit bewegungslosen Balance von Einfluss zu liegen, wozu eine aufmerksame Beobachtung der Machtansprüche Anderer und die rechtzeitige Zurückdrängung von fremden Einflussnahmen gehört. Somit kommt ein Aspekt des eingangs beschriebenen Steuerungsmobiles zum Vorschein: Einflussnahmen führen zwar zu Ausschlägen; neigen aber schließlich wieder dazu, in den Zustand der Stabilität – oder deutlicher: der Unbeweglichkeit – zurückzufallen.

Wesentliche und wirkungsvolle Ausnahmen stellen die wenigen Gelegenheiten dar, in denen sich ein breites gesellschaftliches Einvernehmen über notwendige Veränderungen entwickelt und Initiativen eine Dynamik entwickeln, der sich keine gesellschaftliche Ebene entziehen kann. Die Entwicklung der Länder-Bildungspläne wären als ein Beispiel hierfür zu nennen. Zumeist aber wurden solche dynamischen Entwicklungen durch den Bund angestoßen. Der „Krippengipfel“ im Jahr 2007 war gerade in jüngster Zeit ein solches Ereignis – und womöglich kann der „Bildungsgipfel“ des Jahres 2008 eine ebensolche Wirkung entfalten. Bemerkenswert ist, dass solche Initiativen in deutlichem Kontrast zur angestrebten Entflechtung von Bundes- und Länderkompetenzen stehen, wie sie die Föderalismusreform I beabsichtigt und wie es als notwendige Weiterentwicklung des föderalen Gefüges der Bundesrepublik gilt. Nur wenige Monate nach „der

26 Verschiedene Regelungen des SGB VIII deuten zudem in diese Richtung wie z.B. die Finanzierungsbestimmungen des § 74 Abs. 2.

27 „Wenn Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihre Rechte nach § 3 die vorhandenen Träger nicht in Anspruch nehmen wollen, hat das Jugendamt dafür zu sorgen, daß die insoweit erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden.“ Bekanntmachung der Neufassung des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) vom 25. April 1977, BGBl. I, S. 633.

mutigen bisher umfassendsten Verfassungsänderung<sup>28</sup> wurde mit dem Krippengipfel und den Investitionszuschüssen des Bundes zum Ausbau der Plätze für noch nicht dreijährige Kinder eine Rolle rückwärts vollzogen. Und nur ein Jahr nach der Stärkung der Länderkompetenzen im Bildungsbereich treffen sich Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten zum Bildungsgipfel. Es wäre ein eigenes interessantes Vorhaben, diese gleichzeitigen, starken – aber höchst widersprüchlichen Gestaltungsvorhaben zu untersuchen.

### 3 Die Wirkungen der Kindertagesbetreuung kommen in den Blick

In den 90iger Jahren fand in Deutschland auf breiter Ebene ein Umdenken statt, bei dem – neben den quantitativen Bedarfslücken – auch die Qualität und die Ergebnisse der Kindertagesbetreuung ins Blickfeld gerieten<sup>29</sup>. Die Diskussion um die „neue Steuerung“ und die Forderung nach Output- statt Inputsteuerung, das Wirken des Forum Bildung sowie der OECD mit der ersten vergleichenden Untersuchung „Starting Strong“<sup>30</sup>, die für Deutschland blamablen Ergebnisse von Schulleistungsstudien – insbesondere in der Stabilisierung sozialer Ungleichheit im Bildungswesen – spitzten sich zu und ließen auch öffentlich und politisch die Frage stellen: „Wie gut sind unsere Kindergärten?“<sup>31</sup> Dieses Umdenken findet seinen Ausdruck in zwei thematischen Strängen: der Bildungs- und der Qualitätsdebatte.

#### 3.1 Die Bildungsdebatte

Sicherlich wird jeder einen anderen Beginn für diese Debatte setzen wollen und vermutlich lassen sich Anfänge sowieso nicht finden, weil alle Wurzeln wiederum Vorläufer haben. Zweifellos aber finden wir in Westdeutschland in der Bildungsreform der 70er Jahre bedeutsame Grundlagen und für die DDR ließen sich Marksteine im Zusammenhang mit den Bildungsprogrammen<sup>32</sup> setzen. Diese Stränge schienen aber weitgehend abgeschnitten und das Thema „frühe Bildung“ schien insbesondere im Westen bis weit in die 90er Jahren hinein als eine dem Kindergarten von der Schule aufgezwungene Debatte. So blieben die Veröffentlichungen von Gerd E. Schäfer<sup>33</sup> noch relativ unbeachtet und das Mitte der 90er Jahre von Brandenburg angeregte Bundesmodellprojekt „Zum Bildungsauftrag von Kindertageseinrichtungen“ fand nur in Schleswig-Holstein und Sachsen interessierte Mitwirkende. Größere Aufmerksamkeit fand das Thema erst durch die beiden fast zeitgleichen Veröffentlichungen des Forum Bildung im November 2001 und der ersten PISA-Studie, die das schwache Fundament des schiefen Turms der Bildung in Deutschland deutlich machten.

28 Bundeskanzlerin *Angela Merkel* [http://www.bundeskanzlerin.de/nn\\_51096/Content/DE/StatischeSeiten/BK/Videos/2006-07-01-video-botschaft-f\\_C3\\_B6deralismusreform.html](http://www.bundeskanzlerin.de/nn_51096/Content/DE/StatischeSeiten/BK/Videos/2006-07-01-video-botschaft-f_C3_B6deralismusreform.html) (Download vom 1.11.2008).

29 Zuweilen wird diese Entwicklung nur als Wiederholung der steckengebliebenen Reform der 70iger Jahre betrachtet. Ich meine, dass eine solche Betrachtung, die im Aktuellen nur das Vergangene wieder zu entdecken vermag, nicht nur die weiter entwickelte konzeptionelle Diskussion vernachlässigt, sondern sie kann offenbar nicht wahrnehmen, dass hinzukommende 5 1/2 neue Länder in vielerlei Hinsicht die Situation für ganz Deutschland verändert haben.

30 Die Teilnahme an der ersten Studie „Starting strong“ im Jahr 1998 vermied Deutschland noch; an der zweiten Untersuchungswelle im Jahr 2004 war Deutschland dann beteiligt.

31 *Tietze, W. et al.* (Hrsg.), *Wie gut sind unsere Kindergärten?* Neuwied/Kriftel/Berlin 1998.

32 Vgl. *Sasse, A.*, *Ohne Herkunft keine Zukunft – Das „Programm für die Bildungs- und Erziehungsarbeit im Kindergarten“* (1985) in der gegenwärtigen Diskussion um Grundsätze der Bildungsarbeit in Kindertagesstätten, in: *Diskowski, D./Hammes Di-Bernardo, E.*, (Hrsg.), *Lernkulturen und Bildungsstandards. Kindergarten und Schule zwischen Vielfalt und Verbindlichkeit*, Hohengehren 2004, S. 116–129.

33 *Schäfer, G.E.*, *Bildungsprozesse in der Kindheit. Selbstbildung, Erfahrung und Lernen in der frühen Kindheit*. Weinheim/München 1995.

Bemerkenswert ist auch, dass sich zur Frage der Bildung in Kindertageseinrichtungen zuvor nicht gehörte Stimmen meldeten und sich mit teilweise bemerkenswerten Memoranden, Stellungnahmen u.a. an die Öffentlichkeit wandten. Der Baden-Württembergische Handwerkstag widmet 2002 in seinen „Konsequenzen aus PISA“ der Bildung im Kindergarten ein eigenes Kapitel und zeigt sich dabei durchaus auf der Höhe der Fachdiskussion, indem er den Kindergarten keineswegs kurzschlüssig auf die Schulvorbereitungsaufgabe reduziert. Die Vereinigung Hessischer Unternehmervverbände ist 2002 der Überzeugung, dass der Elementarbereich „ein verbindliches Kerncurriculum als Ordnungsrahmen für seine Bildungs- und Erziehungsziele“ benötigt.<sup>34</sup> Auch die Kommunalverbände haben entdeckt, dass die Kindertagesbetreuung nicht nur ein Kostenfaktor ist und engagieren sich für steigende Qualität<sup>35</sup>. Kaum noch eine gesellschaftlich relevante Gruppe verschließt sich der Aufforderung des ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog aus seiner berühmten „Ruck-Rede“ im April 1997: „Bildung muss das Megathema unserer Gesellschaft werden“; und viele wussten schon, dass dies auch und vielleicht besonders die frühen Jahre und somit die Kindertagesbetreuung betrifft.

War die verstärkte Beachtung der kognitiven Entwicklung der Kinder in den 60er und 70er Jahren im Westen noch mit den Vorschulmappen, Wortkärtchen und Legespielen verbunden oder trat die kognitive Förderung hinter das soziale Lernen zurück<sup>36</sup>; und strotzten die Bildungspläne der DDR vor didaktisch sorgfältig aufbereiteten Belehrungsbemühungen; so stellen die jetzt entwickelten Handlungskonzepte die Eigenleistung des Kindes beim Begreifen seiner Umwelt in den Mittelpunkt. „Die Selbstbildung des Kindes“ wird zur orientierenden Maxime – aber auch zum vielfach missverstandenen Schlagwort. Tatsächlich aber steht (jenseits aller Phantomdebatten um vermeintliche Widersprüche von Konstruktion vs. Ko-Konstruktion oder Konstruktion vs. Instruktion) in allen pädagogischen Handlungskonzepten die Frage im Mittelpunkt, wie die Konstruktionsleistungen des Kindes beim Verstehen und Aneignen seiner Welt vom Erwachsenen bestmöglich unterstützt, erweitert und auch herausfordert werden können. Es geht also keineswegs um ein einfaches „wachsen-lassen“, sondern darum, wie das „Wollen“ des Kindes mit dem verknüpft werden kann, was sie „sollen“.

Diese Bildungs- oder Erziehungskonzepte finden Entsprechungen in der aktuellen Fachdebatte der Grundschule (Individualisierung von Lernprozessen als Gestaltungsprinzip von Unterricht; Heterogenität der Lerngruppe nutzen statt Homogenität voraussetzen und anzustreben). So scheint es ggw. erstmals möglich, dass Momente einer gemeinsamen Bildungsphilosophie von Kindergarten und Grundschule formulierbar sind, ohne den Kindergarten auf Vor-Schule zu reduzieren.<sup>37</sup> Ist man sehr optimistisch, scheint sogar ein Perspektivwechsel in der allgemeinen Bildungsdebatte möglich, indem die Gestaltung der Lehr-Lern-Prozesse nicht länger aus der Systematik der Wissenschaftsdisziplin abgeleitet und für die jeweils jüngeren Kinder banalisiert wird<sup>38</sup>, sondern indem davon

34 Vereinigung der hessischen Unternehmervverbände (VhU) „Für das Wohl unserer Kinder! – PISA und die Reform des Elementarbereichs“, S. 4.

35 Z.B. Deutscher Städte- und Gemeindebund „Mit Familien die Zukunft gewinnen“, DStGB Dokumentation 20, Berlin 2001.

36 Sicherlich wird man mit dieser Überzeichnung vielen Bemühungen zur Förderung der kognitiven Entwicklung der Kinder ebenso wenig gerecht, wie die Reformbemühungen z.B. mit dem „Curriculum Soziales Lernen“. Insofern möchte ich hier keine engagierte Personen denunzieren, sondern einen Zeitgeist andeuten.

37 Die Bildungspläne für Kinder von 0–10 in Hessen oder Thüringen oder der „Gemeinsame Orientierungsrahmen für die Bildung in Kindertagesbetreuung und Grundschule“ in Brandenburg sind hierfür ebensolche Beispiele wie die zunehmenden gemeinsamen Fachveranstaltungen und die Beschäftigung mit der Einschulung als Thema für beide Institutionen.

38 Dies war schon Anliegen der Curriculumdiskussion der 70er Jahre, die zur Formulierung des Situationsansatzes und des „Curriculum Soziales Lernen“ geführt hatte. Arbeitsgruppe Vorschulerziehung am Deutschen Jugendinstitut, Cur-

ausgegangen wird, wie kleine Kinder lernen, um hierfür Anregungen für die Gestaltung der Lernprozesse Älterer zu gewinnen. Die Hirnforschung, als anscheinend neue Referenzwissenschaft der Pädagogik, gibt einem solchen Perspektivwechsel starke Unterstützung.

In der Fachdebatte scheint eine solche Annäherung von Kindertagesbetreuung und Schule möglich; ob sie sich auch auf (fach-)politischer Ebene etablieren lässt, ist dagegen eher fraglich. Solange die „frühkindliche Bildung“ aus Sicht der Kultusministerkonferenz die Fünfjährigen betrifft und solange die Belehrung der Kinder wegen deren Widerständigkeit, wegen der Erwartungen der Eltern, wegen des Stoffplans, aus Zeitnot ... als unumgänglich für alle Bildungseinrichtungen angesehen wird, so lange hat eine politisch getragene Bildungsdiskussion, die auf der Höhe der fachwissenschaftlichen und fachpraktischen Erkenntnis ist, wenig Chancen.

Trotz der schon vom Forum Bildung angemerkten schmalen Forschungskapazitäten für die Frühpädagogik ist in den letzten Jahren die Konzeptualisierung der frühen Bildungsförderung durch die Arbeiten von Schäfer, Laewen/Andres<sup>39</sup>, Fthenakis<sup>40</sup>, Preissing<sup>41</sup> und vielen anderen wichtige Schritte vorangekommen. Wir sind heute auf einem Stand, auf dem diese Konzepte nicht nur schriftlich fixiert, sondern in der Praxis teilweise realisiert werden; wo sogar hervorragende Praxis bei der Entwicklung der Konzepte eine wesentliche Rolle gespielt hat. Es gäbe somit die Möglichkeit, die Wirksamkeit von Konzeptelementen empirisch zu überprüfen und auch der Beschluss der Jugend- und Familienministerkonferenz aus dem Mai 2008 zum Forschungsbedarf aus Sicht der Kinder- und Jugendhilfe nennt ein solches Vorhaben vordringlich.<sup>42</sup>

Neben solchen wichtigen Weiterentwicklungen scheint aber das wirklich **Neue** der insbes. durch die Bildungspläne eingeleitete Abschied von der Unverbindlichkeit zu sein. Vor nicht sehr langer Zeit hielt man überwiegend die aus der uneingeschränkten Trägerhoheit resultierende Vielfalt für eine Stärke der (west-)deutschen Kindertagesbetreuung und die DDR-Bildungspläne für ein typisches Beispiel von reglementierendem Zentralismus.<sup>43</sup> Heute betrachten wir die andere Seite der Vielfalt, die Beliebigkeit, kritischer und diskutieren unaufgeregter Themen, die noch vor wenigen Jahren nicht „politisch-pädagogisch korrekt“ waren: In Fachwissenschaft und Praxis nimmt die Angst ab, zur „Vor-Schule“ zu werden, wenn man sich mit den Herausforderungen durch die kognitive Entwicklung der Kinder befasst. Man traut sich „Bildungsbereiche“ in den Bildungsplänen zu benennen, ohne reflexhaft das Aufkommen von Schulfächern in der Kita zu befürchten. Dass Kindertagesbetreuung von der Kultur-/Frauseite der Zeitschriften in den Wirtschaftsteil gewandert ist und frühe Bildung auch als ökonomische Zukunftsfrage diskutiert wird, ist inzwischen eher Quelle von Selbstbewusstsein als von Identitätskrisen.

---

riculum Soziales Lernen. Didaktische Einheiten für den Kindergarten, München 1980.

39 Laewen, H.-J./Andres, B. (Hrsg.), *Bildung und Erziehung in der frühen Kindheit*, Weinheim/Berlin/Basel 2002.

40 Fthenakis, W.E. (Hrsg.), *Elementarpädagogik nach PISA. Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können*, Freiburg, 2003.

41 Preissing, C., *Bildung im Situationsansatz – Bildung nach PISA (2003)*, in: Textor, M. (Hrsg.), *Kindergartenpädagogik – Online-Handbuch 2003*, URL: <http://www.kindergartenpaedagogik.de/936.html>, Download vom 10.07.2008.

42 „Die JFMK hält es deshalb für wichtig, folgendes Forschungsvorhaben zu fördern: Ausgehend von einer differenzierten Aufarbeitung der Ergebnisse des EPEY-Projekts soll über einen mehrjährigen Zeitraum untersucht werden, mit welchen Handlungskonzepten die den Bildungsplänen der Länder zugrundeliegenden frühpädagogischen Bildungskonzepte angemessen umgesetzt werden können und welche Wirkungen diese Umsetzung auf die Kinder hat.“ <http://www.berlin.de/sen/jugend/jfmk-agjf/beschluesse.html> (Download vom 1.11.2008).

43 Obwohl durch die Begegnung der Traditionen Ost- und Westdeutschlands schon Mitte der 90er Jahre die Suche nach einem Mittelweg zwischen staatlich verordneter Pädagogik und allgemeiner Beliebigkeit zuweilen angepeilt wurde (vgl. *Diskowski, D.*, *Planlos – oder alles nach Plan*, in: *Kita-Debatte* 3/1993, Ministerium für Bildung, Jugend und Sport des Landes Brandenburg (Hrsg.).

Und so ist es vielleicht im Lichte der Bildungsdebatte folgerichtig (in Anbetracht der traditionellen Verfasstheit der Kindertagesbetreuung bleibt es allerdings bemerkenswert), dass es überall nur Wohlwollen, Unterstützung oder zumindest Duldung für eine fachliche Steuerung oberhalb der Trägerebene gibt. Ohne einen eigenen Bildungs- und Erziehungsauftrag ausgestattet (wie im Schulwesen), ohne die Gesamtverantwortung für das Angebot (wie der Landkreis/die kreisfreie Stadt), ohne Allzuständigkeit für die Belange der örtlichen Gemeinschaft (wie die Gemeinden) reklamieren die Bundesländer eine öffentliche Verantwortung für Inhalte und für Ergebnisse der Kindertagesbetreuung!

Starke Wurzeln für diesen Abschied von der Unverbindlichkeit wurden durch die Qualitätsdebatte gelegt.

## 3.2 Die Qualitätsdebatte

### 3.2.1 *Der Streit und die undiskutierten Fragen*

Zeitlich parallel mit der aktuellen Bildungsdebatte wurde die Qualität der pädagogischen Arbeit das am meisten und am kontroversesten debattierte Thema in der Kindertagesbetreuung. In diesem Zuge breitete sich in der Fachwelt das Einvernehmen darüber aus, dass nicht mehr nur die Ziele und Absichten, sondern nun auch die Ergebnisse pädagogischer Arbeit grundsätzlich verhandelbar und möglicherweise sogar überprüfbar und Wirkungen messbar sind. Diese pädagogische Fachdebatte entsprach den in der öffentlichen Verwaltung diskutierten Reformvorhaben und ebenso wie dort wurde im Zuge der Qualitätsdebatte der Wechsel von der Input-Steuerung (also der ausschließliche Blick auf die eingesetzten Mittel, verordneten Standards etc.) zur Output-Steuerung (also auf das Ergebnis, womöglich sogar auf die erreichte Wirkung) eine mögliche Perspektive.

Ausgangspunkt und Motor der Qualitätsdebatte war m.E. die allgemeine Unzufriedenheit in der Fachwelt über die Stagnation und über Defizite im Feld der Kindertagesbetreuung. Allerdings war die Unzufriedenheit durchaus unterschiedlich begründet und die Debatte wurde mit verschiedenen Zielen und aus teils gegensätzlichen Interessen geführt:

- „– *Insbesondere die Veteranen der Fachöffentlichkeit sind unzufrieden mit der relativen Unbeweglichkeit eines großen Teils der Praxis und fordern eine breite und nicht immer wieder verblassende Reform. Einige neigen daher dem organisierten Fachdialog und den orientierenden Fragen des Kronberger Kreises zu.*
- *Leiterinnen wie Beraterinnen sind die ständig entstehenden und immer wieder versiegenden Konzeptdiskussionen leid. Sie wollen die verschiedenen Stränge in einem verbindlichen Rahmen zusammengeführt sehen und bestehen darauf, dass Verabredungen gesichert und nach außen dokumentiert werden. Den Rahmen hierfür erhoffen sie sich von der Strukturierung der Arbeitsorganisationsprozesse nach ISO 9000.*
- *Träger sehen sich in der Konkurrenz um knapper werdende Mittel und wollen die Nachfrage nach Plätzen in ihren Einrichtungen auch in Konkurrenz zu anderen absichern. Manche glauben, dass Zertifizierungen ihrer Arbeit ihnen dabei helfen.*

- *Verwaltungsmitarbeiter ärgern sich über die ungewissen Effekte des Finanzeinsatzes. Am Erfolg ihrer alten Steuerung nach dem Motto „Viel hilft viel“ zweifeln sie. Müssen sie Finanzmittel kürzen, hoffen sie darauf, dass die Einrichtungen effektiver wirtschaften, wenn sie mit mehr Eigenverantwortung auch wirklich wirtschaften können. Sie setzen auf output-orientierte Steuerung.*
- *Bei der möglichst bedarfsgerechten Verteilung der vorhandenen Plätze gibt es offenkundige Mängel. Knappe Ganztagsplätze werden gebunkert, falls man sie mal braucht; Kinder werden in mehreren Einrichtungen angemeldet, um die Chancen auf einen Platz zu erhöhen; Einrichtungen belegen nicht jeden freien Platz, aber bestimmt jeden, der für die Finanzierung erforderlich ist ... Das wirkliche Ausmaß von Unterversorgung und tatsächlichen Bedarfslagen wird überlagert von einem selbst produzierten Mangel: Die Angst vor leeren Regalen räumt die Regale leer., „Abhilfe“ verspricht die Vergabe von Betreuungsgutscheinen, die Eltern bei einer Einrichtung eigener Wahl einlösen können.*
- *Unmut erhebt sich immer wieder, wenn bei der Schließung von Einrichtungen die Qualität überhaupt keine Rolle spielt, wenn bei Kündigungen von Erzieherinnen das Dienstalter wichtiger ist als Fachkompetenz. Es wächst das Bemühen, in organisatorischen wie arbeitsrechtlichen Angelegenheiten eigene fachliche Argumente entgegenhalten zu können, und damit die Suche nach objektivierbaren Kriterien für Erziehungsleistungen.*
- *Von verschiedenen Seiten erhebt sich Kritik an der allgemeinen Unverbindlichkeit der Kita-Arbeit. Es wächst der Zweifel, ob die Ziele und Methoden der pädagogischen Arbeit wirklich beliebig und nur subjektiv, von der eigenen Haltung her, zu begründen sind, ob Eltern wirklich alles hinnehmen müssen, solange es nur irgendwie plausibel begründet werden kann. Deshalb bemühen sich Träger um ein verbindliches Konzept, und Jugendministerien wollen allgemein verbindliche Grundsätze der pädagogischen Arbeit vereinbaren.*
- *Unzufriedenheit zeigt sich auch in den Auseinandersetzungen um die Ressourcen auf Bundes-, Landes-, Gemeinde- und Trägerebene, wenn gerade im Kita-Bereich unter dem Motto „Einer geht noch rein“ immer wieder gekürzt wird. Um die Auswirkungen auf Kinder messbar und damit die Folgen von Kürzungen im Verhältnis zu den Aufwendungen abrechenbar zu machen, müssten Messverfahren entwickelt werden, die das Kürzen erschweren.“<sup>44</sup>*

In all diesen Diskussionssträngen ging es um „Qualität“ und der Begriff wurde zum Zauberwort, mit dem die unterschiedlichen Ziele erreicht und die Stagnation im System überwunden werden sollte. Keine Fachzeitschrift, kein Fortbildungsprogramm, keine Tagung und keine fachpolitische Rede kam ohne Hinweis auf die Qualität aus; die Zahl der Fachbücher zur „Qualität von Kindertagesbetreuung“<sup>45</sup> aus dieser Zeit ist schier unüberschaubar.

Allerdings litt (und leidet zuweilen noch) die Qualitätsdebatte an einer fast babylonischen Sprachverwirrung. Zentrale Kategorien der Qualitätsdiskussion wie „Qualitätssicherung“, „Qualitätsentwicklung“ und „Qualitätsmessung“ wurden ebenso munter vermischt wie die unterschiedlichen Ziele, Anlässe oder gewählten Verfahren eines „Qualitätsmanagements“. Mit Eifer und Engagement wurden Verfahren entwickelt, verbreitet und vor allem gegeneinander debattiert: die

44 Diskowski, D., Irgendwas mit Qualität machen – Acht Thesen zur gegenwärtigen Debatte, in: Klein & groß 3/00, S. 6–13.

45 Titel des Readers von Fthenakis, W./Textor, M., Weinheim/Basel 1998.

Qualitätsentwicklung des *Kronberger Kreises*<sup>46</sup>, die Sicherung vereinbarter Verfahrensabläufe nach *ISO*; die Messung der Prozessqualität mit der *Kindergarteneinschätzungsskala*, das Verfahren der *Integrierten Qualitäts- und Personalentwicklung (IQUE)* u.v.m. Dabei geht es bei diesen Vorhaben jeweils um sehr Unterschiedliches und je nach verfolgtem Ziel und Handlungsrahmen könnte man zur Feststellung, Sicherung oder Entwicklung von Qualität auf jeweils unterschiedliche Verfahren zurückgreifen. Obwohl also Unterschiedliches durchaus nebeneinander existieren und sich gegenseitig ergänzen könnte, herrschte eine aufgeregte Vergleichs- und Abgrenzungsdiskussion und es wurde versucht, vermeintliche Vorteile und Nachteile der Verfahren gegeneinander abzuwägen. Dabei ist eine solche „Diskussion so bedeutsam wie die Frage, ob die Zange oder der Schraubenzieher das bessere Werkzeug ist. Es kommt eben auf den Zweck an! Aber genau die Frage nach dem jeweils verfolgten Zweck verschwamm in der Mega-Qualitätsdiskussion, und alles droht zu einem diffusen „Irgendwas-mit-Qualität-machen“ zu verkommen.“<sup>47</sup>

Sicherlich waren Konkurrenz Gesichtspunkte und kommerzielle Interessen der Auditoren, Autoren, Verlage sowie der involvierten Institute mitverantwortlich für die aufgeregte Abgrenzungsdebatte. Auf dem entstehenden Markt des pädagogischen Qualitätsmanagements wollten Viele ein möglichst großes Stück des Kuchens abbekommen. Dies allein erklärt aber nicht die Diffusität und die Aufgeregtheit der Auseinandersetzung. Diese waren vor allem der Frage einer möglichen Qualitätsmessung zu verdanken – sowie der kurzschlüssigen Verbindung jeglicher Qualitätsmessung mit dem „Streit um’s Gütesiegel“ für die Kitas<sup>48</sup>. Externe Evaluation (also durch Betriebsfremde) statt interner Betrachtung der Arbeit (durch die jeweiligen Fachkräfte der Einrichtung selbst) – objektive Messung von gesetzten Qualitätsparametern anstelle einer subjektiven Betrachtung und Einschätzung – öffentliche Bewertung von Ergebnissen gegen Selbstreflexion ... diese Unterschiedlichkeiten wurden zu Widersprüchen, dann zu Gegensätzlichem und Unvereinbarem.

Anfangs war schon „interne“ oder „externe Evaluation“ ein emotional hoch besetztes Thema, dessen bloße Erwähnung auf Tagungen kaum überbrückbare Fronten in der Zuhörerschaft entstehen ließ. Erkennbar haben sich hier die Fronten beruhigt und beide Betrachtungsweisen werden zunehmend als sich ergänzende verstanden. Immer noch kontrovers und zuweilen unversöhnlich beantwortet wird die Frage, ob man pädagogische Qualität und ihre Wirkungen messen (also an objektiven Merkmalen mit einer abgestuften Bewertungsskala) wolle, dürfe oder könne. Hier zuckt ein Teil der Fachwelt zusammen, weil die „Komplexität des Erziehungsgeschehens jede Erbsenzählerei ausschließt“, weil „die Situationen so vielfältig sind, dass sie nicht über einen Kamm geschoren werden können“, weil „Einheitsmaßstäbe den vielfältigen Konzepten nicht gerecht werden können“, weil ... und weil sich niemand gerne kontrollieren und beurteilen lässt. Was aber auch niemand gerne zugibt.

Dies spitzt sich schließlich noch am Thema „Gütesiegel“ zu, weil sich mit der Messung auch die Bewertung der Ergebnisse und die positive wie negative Sanktionierung verbindet – wenn also die Ergebnisse der Messung nicht nur zu allgemeinen Bestandserhebungen („Qualitätsmo-

46 Im Anschluss an das Modellprojekt „Orte für Kinder“ erörterten Fachkräfte der Kindertageserziehung, die sich in Kronberg/Taunus trafen (deshalb Kronberger Kreis), Möglichkeiten und Bedingungen einer kontinuierlichen Reformpraxis. Aus diesem Zusammenhang entwickelte sich 1996 eine Arbeitsgruppe, die im Dialog aller Beteiligten ein neues Konzept der Qualitätsentwicklung für Kindertageseinrichtung erarbeitete. In Abgrenzung zu gängigen instrumentellen Verfahren des Qualitätsmanagements hat sie ein eigenständiges, auf Dialog und Beteiligung setzendes Konzept der Qualitätsentwicklung erarbeitet. [www.kronbergerkreis.de](http://www.kronbergerkreis.de).

47 Diskowski a.o.O.

48 Diller, A./Leu, HR./Rauschenbach, T., *Der Streit um’s Gütesiegel*, München 2005.



nitoring“) oder der Rückmeldung an die einzelne Einrichtung dienen, sondern wenn Relationen zwischen Einrichtungen in den Blick genommen werden.

Nun lassen sich viele Gründe benennen, warum die objektive Messung der Art und Weise wie auch der Güte von Kindertagesbetreuung ein schwieriges Vorhaben ist. Um sicherer und verlässlicher zu werden, muss zweifellos Entwicklungsarbeit geleistet werden, wie sie z.B. im „Dialog-Prozess“ als Versuch der Weiterentwicklung der Kindergartenskala (KES)<sup>49</sup> durch den Abgleich mit modernen Bildungskonzepten und den Bildungsplänen versucht wurde<sup>50</sup>.

Zusätzlich zum Problem der Messbarkeit wirft die Verbindung von Qualitätsfeststellung mit Sanktionen – dies gilt für positive (Gütesiegel) wie für negative Sanktionen – zusätzliche schwierige Fragen auf. Einerseits ist das Interesse guter Einrichtungen, das eigene Bemühen auch gewürdigt wissen zu wollen, nicht nur legitim, sondern förderungswürdig. Gerade auch gute Praktikerinnen ärgern sich über schlechte Kitas, weil sie das unzureichende Ansehen der wertvollen frühpädagogischen Arbeit weiter unterminieren. Andererseits ist ein Misstrauen gegenüber den Zielen von Qualitätsmessungen und insbesondere solchen, die mit Sanktionen verbunden sind, durchaus angebracht. Nach den vielen Jahren, in denen die Strukturqualität der Einrichtungen als Konsolidierungsmasse bei allen Haushaltsproblemen diente, liegt die Vermutung nicht fern, dass ein strukturell notleidender Bereich über die öffentliche Zurschaustellung von Leistungen und Misserfolgen kostengünstig entwickelt werden soll. Es ist eine bisher weitgehend vernachlässigte Diskussion, welche Steuerungseffekte mit den vergleichenden Auszeichnungen erreicht werden sollen und können – und auch welche Nebenwirkungen damit verbunden sind. Der „Streit um’s Gütesiegel“ verhindert diese notwendige Diskussion eher, als er sie befördern würde, weil im Streit keine Muße und keine Nachdenklichkeit besteht, die bedenkenswerten Argumente jeder Seite hinreichend zu würdigen.

So war und ist teilweise die Befassung mit der Qualitätsfrage über viele Jahre sowohl hoch aufgeladen – wie aber auch unumgänglich, weil sie dazu beiträgt, die Kindertagesbetreuung zu einem ernstzunehmenden Partner im Bildungsgeschehen zu machen. „Aus dem Buddelkasten herauskommen und bei den Großen mitspielen“ konnte man nur, wenn man sich einer Diskussion über die Leistungen aussetzte.

### 3.2.2 Auf dem Weg zu gemeinsamen Kriterien!?

Eine wichtige, wenn auch außerhalb der Verbände wenig beachtete Rolle spielten die Träger, die jeweils verbandsintern für sich Qualitätsmanagementverfahren entwickelten, bei denen zumeist der Entwicklung von Qualitätshandbüchern und der internen Evaluation der getroffenen Vereinbarungen der Vorzug gegeben wurde<sup>51</sup>. Allerdings wurde diese Orientierung auf reine Verfahrens-

49 Die KES ist die deutsche Fassung der „Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS)“; sie liegt inzwischen als revidierte Fassung (KES-R) vor. Tietze, W./Schuster, K.-M./Grenner, K./Roßbach, H.-G. Kindergarten-Skala, Weinheim/Basel 2005. Die mit ihr verwandten Instrumente sind die Krippen-Skala (KRIPS-R), die Hort-Skala (HOS) und die Tagespflege-Skala (TAS) ebenfalls von Tietze, W. et al., Weinheim/Berlin.

50 Diskowski, D., Ein Ansatz integrierter Bildungssteuerung in der Kindertagesbetreuung, in: KiTa aktuell MO 12/06, S. 249–253 und Betrifft: KINDER 12/06.

51 „Die Wohlfahrtsverbände der Freien Wohlfahrtspflege vertreten den Ansatz eines umfassenden Qualitätsmanagements auf der Grundlage anerkannter europäischer Qualitätsmanagementnormen. Entsprechend orientieren sie sich auch an den bisherigen europäisch anerkannten Darlegungsverfahren (DIN EN ISO 9001:2000 und EFQM-Modell für Excellence).“ Die Qualitätsmanagement-Politik der Freien Wohlfahrtspflege, verabschiedet vom Vorstand der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Berlin, 16.11.2004.

standards nach ISO 9000<sup>52</sup>, wie sie in der Wirtschaft entwickelt worden waren, häufig ergänzt durch die Formulierung von (eher weniger als mehr) verbandsspezifischen Erziehungszielen. Eine kleinere Anzahl von Trägern ließ die eigenen Einrichtungen mit konzeptunabhängigen, extern entwickelten pädagogischen Qualitätsmerkmalen überprüfen, wie sie z.B. die Kindertageskale (KES) mit ihrer Messskala anbot. Jeweils ging es aber um die Rückmeldung an die einzelne Einrichtung hinsichtlich der dort realisierten Qualität zum Zweck der Verbesserung der Arbeit.

Der von Tietze u.a. Ende der 90er Jahre begonnene Weg, die Leistungsfähigkeit der Kindertagesbetreuung eines Trägers, eines Landes insgesamt zum Gegenstand zu machen, wurde m.W. nur bei wenigen Trägern und – als einzigem Land – in Brandenburg beschränkt. Bei solcherart Qualitätsmonitoring geht es nicht um die Qualität einer Einrichtung und ihre Weiterentwicklung, sondern um Rückmeldung an das System insgesamt, an Träger, Verwaltung und Politik. Für Brandenburg wurde in einem solchen Sinne der Politikberatung 2006 mit dem Bericht an den Landtag „Qualität brandenburgischer Kindertagesbetreuung“<sup>53</sup> von den Ergebnissen verschiedener Qualitätsmessungen Gebrauch gemacht.

So war zwar das Bemühen um eine Feststellung realisierter Qualität (zumindest zum Zweck der Selbstvergewisserung) und die Qualitätsentwicklung allgemeines Thema und Gegenstand vielfältiger Bemühungen. Immer deutlich wurde allerdings auch der Mangel einer gemeinsamen Bezugsgrundlage. Jeder Träger hatte sein eigenes Qualitätskonzept; jede Einrichtung hatte ihre eigenen (und nicht immer explizierten) Vorstellungen und den operationalisierten Gütekriterien der Kindertageskale (KES) wurde ihre Herkunft aus den USA, ihre überstarke Bewertung von Sicherheit, Pflege und Aufsicht angekreidet – soweit überhaupt eine differenzierte Kritik verpönter Messverfahren angezeigt schien.

In dieser Situation bot die von 2000 bis 2003 durchgeführte **Nationale Qualitätsinitiative** (NQI)<sup>54</sup> eine hervorragende Chance, eine breite, durch Wissenschaft und Politik getragene Verständigung über Qualitätsparameter der Kindertagesbetreuung in Deutschland herzustellen. Wieder einmal ergriff der Bund (hier das Bundesjugendministerium) die Initiative zur Entwicklung eines träger- und länderübergreifenden Rahmens. Vorbei an allen Länder- und Trägeregionen (und sie elegant über einen Beirat wieder einbindend) wurden bedeutende und die Qualitätsdebatte bestimmende Wissenschaftler beauftragt, Kriterien für eine gute Qualität der Kindertagesbetreuung zu entwickeln. Dies war ein kluger Weg, über eine breite wissenschaftliche Expertise und die noch breitere Einbeziehung von Trägerverbänden und Ländern, den zu entwickelnden Qualitätskriterien tatsächliche Normierungskraft zu verleihen. Die NQI hätte der große Wurf in der Entwicklung der Kindertagesbetreuung in Deutschland werden können. Den in dieser Nationalen Qualitätsinitiative entwickelten Qualitätsmerkmalen hätten sich ErzieherInnen, Träger und Länder kaum entziehen können.

Leider hatte das auftraggebende Bundesministerium offenbar Angst vor der eigenen Courage; jedenfalls wurde nicht die Erstellung eines gemeinsamen Kriterienkatalogs beauftragt, sondern es erging jeweils ein eigener Auftrag an die vier beteiligten Wissenschaftlergruppen. Als Resultat entstanden vier Einzelergebnisse, vier Kriterienkataloge, in denen jede Gruppe ihre jeweils eigenen

52 Die Normenreihe EN ISO 9000 ff. beschreibt, welchen Anforderungen das Management eines Betriebes genügen muss, um einem bestimmten Standard bei der Umsetzung des Qualitätsmanagements zu entsprechen.

53 [www.mbjs.brandenburg.de/kita-paedagogik.htm](http://www.mbjs.brandenburg.de/kita-paedagogik.htm).

54 <http://www.bmfsfj.de/bmfsfj/generator/Politikbereiche/kinder-und-jugend,did=97482,render=renderPrint.html> (Download vom 10.10.2008).

Zielvorstellungen zur Geltung bringen konnten<sup>55</sup>. Zwar versuchte der vom Deutschen Jugendinstitut koordinierte Beirat mit Bundes-, Länder- und Verbandsvertretern eine gemeinsame Klammer bilden; aber die Chance für einen einheitlichen in allen Ländern und bei allen Trägern anerkannten Katalog mit Kriterien guter Arbeit war vertan. Damit soll keineswegs die wichtige und für die Praxis interessante Arbeit der beteiligten Wissenschaftlergruppen herabgewürdigt werden. Die Kriterienkataloge aus der NQI werden mit Recht hoch geschätzt. In höchstem Maße bedauerlich ist die vertane Chance einer gemeinsamen Zielbestimmung in Deutschland, die angesichts der gegenseitigen Abgrenzungsbemühungen der staatlichen Ebenen, der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie der Wissenschaftlergruppen untereinander ein wirklicher Fortschritt gewesen wären.

Zudem blieb schon im Auftrag, im gesamten Verfahren und auch im Ergebnis undeutlich, wie sich diese Kriterienkataloge zu dem in der Anwendung befindlichen Messverfahren der KES im Speziellen und zur Frage einer objektiven Qualitätsmessung im Allgemeinen verhalten. Hierüber gaben jedenfalls weder die Materialien, noch die öffentlichen Präsentationen Auskunft. Obwohl sie zuweilen als Alternative zur KES verstanden wurden, erfüllen die Kriterienkataloge nicht die Anforderung an objektive Messverfahren, sondern dienen als Folie zur Selbstüberprüfung der Praxis, als Gegenstand der Reflektion in der Beratung oder der Teamfortbildung.

So finden die Werke in einzelnen, besonders engagierten Einrichtungen Anwendung als Referenzrahmen zur Selbstvergewisserung – eine darüber hinausgehende normierende Wirkung ist ungewiss. Dies liegt vielleicht auch an den Umfängen der Werke, die als alltägliche Handwerkszeuge die knapp bemessene Verfügungszeit der Einrichtungen übermäßig beanspruchen dürften. Den Abschied aus der Beliebigkeit konnte die NQI selbst also nicht bieten. Gleichzeitig schärfte sie aber das Bewusstsein für den Mangel an Orientierung und trug somit dazu bei, dass wenige Jahre später Länder-Bildungspläne entworfen und verbreitet wurden.

#### 4 Bildungspläne der Länder – ein neues Steuerungsinstrument der Kinder- und Jugendhilfe

Die in nur wenig mehr als drei Jahren<sup>56</sup> in allen Bundesländern entstandenen Bildungspläne weisen bemerkenswerte Ähnlichkeiten auf, obwohl sie eher parallel als abgestimmt oder aufeinander bezogen entwickelt wurden. Sie zeigen weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich des Bildungsverständnisses und zentrale Bestandteile aller Pläne sind die als wichtig erachteten Inhaltsbereiche, die die Kinder in der Kindertagesbetreuung erfahren sollen. Die wesentlichen Unterschiede zwischen den Plänen zeigen sich in Umfang und Detailtiefe sowie in ihrem rechtlich-strukturellen Charakter.<sup>57</sup>

55 Dies zeigt sich besonders an dem eigenständigen Auftrag an die Internationale Akademie für innovative Pädagogik, Psychologie und Ökonomie (INA) „Qualitätskriterien nach dem Situationsansatz“ zu entwickeln. Ansatzspezifische Qualitätskriterien stehen nun offensichtlich im Widerspruch zu einem möglichen Ziel allgemein akzeptierter Qualitätskriterien für die Kindertagesbetreuung in Deutschland. Entweder die Grundprinzipien des Situationsansatzes gehören zum Bestand moderner Pädagogik (wofür m.E. alles spricht), dann gehören diese Qualitätskriterien in den allgemeinen Katalog, – oder es handelt sich um ansatzspezifische Merkmale, dann wäre zu fragen, warum denn Montessori-, Freinet- und Reggio-Ansatz keine Qualitätskriterien bekommen.

56 Zwischen Jahresende 2002/Frühjahr 2003 (Brandenburg, Berlin, NRW, Rheinland-Pfalz, Bayern) bis Frühling 2006 (Baden-Württemberg).

57 Hierzu habe ich an anderen Stellen versucht, eine gründlichere und den einzelnen Vorhaben angemessenere Darstellung abzuliefern. (s. z.B. *Diskowski, D.*, Bildungspläne für Kindertagesstätten – ein neues und noch unbegriffenes Steuerungsinstrument, in: Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, Sonderheft 11 2008).

Der jetzt erreichte Entwicklungsstand dieses neuen Steuerungsinstruments verweist auf der einen Seite auf den breiten fachlichen Konsens in Deutschland – und auf der anderen Seite zeigt er den Mangel in der fachpolitischen Diskussion, die viel von Geld und Betreuungsstandards – aber wenig von Steuerung handelt. Für eine solche Diskussion wird es höchste Zeit, denn es gibt nach meiner Auffassung ein paar grundlegende Fragen, die nicht nur bisher unbeantwortet sind, sondern noch nicht einmal als Fragen begriffen wurden. Ihre Beantwortung hätte aber wesentliche Auswirkungen auf die Gestaltung der Bildungspläne und auf den Umgang mit ihnen:

- a.) Es ist m.E. ungeklärt, ob Bildungspläne normative Grundsätze darstellen – oder ein umfassendes pädagogisches Gesamtkonzept anbieten sollen.
- b.) Sind Bildungspläne ein Instrument zur Verbesserung der pädagogischen Arbeit oder in erster Linie eines zur Standardsicherung?
- c.) In welcher Form und in welchem Ausmaß sind Bildungspläne als Eingriffe in Rechte von Eltern und Träger zulässig?
- d.) Wie verhält sich ein Bildungsplan zur Vielfalt, die die Kinder- und Jugendhilfe auszeichnet (§ 3 SGB VIII); wie verhält sie sich ein Plan zum Konzept der Selbstbildung sowie welchen Grad an Konkretheit verträgt ein Bildungsplan und welchen braucht er?

Diese Fragen stehen zueinander in Beziehung und ihre Beantwortung ist hier allenfalls vage anzureißen. Vielmehr bedarf eine Antwort der gründlichen Diskussion aus vielfältigen Perspektiven:

Sie braucht die **praktisch-pädagogische** und die **konzeptionelle Perspektive**, um Orientierungswirkung von Plänen gegen die Gefahr von Engführung in der Praxis abzuwägen.

Die Diskussion braucht die **theoretische Perspektive**, um zu klären, was ein Bildungsplan seinem Charakter nach eigentlich ist. Mir scheinen sie (in Anschluss an Laewen/Andres<sup>58</sup>) gesellschaftlich bestimmte Erziehungsziele zu sein. Als solche sind sie Orientierungsrahmen für die Aufgabenwahrnehmung; sie stellen einen normativen Rahmen dar, an dem sich die Fachkräfte auszurichten haben, der zu beachten ist, der aber selbst kein pädagogisches Handlungskonzept darstellt.

Sie braucht auch die **rechtlich-politische Perspektive**, um zu klären, unter welchen Voraussetzungen, in welchem Umfang WAS bestimmt werden darf ... und überhaupt bestimmt werden sollte. Es gibt m.E. ernstzunehmende Auffassungen, die im Erhalt umfassender Freiwilligkeit einen hohen Wert und eine wichtige Ressource sehen<sup>59</sup>. Ich denke allerdings, dass ein für die individuellen und gesellschaftlichen Zukunftschancen so wichtiger Bereich wie die frühe Bildung nicht der Beliebigkeit und nicht dem freiwilligen Konsens der dort Handelnden überlassen bleiben darf. Auch unter Achtung der Rechte von Eltern und Trägern muss es dem Staat erlaubt sein, die Vergabe öffentlicher Mittel mit der Einhaltung von Essentials der frühen Bildungsarbeit zu verknüpfen – wenn diese hinreichend zurückhaltend in ihrer Normierung sind und sich einer nicht legitimierbaren (und fachlich unproduktiven) Engführung enthalten.

58 Laewen, H.-J./Andres, B. (a.o.O).

59 So verstehe ich z.B. Xenia Roth in ihrem Thesen und Diskussionsbeiträgen, in: Diskowski, D./Hammes-Di Bernardo, E. (Hrsg.), Lernkulturen und Bildungsstandards, Hohengehren, 2004, S. 48 ff und S. 72 ff.

Nach meiner Vision würde ein zukünftiger Bildungsplan:

- für alle Einrichtungen aller (öffentlich finanzierten) Träger verbindliche Vorgaben machen;
- würde sich darauf beschränken, den für alle Einrichtungen, alle Träger und alle pädagogischen Richtungen gemeinsamen Kern zu beschreiben;
- würde deutlich zwischen Pflicht und Kür unterscheiden;
- wäre ein deutscher Bildungsplan und kein brandenburgischer oder hessischer!

## 5 Aktuelle Situation und Ausblick

Mit den Bildungsplänen hat eine neue Qualität der Steuerung Einzug gehalten – und hat auch die Qualitätsdebatte einen neuen Bezugspunkt gefunden. In einigen Ländern wurden die Pläne durch Gesetz zur verbindlichen Grundlage der pädagogischen Arbeit erklärt<sup>60</sup>; der Bayerische Bildungsplan gilt als Normeninterpretation der Ausführungsverordnung und Berlin hat die Bezuschussung der Träger von ihrer Unterzeichnung einer Qualitätsvereinbarung abhängig gemacht. Bislang eher deklaratorische Bestimmungen der Kita-Gesetze werden durch finanzielle Sanktionsmöglichkeiten<sup>61</sup> zu materiell wirksamen Regelungen. Damit gibt es neben dem sehr groben Instrument der Erlaubniserteilung und den eher verdeckt wirksamen und wenig nachprüfaren Einflussnahmen nun eine neue Form der inhaltlichen Bestimmung der Aufgabe, die der fachlichen und der öffentlichen Diskussion zugänglich ist. Bemerkenswert ist die Bereitschaft aller Beteiligten, diesen Weg mitzugehen.

War in der Vergangenheit die zurückhaltende Bestimmung der Rolle des Staates als Abwehr gegen die Eingriffe eines autoritären Staates (angesichts der deutschen Geschichte) durchaus nachvollziehbar, ist es heute aber immer weniger zu übersehen, dass die Privatisierung der Sorge für die nachfolgende Generation aus vielfältigen Gründen wenig zukunftsfähig ist.

So ist der Rückzug von Eltern aus der Erziehungsverantwortung kein Phänomen kleiner Randgruppen und die Annahme einer grundsätzlichen Deckung von Elternrecht und Kindesrecht ist kaum haltbar. Es kann einer Gesellschaft nicht gleichgültig sein, von welcher Art und von welcher Güte Bindungen und Anregungen sind, die Kinder neben ihrer Familie erhalten. Wenn die Annahme eines Bildungsbeginns mit dem Schuleintritt sich als so gründlich falsch erweist, ist die Konzentration der öffentlichen Verantwortung auf die Schulzeit nicht länger begründbar. Ein Staat, der in der Bildung die ersten Lebensjahre vernachlässigt, riskiert die Bildungschancen benachteiligter Kinder im Besonderen und die Zukunftschancen aller Kinder im Allgemeinen.

*Verf.: Detlef Diskowski, Archivstr. 29, 14195 Berlin, E-Mail: detlef.diskowski@gmx.de*

60 Brandenburg, Thüringen und Schleswig-Holstein.

61 Wie in Brandenburg § 16 Abs. 1 Satz 2 KitaG „Einrichtungen, die nicht die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen oder die nicht grundsätzlich allen Kindern offen stehen, können von der Finanzierung ganz oder teilweise ausgeschlossen werden.“