

Karin Esch · Elke Katharina Klaudy
Brigitte Micheel · Sybille Stöbe-Blossey

Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung

Karin Esch · Elke Katharina Klaudy
Brigitte Micheel
Sybille Stöbe-Blossey

Qualitätskonzepte in der Kindertages- betreuung

Ein Überblick



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

1. Auflage September 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Stefanie Laux

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-15009-X

ISBN-13 978-3-531-15009-3

I Inhaltliche Grundlagen und Methoden der Transparenzstudie

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Qualität in der Kindertagesbetreuung – Hintergründe einer aktuellen Diskussion | 9 |
| 1.1 | Qualitätsentwicklung als Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen | 9 |
| 1.2 | Die Modernisierung des öffentlichen Sektors und die Qualitätsdebatte..... | 11 |
| 1.3 | Entwicklungstendenzen und Regelungen in der Jugendhilfe..... | 14 |
| 2 | Dimensionen von Qualität und Qualitätskonzepten | 17 |
| 2.1 | Qualität – zur Klärung von Begriffen und Zusammenhängen | 17 |
| 2.2 | Qualität und Dienstleistungen | 19 |
| 2.3 | Qualitätsentwicklung – eine Führungsaufgabe | 21 |
| 3 | Methode der Studie | 27 |

II Transparenzanalyse nationaler und internationaler Qualitätskonzepte

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | Allgemeine Steuerungsverfahren (Akkreditierung) | 39 |
| 1.1 | Kindergarten Skala – Revidierte Fassung (KES-R)..... | 39 |
| 1.2 | Five Star Rated Licence System, North Carolina/USA | 52 |
| 1.3 | Akkreditierungsverfahren der National Association for the Education of Young Children (NAEYC), Washington D.C./USA | 64 |
| 2 | Konzeptgebundene Steuerungsverfahren | 73 |
| 2.1 | Head Start Performance Standards, Alexandria, Virginia/USA | 73 |
| 2.2 | High Scope, Preschool Program Quality Assessment (PQA), Ypsilanti, Michigan/USA | 81 |
| 2.3 | Judy P. Hoyer Center, Baltimore, Maryland/USA..... | 95 |
| 2.4 | KLAX gGmbH, Berlin | 104 |
| 2.5 | Lernerorientierte Qualitätstestierung für Kindertagesstätten (LQK)..... | 114 |
| 3 | Normierte Organisationsentwicklungsverfahren | 129 |
| 3.1 | Exkurs: Zum Hintergrund von ISO 9000 und EFQM..... | 130 |
| 3.2 | KTK-Gütesiegel des Caritas Bundesverbandes e.V..... | 138 |
| 3.3 | Das PARITÄTISCHE Qualitätssystem: PQS Sys® | 151 |
| 3.4 | Qualitätsmanagement in evangelischen Kindertageseinrichtungen: Bundes-Rahmenhandbuch | 162 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 3.5 | Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen der Arbeiterwohlfahrt (AWO-QM)..... | 172 |
| 4 | Fachspezifische Organisationsentwicklungsverfahren..... | 189 |
| 4.1 | Integrierte Qualitäts- und Personalentwicklungsverfahren | 189 |
| 4.2 | Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung..... | 199 |
| 4.3 | Exkurs: Die Nationale Qualitätsinitiative im System Tageseinrichtungen für Kinder (NQI) | 210 |
| 4.4 | Nationaler Qualitätskriterienkatalog (QKK)..... | 212 |
| 4.5 | Qualitätsentwicklung im Situationsansatz (QuaSi)..... | 225 |

III Reform- und Handlungsvorschläge

| | | |
|----------|---|------------|
| 1 | Thesen zur Anwendung und Weiterentwicklung von Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen | 241 |
|----------|---|------------|

Einleitung

Qualität in der Kindertagesbetreuung ist ein Thema, das seit einigen Jahren in Wissenschaft und Praxis intensiv angegangen wird: Viele Träger von Kindertageseinrichtungen haben sich auf den Weg gemacht, Konzepte zur Qualitätssicherung und -entwicklung zu erarbeiten und umzusetzen. Zahlreiche Publikationen sind entstanden. Das Bundesfamilienministerium hat mit einer im Jahre 1999 gestarteten „Nationalen Qualitätsinitiative“ für neue Impulse in der Diskussion gesorgt. In Politik und Verwaltung wird darüber nachgedacht, wie Qualität durch externe und interne Steuerungsverfahren erreicht werden kann. Fachleute aus der Praxis haben Leitfäden zur Organisationsentwicklung und einschlägige Fortbildungsangebote entwickelt. Die externe Evaluation von Kindertageseinrichtungen wird mit unterschiedlichen Ansätzen erprobt. Erste „Gütesiegel“ werden vergeben. Qualitätskonzepte aus der Wirtschaft werden für die Kindertagesbetreuung nutzbar gemacht. Internationale Erfahrungen – insbesondere aus den angelsächsischen Ländern – werden verstärkt wahrgenommen und auf ihre Anwendungsmöglichkeiten in Deutschland geprüft. Diese wenigen Stichworte mögen genügen, um einen Eindruck von der Breite und Heterogenität der Qualitätsdebatte zu vermitteln, die die Kindertagesbetreuung zu Beginn des neuen Jahrtausends erfasst hat.

Wer sich mit ihr auseinandersetzt, stellt schnell fest, dass es gar nicht so einfach ist, einen Überblick über vorhandene Konzepte und über die dahinter stehenden unterschiedlichen Ansätze zu gewinnen. Noch schwieriger ist es einzuschätzen, welche Reichweite die einzelnen Konzepte haben und welche Zielsetzungen damit verbunden sind. Diese Situation war für die Hans Böckler Stiftung (HBS, Düsseldorf) Anlass genug, den Forschungsschwerpunkt „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ am Institut Arbeit und Technik (IAT; Gelenkirchen) mit einer „Transparenzstudie“ zu beauftragen. Für die Stiftung steht die Förderung dieser Studie im Kontext ihres Schwerpunktes „Modernisierung des Sozialstaats“, über den bereits auf unterschiedlichen Feldern Initiativen zur Qualitätsentwicklung unterstützt wurden (www.boeckler.de). Das IAT knüpft mit ihr an verschiedene Arbeiten zum Thema „Kinderbetreuung“ an. Dabei wurde ein Diskussionsprozess eingeleitet, der davon ausgeht, Kinderbetreuung als eine Dienstleistung zu begreifen. Kinderbetreuungsdienstleistungen müssen, um erfolgreich zu sein, den Ergebnissen der Dienstleistungsforschung entsprechend gestaltet und weiterentwickelt werden (Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005). In diesem Zusammenhang wurde auch darauf hingewiesen, dass eine am Bedarf der Eltern orientierte quantitative Erweiterung des Kinderbetreuungsangebots gleichzeitig auch mit Qualitätssteigerungen verbunden sein muss (Esch/Klady/Stöbe-Blossey 2005).

Die Studie wurde ab Mitte 2004 erarbeitet und Ende 2005 mit einer Tagung abgeschlossen. Sie umfasste die Analyse von siebzehn Qualitätskonzepten, die anhand eines auf der Grundlage der Qualitätswissenschaft entwickelten Rasters durchgeführt wurde. Um die unterschiedliche Reichweite der einzelnen Ansätze zu verdeutlichen, wurde darüber hinaus versucht, die Konzepte zu systematisieren: Dazu wurden sie vier Grundtypen zugeordnet. Im Sinne der Zielsetzung der Studie, Transparenz zu schaffen, wurde auf eine Bewertung der Konzepte im Sinne eines „Rankings“ bewusst verzichtet. Auf der Basis der nun vorliegenden Forschungsergebnisse wird für die Fortsetzung der wissenschaftlichen Diskussion der aktuelle Stand der Auseinandersetzung ebenso deutlich wie weiterer Forschungsbedarf. Die Ergebnisse liefern darüber hinaus eine Grundlage für die Praxis, um eine gezielte Auswahl zwischen den unterschiedlichen Ansätzen und damit eine fundierte Entscheidung für den Einsatz eines Qualitätskonzeptes treffen zu können.

Im vorliegenden Band werden zunächst Hintergründe und Methode der Studie skizziert (Teil I). Der Hauptteil präsentiert die siebzehn analysierten Qualitätskonzepte (Teil II). Teil III fasst die wesentlichen Ergebnisse und weiterführende Forschungsfragen thesenartig zusammen. Im Anschluss an diese Transparenzstudie ist ein zweiter Band in Arbeit. Den Grundstock dazu liefern die Vorträge und Diskussionen auf der Fachtagung zum Abschluss des Projektes (November 2005); ergänzend werden in diesem Folge-Band weiterführende Themen zur Entwicklung von Qualitätskonzepten diskutiert.

Die Autorinnen danken der Hans Böckler Stiftung, die die Transparenzstudie ermöglicht hat. Besonders bedanken möchten wir uns bei Frau Dr. Erika Mezger, die auf der Grundlage unserer gemeinsamen Diskussionen über „Dienstleistungen für Kinder“ den Anstoß für diese Studie gegeben und unsere Überlegungen zum Thema konstruktiv begleitet hat.

I Inhaltliche Grundlagen und Methoden der Transparenzstudie

Nach dem Verständnis der hier präsentierten Studie sind Qualitätskonzepte Steuerungsverfahren, mit denen die Qualität in Kindertageseinrichtungen gesichert und weiterentwickelt werden kann. Um einen Eindruck von den dahinter stehenden Überlegungen und Zusammenhängen entwickeln zu können, werden im ersten Kapitel zunächst die Hintergründe der zurzeit im Hinblick auf die Kindertagesbetreuung geführten Qualitätsdebatte skizziert (I.1). Anschließend erfolgt eine generelle Darstellung von gängigen Qualitätsbegriffen und -konzepten (I.2). Darauf aufbauend wird die Methode der Studie vorgestellt (I.3).

1 Qualität in der Kindertagesbetreuung – Hintergründe einer aktuellen Diskussion

Die Diskussion über Qualität in der Kindertagesbetreuung ist Folge unterschiedlicher Entwicklungen. Sie ist zum einen im Kontext gesellschaftlicher Veränderungen entstanden – eine Steigerung der Qualität soll Antworten auf bildungs- und sozialpolitische Herausforderungen, wie z. B. den wachsenden Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, geben (1.1). Zum anderen wird sie stark von den Anstrengungen um die Modernisierung des öffentlichen Sektors beeinflusst, wie sie in den Neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts intensiv unternommen wurden (1.2). Beide Aspekte gemeinsam führten dazu, dass in der Jugendhilfe eine Reihe neuer gesetzlicher Regelungen getroffen wurde, die ihrerseits wieder für neue Impulse in der Debatte um die Qualität von Betreuung, Bildung und Erziehung von Kindern gesorgt hat (1.3).

1.1 Qualitätsentwicklung als Antwort auf gesellschaftliche Herausforderungen

Veränderungen in der Kindertagesbetreuung sind nichts grundlegend Neues. Seit Friedrich Fröbel 1837 seine erste „Anstalt für Kleinkinderpflege“ gründete, haben sich die Funktionen von Tageseinrichtungen für Kinder immer wieder gewandelt und im Ergebnis erheblich erweitert. Marksteine dieser historischen Entwicklung in den letzten Jahrzehnten waren etwa

- die neue Funktionsbestimmung des Kindergartens als Elementarstufe des Bildungssystems und die insgesamt stärkere Betonung der öffentlichen Verantwortung im Zuge der Bildungsdebatte der 70er Jahre;
- die verstärkte Einsicht in die Bedeutung der Kindertagesbetreuung für frauenpolitische Zielsetzungen im Verlauf der 80er Jahre;
- die Folgen der deutschen Vereinigung, die für die westlichen Bundesländer und die Bundespolitik eine Herausforderung durch die von den Eltern sehr geschätzte Tradition der flächendeckenden Betreuung von Krippen-, Vorschul- und Schulkindern in Ostdeutschland bedeuteten;

- die Umsetzung des Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für Drei- bis Sechsjährige in den Neunziger Jahren;
- die steigende Frauenerwerbstätigkeit, die einen erhöhten Bedarf an Betreuungsplätzen für unterschiedliche Altersgruppen und mit unterschiedlichen Zeitstrukturen mit sich bringt;
- die Diskussion um die Erweiterung von Kinderbetreuungsmöglichkeiten, um auf diese Weise Familien die Entscheidung für Kinder zu erleichtern und der negativen demographischen Entwicklung gegenzusteuern.

Während insbesondere die letztgenannten Punkte zunächst nur die Auseinandersetzung mit der Verbesserung der quantitativen Versorgung mit Betreuungsplätzen hervorgerufen haben, sind in jüngster Zeit verstärkt auch qualitative Aspekte in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt. So ergeben sich schon allein aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung vielfältige Herausforderungen an die Kindertagesbetreuung: Zu nennen sind beispielsweise

- die steigende Zahl an Ein-Eltern- und sogenannten Patchwork-Familien,
- die angesichts wachsender Mobilität abnehmenden Unterstützungsstrukturen der traditionellen Großfamilie,
- die zunehmende Bedeutung von Armut als Problem von Familien mit Kindern oder
- die immer häufiger konstatierte Überforderung vieler Familien in der Erziehung.

Diese und andere Entwicklungen bringen im Hinblick auf das Kindeswohl einen erhöhten Bedarf an individueller Förderung mit sich. Betreuungseinrichtungen müssen heute häufiger auch kompensatorische Funktionen übernehmen.

Nicht zuletzt im Zuge der Ergebnisse der PISA-Studien wird der (offiziell zwar schon seit langem verankerte) Bildungsauftrag der institutionellen Betreuung stärker betont als je zuvor. Der alten Vorstellung, Bildung und Lernen seien Dinge, die warten könnten, bis die Kinder in die Schule kommen, ist durch Erkenntnisse der modernen Pädagogik und Psychologie schon längst der Boden entzogen. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG; § 22 SGB VIII) macht die Einheit von Betreuung, Bildung und Erziehung ausdrücklich zur Aufgabe aller Tageseinrichtungen für Kinder. Grundsätzlich hat die Politik die Forderung aufgenommen, vorschulische Bildungsangebote für alle Kinder verfügbar zu machen. Bereits vor Erscheinen der ersten PISA-Studie legte der Sachverständigenrat Bildung bei der Hans Böckler Stiftung ein Diskussionspapier zum Thema „Bildung in der frühen Kindheit“ vor, das eine stärkere Akzentuierung des Bildungsauftrages von Tageseinrichtungen forderte (Sachverständigenrat Bildung

2001). Der „PISA-Schock“, aber auch die zunehmenden sozialen Disparitäten in den Stadtbezirken haben den Bildungs- und Förderungsauftrag der Kindertageseinrichtungen nochmals ganz akut in den Vordergrund gerückt (Fthenakis 2002). Seit einiger Zeit werden auf breiter Basis Bildungsstandards für Tageseinrichtungen entwickelt: So hat beispielsweise die Jugendministerkonferenz der Bundesländer im Mai 2004 beschlossen, bestehende Bildungspläne zu dokumentieren und einheitliche Standards zu erarbeiten. In den einzelnen Ländern entstehen seit einigen Jahren Bildungspläne und diesbezügliche Vereinbarungen mit den Trägern von Tageseinrichtungen; systematische Verfahren der Beobachtung und Bildungsdokumentation werden eingeführt (BMFSFJ 2003, S. 77 f.; Henry-Huthmacher 2005).

Tageseinrichtungen wird damit die Funktion zugeschrieben, durch eine verbesserte Qualität der Betreuung, Bildung und Erziehung einen Beitrag zur Lösung gesellschaftlicher Probleme zu leisten. Beim empirischen Nachweis der langfristigen Wirkungen der frühkindlichen Erziehung war und ist die US-amerikanische Forschung führend (vgl. auch den Überblick bei Spieß 2002, S. 34 f.). Bereits seit Jahrzehnten wird dort Grundlagenforschung betrieben, die den bedeutenden Einfluss der Qualität von Vorschulerziehung auf die spätere Entwicklung nachweist (Hartmann/Stoll 1996, S. 23 m. w. N.). Angesichts der gewachsenen Sensibilisierung für die Bedeutung von Bildung in der bundesdeutschen Gesellschaft werden diese Erkenntnisse hier zunehmend rezipiert.

1.2 Die Modernisierung des öffentlichen Sektors und die Qualitätsdebatte

Nicht nur aus gesellschaftlichen Gründen sind Fragen der Qualität verstärkt in das Zentrum des Interesses getreten. Sie wurden auch von der Diskussion um die Modernisierung des öffentlichen Sektors beeinflusst, die zu Beginn der Neunziger Jahre einsetzte und – unter dem Stichwort „New Public Management“ – zur Einführung von aus der Ökonomie entlehnten Steuerungsinstrumenten in die Verwaltung im allgemeinen und in die sozialen Dienste im besonderen geführt hat. Veränderungen für die Arbeit in der Jugendhilfe ergeben sich vor diesem Hintergrund aus der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, die seit Anfang der 90er Jahre unter dem Stichwort „Neues Steuerungsmodell“ eine wachsende Zahl von Kommunen erfasste und sich wesentlich auf die konzeptionellen Vorgaben der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt 1991, 1992, 1993) stützte. Um die kommunalen Aufgaben stärker dienstleistungsorientiert und damit effizienter zu erfüllen, wurden Organisationsstrukturen umgestaltet und zusammenhängende Aufgaben in Fachbereichen zusammengefasst. Jeder Fachbereich sollte ein Budget erhalten, das er möglichst weitgehend selbst bewirtschaften kann

(„dezentrale Ressourcenverantwortung“). Damit einher geht die Umgestaltung des Haushaltsplanes, der die Leistungen der Verwaltung („Produkte“) abbilden und das für ihre Erstellung notwendige Budget enthalten soll („produktorientierter Haushaltsplan“). Über Art, Umfang und Qualität der Leistungen werden Zielvereinbarungen abgeschlossen („Kontraktmanagement“). Zur Steuerung kommen betriebswirtschaftliche Instrumente (Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) zum Einsatz. Die Umsetzung dieser konzeptionellen Vorstellungen gestaltet sich in den einzelnen Kommunen höchst unterschiedlich; die Einführung von Elementen betriebswirtschaftlicher Steuerung ist jedoch inzwischen praktisch überall zu finden.¹

Mit der Diskussion ging auch die Vorstellung einer stärkeren Marktorientierung öffentlicher Dienstleistungen einher. Bürger/innen, Klient/inn/en, Adressat/inn/en von Dienstleistungen sollten als Kundinnen und Kunden betrachtet werden und im Idealfall über Nachfragemacht verfügen. Verbunden damit war der Anspruch einer stärkeren Bedarfsorientierung öffentlicher Leistungen. Die Leistungsanbieter sehen sich in mehrfacher Hinsicht einer verstärkten Konkurrenz ausgesetzt. Diese Konkurrenz ist – vor dem Hintergrund der Philosophie neuer Steuerungsmodelle – teilweise politisch gewollt und gefördert, teilweise – speziell im Feld der Kindertagesbetreuung – ergibt sie sich auch allein aufgrund gesellschaftlicher Entwicklungen: Angesichts zurückgehender Kinderzahlen fürchten viele Träger um ihre künftigen Kunden und sehen sich von daher unter dem Druck, die Qualität ihrer Leistungen zu verbessern. Dass viele Träger von Tageseinrichtungen in den letzten Jahren Konzepte der Qualitätssicherung und -entwicklung eingeführt haben, ist nicht zuletzt vor diesem Hintergrund zu sehen.

Gerade im Hinblick auf die Kindertagesbetreuung zeigt sich aber, dass die Idee einer Steuerung über den Markt schnell an Grenzen stößt – insbesondere dann, wenn Fragen der Qualität eine Rolle spielen. Untersuchungen zeigen, dass Eltern die Qualität der Kindertagesbetreuung oft nicht beurteilen können (Spieß/Tietze 2002, S. 141 f.). Anderen Eltern wiederum geht es in erster Linie darum, dass ihre Kinder untergebracht sind, ohne dass Fragen der Qualität eine Rolle spielen würden. Schließlich gibt es Eltern, die extrem hohe – und teilweise unrealistische und an der eigenen Verantwortung vorbeigehende – Erwartungen an die Betreuungseinrichtungen stellen: Die Einrichtungen sollen, zugespitzt formuliert, alle Erziehungsprobleme lösen und die Kinder fit machen für den Schulerfolg. Und selbst, wenn Eltern Zweifel an der Qualität eines Angebotes haben, sehen sie angesichts der Mangelsituation vielfach keine Alternative. Die Marktmacht der Kundinnen und Kunden bleibt darum Fiktion, solange sie wenig Wahlmöglichkeiten haben und nicht ausreichend in der Lage sind, das Angebot

¹ Vgl. zur sozialen Arbeit bzw. Jugendhilfe z. B. Bußmann/Esch/Stoebe-Blossey 2003, S. 23 ff.; Grunwald 2001, S. 58 ff.; Kunstreich 1997; Ortmann 1994, S. 129 ff.

zu überblicken und seine relevanten Qualitätsdimensionen adäquat zu beurteilen. Dass der Bedarf steigt und allenthalben mehr Qualität gefordert wird, bedeutet darum nicht, dass die Umsetzung dieser Forderung unproblematisch wäre und der Marktmechanismus es schon richten würde. Dies ist im Übrigen auch deswegen nicht zu erwarten, weil wir es hier mit einem Geflecht aus Staat und Markt, aus öffentlicher und privater Finanzierung zu tun haben.

Angesichts all dieser Herausforderungen hat die Frage nach geeigneten Verfahren für die Sicherung und Weiterentwicklung der Qualität von Leistungen ebenso wie für die Transparenz über Qualitätsaspekte einen zunehmenden Stellenwert bekommen. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass parallel und teilweise verknüpft mit den Neuen Steuerungsmodellen die Diskussion und Implementierung von Qualitätsmanagementkonzepten in sozialen Leistungsbereichen an Bedeutung gewonnen haben.

Die fachliche Tradition der sozialen Arbeit steht in einem spannungsvollen Verhältnis zu den neuen Steuerungsmodellen und zur Devise der Markt- und Kundenorientierung, und in diesem Zusammenhang stoßen auch Konzepte des Qualitätsmanagement auf nicht geringes Misstrauen. Die normative Orientierung der Fachkräfte am Wohl des Kindes wurde hier lange als das entscheidende Element der Qualitätssicherung gesehen und nicht weiter hinterfragt. Die Herkunft der neuen Instrumente aus der Betriebswirtschaft ist manchen Konzepten nach wie vor anzusehen, und sie bildet gerade im Feld der Sozialen Arbeit auch nach wie vor eine „Quelle des Widerstandes gegen das Qualitätsthema“ (Struck 2000). Befürchtet wird das Eindringen fachfremder Begriffe und Maßstäbe, die der Eigenlogik des Arbeitsfeldes nicht gerecht werden. Nach dem Eindruck von Gintzel (2001, S. 21) „geht es in vielen ‚Qualitätsdiskussionen‘ um die Erpressung der Fachkräfte der öffentlichen wie der freien Jugendhilfe, Kosten zu senken und dies auf Kosten der Kinder und Jugendlichen“.

Zweifellos ist es angesichts einer vielfach vorfindbaren Ressourcenverknappung schwierig, Akzeptanz für neue Konzepte zu finden, sind sie doch immer – und oft auch nicht zu Unrecht – dem Verdacht ausgesetzt, als Legitimierung für Einsparstrategien missbraucht zu werden. Dem lässt sich aber entgegenhalten, dass sich jedenfalls auch Chancen bieten, fachlich begründete Gütekriterien in die Qualitätsdiskussion einzubringen – und sie sogar besser als bisher zu fundieren. Die Fachdiskussion zur Qualitätsentwicklung in der Tagesbetreuung ist daher mehrheitlich längst nicht mehr darauf ausgerichtet, sich gegen „fachfremde“ Qualitätsbegriffe abzugrenzen, sondern verbindet sie mit pädagogischen Anforderungen. Die Frage nach der „pädagogischen Qualität“ (beispielhaft Fthenakis/Eirich 1998; Fthenakis 2003) steht traditionell im Mittelpunkt der Bemühungen um Verbesserung der Kindertagesbetreuung. Sie ist Gegenstand einer verzweigten fachspezifischen Diskussion und abhängig von der inhaltlichen

Ausrichtung pädagogischer Konzepte. Auch wenn die aktuelle Qualitätsdiskussion durch das Bestreben um eine ganzheitliche Erfassung von Leistungserstellungsprozessen geprägt ist und demgemäß eine Vielzahl weiterer Qualitätsdimensionen zu betrachten hat, kann der pädagogischen Qualität als zentralem Erfolgskriterium der Bildungseinrichtung Kindergarten eine gewisse Sonderstellung nicht bestritten werden.

Die „Trägerqualität“ gilt im Vergleich zur „pädagogischen Qualität“ als vernachlässigte Dimension der Qualitätssicherung. Sie ist aber entscheidende Rahmenbedingung für gute pädagogische Arbeit und darüber hinaus nicht zuletzt für die Mitarbeiterzufriedenheit von entscheidender Bedeutung (Klug 2000). Sie wird denn auch in vielen Konzepten verstärkt berücksichtigt, eine Tendenz, die zweifellos Impulse erhält durch die Nutzung von allgemeinen Ansätzen zur Modernisierung von Organisationen des öffentlichen Sektors. Auf der gesellschaftlichen Ebene ist darüber hinaus auch eine bildungspolitische und eine sozialpolitische Dimension von Qualität (Schneider 1999, S. 189) zu beachten. Dies ist eine Ebene, für die zwar eine Operationalisierung in Form von Kriterien und Instrumenten weitgehend noch aussteht, die aber die Diskussionen im Feld stark bestimmt. Hier liegt der Berührungspunkt zu den eingangs skizzierten gesellschaftlichen Anforderungen. Qualitätskonzepte müssen sich nicht zuletzt daran messen lassen, inwieweit sie tatsächlich zur Erfüllung dieser Anforderungen beitragen.

1.3 Entwicklungstendenzen und Regelungen in der Jugendhilfe

Einen Markstein für die Entwicklung von Qualitätskonzepten in der Jugendhilfe bildete das 1999 neu gefasste Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG): Es sieht in den Paragraphen 78a-g für verschiedene Typen von Einrichtungen „Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung“ vor und knüpft damit an die Grundgedanken des Kontraktmanagements an. Kindertageseinrichtungen waren zwar zunächst nicht direkt betroffen, aber das neue Gesetz steigerte insgesamt das Interesse am Thema und führte „in kürzester Zeit zu einem rasanten Anstieg von Veröffentlichungen und – zumeist programmatisch bleibenden – pro und contra Zeitschriftenabhandlungen zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe“ (Dörfer/Peters/Schollmeyer 2001, S. 2).

Mit dem 11. Kinder- und Jugendbericht wurde 2002 ein „fachlich regulierter Qualitätswettbewerb“ gefordert (BMFSFJ 2002; auch Böllert 2002; Merchel 2002; Werthmanns-Reppekus 2002) und in Gang gesetzt. Das Ziel ist eine Verbesserung der Wirkungsorientierung, wobei insbesondere die Hoffnung ausgedrückt wird, dass „von der Wissenschaft ein wesentlicher Beitrag zur Qualifizie-

rung und Modernisierung der Kinder- und Jugendhilfe zu erwarten“ sei (BMFSFJ 2002, S. 8).

Ein deutlicher Impuls für die Kindertagesbetreuung ergibt sich aus den 2005 in Kraft getretenen Novellierungen des KJHG. Im neu eingefügten § 22a I SGB VIII heißt es nunmehr: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen die Qualität der Förderung in ihren Einrichtungen durch geeignete Maßnahmen sicherstellen und weiterentwickeln. Dazu gehören die Entwicklung und der Einsatz einer pädagogischen Konzeption als Grundlage für die Erfüllung des Förderauftrags sowie der Einsatz von Instrumenten und Verfahren zur Evaluation der Arbeit in den Einrichtungen.“ In der Öffentlichkeit, selbst in der Fachöffentlichkeit, wurde diese Vorschrift zunächst nur begrenzt wahrgenommen; die Diskussion war dominiert von dem im selben Gesetz geforderten Ausbau der Betreuung für unter Dreijährige. Ein Veränderungsprozess ist jedoch bereits im Gange: In wachsendem Maße wird die Qualitätsdebatte in den örtlichen Jugendämtern aufgegriffen und nach geeigneten Instrumenten gefragt. In jedem Falle spricht das KJHG mit der zitierten Vorschrift die Steuerungsverantwortung des öffentlichen Trägers der Jugendhilfe an: Qualität liegt damit nicht allein in der Verantwortung der einzelnen Organisation (sei es in der der Tageseinrichtung oder in der des Trägers), sondern wird als Aufgabe im öffentlichen Interesse definiert.

Fasst man die Konsequenzen aus den verschiedenen hier angesprochenen gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen zusammen, so können Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung potenziell vier Funktionen erfüllen. Sie dienen als

- Leitlinie zur Erfüllung der gesellschaftlichen Anforderungen an die Kindertagesbetreuung;
- Steuerungsinstrument der Jugendhilfepolitik (auf allen Ebenen des föderalen Systems);
- Orientierungshilfe für Kund/inn/en und somit als Instrument des Verbraucherschutzes;
- Unterstützung des einzelnen Trägers bzw. der einzelnen Einrichtung, um die eigene Organisation so weiterzuentwickeln, dass sie konkurrenzfähig bleibt.

Wenn man die internationale Debatte betrachtet, zeigt sich, dass die vier Funktionen eine unterschiedliche Bedeutung haben. Dass Qualitätskonzepte als Leitlinie zur Erfüllung gesellschaftlicher Anforderungen verstanden werden, spielt bei all diesen Diskussionen – explizit oder implizit – eine Rolle. Die praktische Entwicklung in Deutschland konzentrierte sich zunächst auf den letztgenannten Punkt; Qualitätskonzepte sind in erster Linie als Instrument der Organisations-

entwicklung entstanden. Ihre Nutzung im Kontext von politischer Steuerung und Verbraucherschutz wird, wie die in Teil II analysierten Konzepte zeigen werden, bislang vor allem im angelsächsischen Raum erprobt, in Deutschland aber – auch vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen im Kinder- und Jugendhilfegesetz – verstärkt diskutiert.

Es gibt somit ein breites Spektrum an Anstößen für eine Qualitätsoffensive in der Kindertagesbetreuung. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass das Thema seit einigen Jahren von Wissenschaft und Praxis verstärkt aufgegriffen wird. Dabei ist festzustellen, dass eine Vielfalt von Qualitätskonzepten entstanden ist – initiiert von verschiedenen Akteuren mit höchst unterschiedlichen Intentionen und Ansätzen und einem sehr heterogenen Spektrum an Instrumenten. Die Fachdiskussion beschränkt sich längst nicht mehr auf ein grundsätzliches Für und Wider von Qualitätskonzepten, sondern konzentriert sich auf deren Ausgestaltung. Dabei spielen nicht nur Inhalte, sondern nicht zuletzt Verfahren eine Rolle: Soll es eher um Selbst- oder um Fremdevaluation gehen, und inwieweit ist es möglich, für unterschiedliche Träger und Regionen einheitliche Kriterien anzulegen?² Insofern ist es ein zentrales Ziel des vorliegenden Bandes, Transparenz über unterschiedliche Typen von Qualitätskonzepten herzustellen.

² Zu den fachlichen Kontroversen vgl. die verschiedenen Beiträge in Diller/Leu/Rauschenbach 2005.

2 Dimensionen von Qualität und Qualitätskonzepten

Wenn im Folgenden ein breites Spektrum von Qualitätskonzepten aus der Kindertagesbetreuung vorgestellt wird, muss im Vorfeld geklärt sein, was unter Qualität zu verstehen ist, und wie Qualität erreicht werden kann. Im folgenden Kapitel wird darum zunächst versucht, sich dem Begriff zu nähern (2.1). Anschließend wird erläutert, dass Betreuung, Bildung und Erziehung Dienstleistungen sind und welche Konsequenzen sich daraus für ihre Gestaltung ergeben. (2.2) Warum es wichtig ist, gezielt Instrumente einzusetzen, um Qualität zu sichern und weiterzuentwickeln, wird anhand der Entwicklung von Qualitätsmanagement diskutiert (2.3).

2.1 Qualität – zur Klärung von Begriffen und Zusammenhängen

„Qualität“ ist ein Begriff, der im alltäglichen Sprachgebrauch häufig benutzt wird, der aber inhaltlich nur schwer zu fassen ist. Auch aus wissenschaftlicher Perspektive handelt es sich letztlich um einen vielschichtigen Themenkomplex, der bis heute nicht von einer allgemein anerkannten Lehrmeinung abschließend festgelegt ist. Es existiert eine nahezu unüberschaubare Vielzahl von Definitionsversuchen und Beschreibungen dessen, was Qualität letztendlich bedeuten kann.³

Im Gegensatz zur Quantität, die eine mengenmäßige Bewertung beinhaltet, bezeichnet die Qualität eine Eigenschaft einer Sache, Leistung oder auch einer Person. Ein Spielgerät in einer Kindertageseinrichtung ist naturbelassen oder bunt gestaltet; die Betreuung eines Kindes kann mit besonderer Zuwendung oder eher distanziert erfolgen. Wer qualifiziert ist, ist befähigt, eine bestimmte Leistung, etwa eine Beratung für Eltern, auszuführen. Bei all diesen Beschreibungen und Bewertungen handelt es sich um unterschiedliche Qualitäten.

Eine Hilfe für den Versuch, dem Begriffsinhalt auf den Grund zu gehen, ist, sich die Unterscheidung der Qualitätseigenschaften in Güte oder Beschaffenheit

³ Auf eine ausführliche Darstellung der wissenschaftlichen Diskussionen zum Qualitätsbegriff muss an dieser Stelle verzichtet werden. Ein sehr differenzierte Überblick ist etwa nachzulesen im Lehrbuch von Zollondz (Zollondz 2002).

bewusst zu machen. Während Güte die betrachteten Eigenschaften bewertet, werden bei der Beschaffenheit die Qualitätsmerkmale eher beschrieben oder sogar gemessen. Die Erziehungsleistungen in einem Kindergarten können gut oder schlecht erfolgen; sie können Kinder befähigen, etwa ganz oder teilweise selbstständig ihr Frühstück zuzubereiten.

Jede einzelne dieser Leistungen, sei sie materieller oder immaterieller Art, besitzt nun selbst wiederum (unendlich) viele und unterschiedliche Eigenschaften, besteht also aus vielfältigen Qualitäten, die alle einzeln bewertet werden müssten, um ein vollständiges Bild der Gesamtqualität zu ermitteln.⁴ Das oben angesprochene Spielzeug kann z. B. auch groß oder klein, für Kinder unter drei oder über drei Jahren geeignet sein. Es kann die positive Entwicklung eines Kindes fördern oder ihr sogar schaden. Qualität ist also eine sehr komplexe Angelegenheit und nicht trivial.

Dies wird noch deutlicher in der Feststellung, dass Qualität nicht nur den Status Quo einer Leistung abbildet, sondern selbst ein Maßstab ist. „Sie bezeichnet das Ergebnis des Vergleichs zwischen zwei Beschaffenheiten, die beide zur betrachteten Einheit gehören.“ (Geiger 2001, S. 801) Dabei betrachtet die erste Beschaffenheit die realisierten Werte aller betrachteten Qualitätsmerkmale, die zweite dagegen die geforderte Beschaffenheit. Um Qualität zu steigern, ist es darum notwendig, die zu einem Zeitpunkt tatsächlich bestehende Qualität zunächst zu beschreiben (Beschaffenheitsbeschreibung). Erst dann wird es möglich Qualitätsforderungen zu stellen, also eine genaue Beschreibung einer angestrebten Beschaffenheit vorzunehmen. Für eine solche Zielvorstellung lassen sich Anspruchsklassen definieren. Sie beschreiben quasi Leistungsklassen, innerhalb derer die Ergebnisse einer Leistung erbracht werden, wie z. B. in Form der fünf Sterne der Hotelbranche. Um zu erreichen, dass die Differenz zwischen geforderter und realisierter Beschaffenheit möglichst gering gehalten wird, ist es erforderlich, den Ist-Zustand einer Leistung in Richtung auf den gewünschten Zustand zu verändern (Beschaffenheitsgestaltung). Qualität ist demnach nichts, was den materiellen und immateriellen Leistungen von Natur aus zueigen ist: Qualität wird gemacht. Die Qualität eines Spielzeugs etwa wird hergestellt; seine Eigenschaften, wie Funktionsfähigkeit, Aussehen, Eignung für bestimmte Altersgruppen oder etwa Sicherheit werden geplant und bei der Fertigung umgesetzt. Erst dann sind sie genuiner Bestandteil des Produkts (Zollondz 2002, S. 149 ff.).

Nach all diesen Überlegungen bleibt Qualität eine Denkeinheit, die nicht wirklich greifbar ist (Kamiske/Brauer 1992, S. 72 f.). Als ein Ergebnis der fachlichen Diskussion hat sich aber zumindest ein gemeinsames Verständnis von Qualität entwickelt, das etwa in der Europannorm DIN ISO 8402:1995-8 zum

⁴ Erste Ansätze zur Gesamtqualität als ein Leistungspotential, das sich aus der Summe seiner Einzeleigenschaften zusammensetzt, vgl. Lancaster 1966.

Ausdruck kommt. Dort wurde Qualität als „die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalswerten) einer Einheit bezeichnet, bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesagte Erfordernisse zu erfüllen.“⁵ In der seit Dezember 2000 gültigen Begriffsnorm ist der Qualitätsbegriff nochmals neu, leider aber noch weniger anschaulich, gefasst worden. Qualität wird seither definiert als „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale (An)Forderungen erfüllt“ (ISO 9000: 2001-12).

2.2 Qualität und Dienstleistungen

Die Diskussion über Qualität ist zunächst in der Industrie entstanden und wurde nicht zuletzt beeinflusst durch Unternehmenskonzepte der japanischen Automobilindustrie. Es ist jedoch längst selbstverständlich geworden, die (Forschungs-) Ergebnisse auf den Dienstleistungsbereich zu übertragen und die erarbeiteten Instrumente hier ebenfalls anzuwenden.

Auch bei den Leistungen, die in Kindertageseinrichtungen erbracht werden, handelt es sich – wenn wir sie ganz abstrakt betrachten – um Dienstleistungen (Esch/Mezger/Stöbe-Blossey 2005). In der bereits oben erwähnten Europeanorm ISO 9000 ff. ist eine Dienstleistung definiert als „das Ergebnis mindestens einer Tätigkeit, die notwendigerweise an der Schnittstelle zwischen dem Lieferanten und dem Kunden ausgeführt wird und üblicherweise immateriell ist“. Betrachten wir die Mitarbeiter/innen einer Kindertageseinrichtung als Lieferanten der Leistungen Betreuung, Bildung und Erziehung und Kinder und deren Eltern als Kunden, lässt sich diese Definition anwenden. Bei genauerer Spezifizierung lassen sich die Leistungen einer Kindertageseinrichtung exakter als personengebundene, komplexe Dienstleistung bestimmen⁶, die aus einem ganzen Bündel unterschiedlicher Teilleistungen besteht. Nach den in der Betriebswirtschaft entwickelten charakteristischen Merkmalen von Dienstleistungen lassen sie sich darüber hinaus etwa folgendermaßen kennzeichnen (Corsten 1990, S. 23 ff.; FQS 1995, S. 35 ff.). Sie

- bestehen aus personellen, sachlichen und immateriellen Ressourcen;
- sind auf jedes einzelne Kind (den Kunden) und seine Familie ausgerichtet;
- können nur in Zusammenarbeit von Erzieher/inne/n (Produzenten) und Kindern – und auch Eltern – (Kunden) gelingen;
- können nur an einem bestimmten Ort erbracht werden, d. h. sie sind ortsgebunden und sozialraumbezogen;

⁵ Zur weiteren Bedeutung dieser Europeanorm DIN ISO, vgl. weiter unten S. 130 ff.

⁶ Zur Qualität komplexer Dienstleistungen vgl. Engelhardt/Kleinaltenkamp/Reckenfelderbäumer 1994, S. 33 ff.; Güthoff 1995, S. 31 ff.

- sind ein Vertrauensgut, dessen Qualität für den Kunden im Vorfeld nur schwer zu beurteilen ist.

Aufgrund dieser Charakteristika ergeben sich besondere Anforderungen an die Gestaltung und damit auch an die Qualität dieser Leistungen. Sie lassen sich zu drei Dimensionen zusammenfassen, die erfüllt sein sollten, um ein qualitativ anspruchsvolles Dienstleistungsbündel anbieten zu können: Kundenorientierung, Kooperationsorientierung und Mitarbeiterorientierung. Kundenorientierung meint, dass eine Dienstleistung auf die individuellen Bedürfnisse des Kunden zugeschnitten sein muss und nur in Koproduktion mit ihm erstellt werden kann.⁷ Dabei können unterschiedliche Kundengruppen durchaus Interesse an derselben Dienstleistung haben. Im Fall der Kindertagesbetreuung sind dies also Kinder und Eltern. Aber auch die Bedarfe des jeweiligen Sozialraums und gesellschaftliche Anforderungen sind zu berücksichtigen. Kooperationsorientierung beinhaltet die Vernetzung mit unterschiedlichen Partnern, um auf diese Weise die vielfältigen Kompetenzen unterschiedlicher Akteure für die optimale Gestaltung einer Dienstleistung zielgerichtet nutzen zu können.⁸ Mitarbeiterorientierung trägt der Tatsache Rechnung, dass qualitativ hochwertige Dienstleistungen am ehesten von qualifizierten, zufriedenen Beschäftigten erbracht werden können.⁹

Bislang ist es keineswegs selbstverständlich, Betreuung, Bildung und Erziehung als Dienstleistungen zu betrachten, und das Selbstverständnis der Akteure als Dienstleister ist in vielen Feldern noch nicht sehr weit entwickelt – im Gegenteil: Der Dienstleistungsbegriff¹⁰ wird gerade in der pädagogischen Diskussion oft abgelehnt, weil er gleichgesetzt wird mit einer betriebswirtschaftlich dominierten Perspektive, mit einer Betrachtung der Adressaten als passive Konsumenten statt als Mitwirkende und mit einer Orientierung der Leistungen am Dienstleistungsbedarf der Eltern statt an den Entwicklungserfordernissen und damit dem Wohl der Kinder.¹¹ Dies ist nicht die Perspektive von Dienstleistungen, die dieser Transparenzstudie zu Qualitätskonzepten zugrunde gelegt wird: Wir betrachten Betreuung, Bildung und Erziehung ganzheitlich als ein Dienstleistungsangebot für Kinder und Eltern, das pädagogischen, organisatorischen

⁷ Vgl. zur Integration dieses sogenannten externen Faktors etwa Meyer/Mattmüller 1994, S. 353, Corsten 1994, S. 4; zu kundenorientierten Zielen vgl. etwa Bruhn 1997, S. 136 f., zur Kundenorientierung im sozialen Bereich z. B. Bobzien/Stark/Straus 1996, S. 41.

⁸ Zu dieser externen Kundenorientierung vgl. Bobzien/Stark/Straus 1996, S. 55.

⁹ Zur besonderen Bedeutung der Mitarbeiterorientierung für die Qualität von Dienstleistungen vgl. Bruhn 1997, S. 136; Meyer 1994, S. 279, Bobzien/Stark/Straus 1996, S. 58 ff.

¹⁰ Zur Auseinandersetzung mit dem Dienstleistungsbegriff im Kontext sozialer Arbeit vgl. Olk/Otto/Backhaus 2003.

¹¹ Zur Auseinandersetzung mit dem Begriff des Kunden im Sozialen Bereich vgl. z. B. Bobzien/Stark/Straus 1996, S. 41 ff.

und eben auch, aber nicht vorrangig, betriebswirtschaftlichen Kriterien gerecht werden muss. Die Mitwirkung der Adressaten – im Sinne der Koproduktion – ist ein generelles Kennzeichen personenbezogener Dienstleistungen, so dass Dienstleistungsorientierung keineswegs mit der „Bedienung“ passiver Konsumenten gleichzusetzen ist.

Unter diesen Prämissen sehen wir in der Nutzung des Dienstleistungsbegriffs für das Dienstleistungspaket von Betreuung, Bildung und Erziehung ein nicht zu unterschätzendes Innovationspotential. Damit sind aber gleichzeitig erste inhaltliche Anforderungen an ein Qualitätskonzept umschrieben. Kunden-, Kooperations- und Mitarbeiterorientierung wollen wir demnach in dieser Studie als dienstleistungsbezogene Merkmale von Qualitätskonzepten definieren. Vor diesem Hintergrund wird in der Analyse der Konzepte in Teil II gefragt, welche dieser Anforderungen im Qualitätskonzept an die Leistungen einer Kindertageseinrichtung gestellt werden.

2.3 Qualitätsentwicklung – eine Führungsaufgabe

Ein wichtiger Ausgangspunkt der Qualitätsdiskussion waren Ansätze der (Automobil-)Industrie im Übergang von der fordistischen Massenproduktion zur diversifizierten Qualitätsproduktion. Bei der industriellen Fertigung in den zwanziger und dreißiger Jahren des letzten Jahrhunderts sorgte zunächst allein die nachträgliche Kontrolle für die Qualität der hergestellten Produkte. Diese wurden grundsätzlich erst nach Fertigstellung geprüft und im Falle von Qualitätsmängeln vor einer Auslieferung an den Kunden aussortiert. Mit dem Ziel, die Ausschussquote zu senken, entwickelten sich über Ansätze zur Qualitätssteuerung umfassende Qualitätssicherungssysteme, die ein vielfältiges Instrumentarium (QS-Handbücher, einzelne Qualitätstechniken, beginnende Fehlervermeidung) bereitstellten. Durch ihren Einsatz sollten die Voraussetzungen für die Produktion von Qualität im Produktionsprozess (Qualitätsfähigkeit) systematisch organisiert und sichergestellt werden. Qualitätssicherung wurde damit auch zu einer umfassenden Aufgabe des Managements (QM, quality management) (Zollondz 2002, S. 185 ff., auch Kamiske/Brauer 1992, S. 75 ff.).

Im Zusammenhang mit der Auseinandersetzung mit japanischen Konzepten der Qualitätsentwicklung steht die Philosophie, Qualität nicht nur zu sichern, sondern ständig zu verbessern. „Kaizen“ bedeutet im Japanischen „ständige Verbesserung“ und wird als dauerhaftes Streben nach Verbesserung verstanden, das sich auf das gesamte Unternehmen und die Lebensbereiche der Mitarbeiter bezieht (Kontinuierlicher Verbesserungsprozess, KVP) (Zollondz 2002, S. 225 ff., z. B. auch Kamiske/Brauer 1992, S. 40 ff. und S. 124 ff.). Während Qualität

traditionell als Eigenschaften von Produkten oder Dienstleistungen verstanden wurde, also die Erfordernisse von Herstellern und Kunden im Vordergrund standen, erstreckt sich der Qualitätsbegriff im Rahmen dieser Total-Quality-Konzepte über das ganze Unternehmen (Bruhn 1997, S. 118 ff.; Oess 1994, S. 199 ff.). Neben die Produzenten- und Konsumenten-anforderungen treten die Anforderungen von Mitarbeiter/inne/n, Kapitalgebern und Öffentlichkeit an das Management, an deren Erfüllung sich die umfassende Qualität eines Unternehmens (Total Quality) misst. Nach diesem Verständnis ist Qualitätsmanagement ein auf die gesamte Organisation bezogenes Steuerungsverfahren. In diesem Sinne geht Qualitätsmanagement auch über die Sicherung von Qualität hinaus und umfasst darüber hinaus die Qualitätsentwicklung – nach dem Grundverständnis, dass keine Organisation so gut ist, dass sie nicht noch besser werden könnte. Ein solches Qualitätsentwicklungs- und -sicherungssystem ordnet demnach alle zur Verwirklichung einer Qualitätsanforderung nötigen Organisationsstrukturen, Verfahren und Mittel. Es verbessert dabei nicht die Qualität als solche, sondern die Voraussetzungen einer Organisation, Qualität zu schaffen (Qualitätsfähigkeit) (Zollondz 2002, S. 257). Qualitätsmanagement bietet damit ein umfangreiches und differenziertes Instrumentarium an, das zwar universell einsetzbar ist, aber dennoch individuelle Qualitätssicherung und -entwicklung ermöglicht.¹²

Erst im Laufe dieses Diskussionsprozesses über Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung war es möglich, seine Ergebnisse auf die Erfordernisse eines Qualitätsmanagements von Dienstleistungen zu übertragen. Eine nachträgliche Kontrolle wie bei materiellen Produkten ist bei Dienstleistungen prinzipiell nicht möglich. Aufgrund des sogenannten „uno-actu-Prinzips“, also angesichts der „Herstellung“ der Leistung im unmittelbaren Kundenkontakt, muss die Leistung sofort der geforderten Qualität entsprechen; sie ist nicht nachträglich korrigierbar. Aufgrund dieser beschriebenen spezifischen Eigenschaft von Dienstleistungen kommt aber der Sicherung von Qualitätsfähigkeit in einem Dienstleistungsunternehmen eine noch höhere Bedeutung zu, als dies bei der industriellen Produktion der Fall ist.

Es gibt formale Verfahren – etwa die Normenreihe DIN-EN 9000 ff. – bei denen sich Organisationen durch Zertifikat einer unabhängigen und hierfür autorisierten Stelle bestätigen lassen, dass sie ein Qualitätssicherungssystem eingeführt haben und alles zur Erreichung der Qualitätsziele Notwendige tun und dokumentieren. Diese ISO 9000 ist ein umfangreiches Werk (Zollondz 2002, S. 250 ff.; Schönbach 2001; Zink/Voß 1997, S. 19 ff.; Geiger 1994, S. 27 ff.; Pfeiffer 1993, S. 336 ff.), das aus Leitfäden, Normen, Begriffen und QM-Modellen

¹² Zur Bedeutung von Qualitätsmanagement in der sozialen Arbeit vgl. Decker 1997, S. 553 ff.

besteht.¹³ „Qualitätsfähigkeit“ ist hier definiert als die „Eignung einer Organisation oder ihrer Elemente (...), die Qualitätsforderung an diese Einheit zu erfüllen“ (DIN 55350-11, 1995-08, Nr. 9). Die DIN EN ISO 9000 ff. ist das wohl bekannteste Normenwerk. Sie beinhaltet Forderungen, die betriebliche Qualitätsmanagementsysteme aller Branchen erfüllen müssen. Nach einer Novellierung ist die derzeit aktuelle Fassung die DIN EN ISO 9001: 2000.

Ein weiterer Ansatz, der besonders der Philosophie des Kaizen folgt, wurde durch die European Foundation for Quality Management (EFQM) erarbeitet (Zollondz 2002, Schiersmann/Thiel/Pfizenmaier 2001, S. 25 ff.; S. 280 ff.; Zink/Voß 1997; Ellis 1994, S. 277 ff.). Sie wurde 1988, als gemeinnützige Organisation auf Mitgliederbasis, von 14 führenden europäischen Unternehmen gegründet. Ihre Aufgabe ist es, die treibende Kraft für nachhaltige Excellence in Europa zu sein. Sie sieht als Vision eine Welt, in der europäische Organisationen eine herausragende Stellung einnehmen. Bis 2000/01 sind über 800 Organisationen aus den meisten europäischen Ländern und den meisten Tätigkeitsbereichen Mitglied geworden. Als Eigentümerin des EFQM-Modells für Excellence (EFQM-Modell) organisiert sie den Europäischen European Quality Award (EQA) für Organisationen mit überdurchschnittlichen Leistungen, der jährlich vergeben wird. Die Bewerber müssen nachweisen, wie sie die in einem Katalog vorgegebenen neun Haupt- und weitere Unterkriterien erfüllt haben. Es gibt fünf sogenannte Enabler-(Befähiger)-Kriterien und vier Result-(Ergebnis)-Kriterien, wobei vorrangig wirtschaftliche Ergebnisse wie Umsatz und Profitwachstum innerhalb der letzten drei Jahre betrachtet werden. Dazu müssen sich die Organisationen selbst bewerten, ihre Stärken und Schwächen vermerken und den Erfüllungsgrad mit Hilfe einer Punktetabelle einschätzen. Die Maximalpunktzahl beträgt 1000. Die Finalisten für den "European Quality Award" werden durch unabhängige Assessoren auditiert, um festzustellen, inwiefern die eingereichten Punktezahlen sowie Stärken und Schwächen übereinstimmen. Somit sollen die Unternehmen lernen, die aufgedeckten Potentiale in Handlungen umzusetzen und damit einen Prozess der Qualitätsentwicklung zu durchlaufen.

Wenn Betreuung, Bildung und Erziehung nach dem Verständnis dieser Studie Dienstleistungen sind, sind Qualitätsmanagementkonzepte grundsätzlich auch auf den Betrieb von Kindertageseinrichtungen übertragbar und können zu ihrer Qualitätssicherung und -entwicklung genutzt werden. Auch führende Vertreter des Qualitätsmanagements (Vgl. „Normierte Organisationsentwicklungsverfahren“, Kap. II. 3) kommen im Rahmen ihrer Überlegungen zu dieser Sicht-

¹³ Vgl. hierzu und im Folgenden auch den Exkurs „Zum Hintergrund von ISO 9000 und EFQM“, S. 130

weise. So kann sich etwa auch Malorny¹⁴ vorstellen, dass über das Konzept des TQM im Bereich der frühkindlichen Bildung geeignete Anreize zur Qualitätsverbesserung geliefert werden können. Dabei geht es seiner Meinung nach nicht darum, welches pädagogische Konzept das Beste sei, vielmehr sei entscheidend, dass das verfolgte Konzept zu einer kontinuierlichen Qualitätsverbesserung beiträgt (Malorny 2005).¹⁵

Der Ansatz, die gesamte Organisation mit all ihren Prozessen einzubeziehen, bietet Potenziale für ein umfassendes Qualitätsverständnis für die Kindertagesbetreuung, das auch die bislang gern vernachlässigte Dimension der Trägerqualität einbeziehen kann. Im übrigen bildet gerade die Philosophie des Total Quality Management, die ja nicht zuletzt nach gesellschaftlichen Auswirkungen und gesellschaftlicher Verantwortung fragt, ein nicht zu unterschätzendes Leitbild, das dazu beitragen kann, ein Qualitätsverständnis für die Kindertagesbetreuung zu entwickeln, das über die einzelne Organisation hinausgeht. Auch vor diesem Hintergrund halten wir die Nutzung von Elementen der Qualitätssicherung und -entwicklung für das Leistungsspektrum von Kindertageseinrichtungen, wie es im vorigen Abschnitt skizziert wurde, für sinnvoll.

Die angestellten Überlegungen begründen gleichzeitig weitere inhaltliche Anforderungen an ein Qualitätskonzept. Über die Frage nach dienstleistungsbezogenen Merkmalen hinaus ist auch zu fragen, welche Instrumente die im Folgenden beschriebenen Konzepte zur Verfügung stellen, um Qualitätssicherung und -entwicklung in einer Tageseinrichtung für Kinder betreiben zu können. Die dazu erforderlichen Werkzeuge müssen sich vor allem daran ausrichten, auf welche Weise und unter welchen Rahmenbedingungen alle Leistungen einer Kindertageseinrichtung erbracht werden sollen. Dabei haben wir uns von einem Qualitätsverständnis leiten lassen, das sich am Leistungsstellungsprozess orientiert und Qualität in folgende drei Dimensionen differenziert:¹⁶

- Strukturqualität (structure): die zur Produkterstellung notwendigen Fähigkeiten der Institution und deren Mitarbeiter (Qualifikation), technische Aus-

¹⁴ Malorny ist einer der führenden Vertreter des Qualitätsmanagements in Deutschland und hat sich in seinen bisherigen Arbeiten besonders stark für die Umsetzung des Qualitätsmanagements, das auf dem EFQM-Modell beruht, eingesetzt.

¹⁵ Erste Überlegungen zum Qualitätsmanagement für Tageseinrichtungen für Kinder finden sich etwa in dem Tagungsband des Landeswohlfahrtsverbandes Baden (1998) oder in dem Sammelband von Irskens/Vogt (2000), zur Anwendung DIN EN ISO 9000 ff. vgl. z. B. auch Münzenloher 2001, weitere Literatur auch unter „Normierte Organisationsentwicklungsverfahren“, Kap. II 3.

¹⁶ Dieser Qualitätsbegriffs geht auf Donabedian zurück (vgl. Donabedian 1980) und ist in der wissenschaftlichen Literatur akzeptiert. Viele der im Rahmen der Qualitätsdiskussion entwickelten Qualitätsmodelle legen sein Qualitätsverständnis zugrunde (vgl. weitere Ausführungen zu Qualitätsmodellen etwa in Zollondz 2002, S. 141 ff., FQS 1995, S. 44 ff., Meyer/Mattmüller 1995, S. 355 ff.)