

Karin Altgeld · Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.)

Qualitätsmanagement in der frühkindlichen  
Bildung, Erziehung und Betreuung

Karin Altgeld  
Sybille Stöbe-Blossey (Hrsg.)

# Qualitätsmanagement in der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung

Perspektiven für eine  
öffentliche Qualitätspolitik



**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 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Monika Mülhausen

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe  
Springer Science+Business Media.

[www.vs-verlag.de](http://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 978-3-531-16008-5

# Inhalt

*Karin Altgeld / Sybille Stöbe-Blossey*

Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen: Trends,  
Perspektiven und Lösungsansätze..... 7

## **Teil I: Grundlagen für eine öffentliche Qualitätspolitik**

*Dieter Dohmen*

Kosten und Nutzen eines Gütesiegels für Qualität ..... 21

*Wolfgang Tietze / Hee-Jeong Lee*

Ein System der Evaluation, Verbesserung und Zertifizierung  
pädagogischer Qualität von Kindertageseinrichtungen in  
Deutschland ..... 43

*Bernt-Michael Breuksch / Katja Engelberg*

Qualitätsentwicklung in der institutionellen Kindertagesbetreuung ..... 63

*Ulrich Braun*

Qualität von Kindertageseinrichtungen – beliebig oder verbindlich?  
Überlegungen aus kommunaler Perspektive..... 77

## **Teil II: Konzepte der Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung und Qualitätsevaluation – Beispiele in Deutschland**

*Antje Bostelmann*

„Wir wollen immer besser werden“ – Die Einführung des  
Qualitätssystems in den KLAX-Kindergärten ..... 97

*Katia Tödt*

Lernerorientierte Qualitätstestierung für Kindertagesstätten  
(LOK®) – das Lernen des Kindes als Bezugspunkt für die  
Entwicklung der Organisation ..... 125

<i>Ilse Wehrmann</i> Flächendeckende Umsetzung eines Qualitätskonzeptes aus Trägersicht.....	141
--	-----

### **Teil III: Der Blick über den Tellerrand: internationale Beispiele**

<i>Manuel Achten / Nicole Horn / Danielle Schronen</i> Qualitätsentwicklung in der institutionellen Kinderbetreuung in Luxemburg am Beispiel der Maisons Relais Caritas .....	161
---	-----

<i>Tony Bertram / Chris Pascal</i> Integrierte Angebote zur frühkindlichen Betreuung in der Praxis: Eine Evaluation der Early Excellence Centers in England .....	179
---	-----

<i>Jan Peeters</i> Qualitätspolitik im System der frühkindlichen Bildung, Erziehung und Betreuung in Flandern: von „Top-down“- zu „Bottom-up“-Ansätzen.....	205
--	-----

<i>Rolf Grafwallner</i> Anwendung eines Qualitätsstandard-Systems im Bereich der Frühpädagogik und Kinderbetreuung – Fallstudie eines US-Staates .....	223
--	-----

<i>André Menke</i> Kinderbetreuung in Schweden – Qualität in Bildung und Betreuung im Elementarbereich .....	231
--	-----

<i>Karin Altgeld / Sybille Stöbe-Blossey</i> Ausblick: Perspektiven für eine öffentliche Qualitätspolitik .....	257
--	-----

Autoren und Autorinnen .....	261
------------------------------	-----

# Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen: Trends, Perspektiven und Lösungsansätze

*Karin Altgeld / Sybille Stöbe-Blossey*

## Einleitung

Qualitätsmanagement in Kindertageseinrichtungen ist in der pädagogischen Fachdiskussion und zunehmend auch in der politisch-administrativen Debatte um die Steuerung der Kindertagesbetreuung ein „Dauerbrenner“. Dies ist sicherlich zunächst dem Umstand geschuldet, dass Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Gesellschaft sich darüber einig sind, dass Bildung, Betreuung und Erziehung in Deutschland entscheidend verbessert werden müssen. Gerade den ersten Lebensjahren soll dabei nun endlich mehr Beachtung geschenkt werden. Sowohl die wissenschaftlichen als auch die öffentlichen Auseinandersetzungen mit dem Thema zeigen, dass dabei die Qualität der Arbeit von Kindertageseinrichtungen eine Schlüsselrolle spielt. Zunehmend setzt sich nun auch die Erkenntnis durch, dass Qualität nicht von selbst entsteht, sondern entwickelt, gesichert und evaluiert werden muss.

Doch wie lässt sich die Forderung nach Qualitätsentwicklung, -sicherung und -evaluation in Kindertageseinrichtungen in die Realität umsetzen? Lassen sich dazu Instrumente aus Wirtschaft und Verwaltung nutzen? Was unterscheidet gute von schlechter Qualität in Kindertageseinrichtungen? Macht es Sinn, die Einrichtungen extern überprüfen und bewerten zu lassen? Und kann die öffentliche Hand die Qualitätsentwicklung steuern? Welche Elemente müsste eine öffentliche „Qualitätspolitik“ haben?

Diese wenigen Fragen und Stichworte mögen genügen, um einen Eindruck von der Breite und Heterogenität der Qualitätsdebatte zu vermitteln, die den Elementarbereich erfasst hat. Denn 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. Diese Situation war für die Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf, Anlass, die Abteilung „Bildung und Erziehung im Strukturwandel“ (BEST) am Institut Arbeit und Qualifikation an der Universität Duisburg-Essen mit einer „Transparenzstudie“ zu beauftragen (Esch et al. 2006).

### *Typen von Qualitätskonzepten – Ergebnisse einer Transparenzstudie*

Nach dem Verständnis der Studie „Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung“ sind Qualitätskonzepte Steuerungsverfahren, mit denen die Qualität in Kindertageseinrichtungen gesichert und weiterentwickelt werden kann. Eine zentrale Erkenntnis der Studie bestand darin, dass sich innerhalb der großen Vielfalt an Konzepten vier Typen von Qualitätskonzepten identifizieren lassen, die im Folgenden kurz beschrieben werden sollen:

- allgemeine Steuerungsverfahren (Akkreditierungsverfahren),
- konzeptgebundene Steuerungsverfahren,
- normierte Organisationsentwicklungsverfahren,
- fachspezifische Organisationsentwicklungsverfahren.

#### **Allgemeine Steuerungsverfahren**

Allgemeine Steuerungsverfahren geben „Top-down“ bestimmte Kriterien vor, die sich an allgemein anerkannten fachlichen Standards für Kindertageseinrichtungen orientieren. Eine Verbindung von solchen Verfahren mit der Erteilung einer Betriebserlaubnis oder mit der Zuweisung von finanziellen Fördermitteln ist möglich. Die Kriterien können als Mindestanforderungen formuliert werden (die beispielsweise für die Erteilung einer Betriebserlaubnis mindestens erfüllt werden müssen); sie können aber auch in ein mehrstufiges Verfahren gegliedert sein, das mit steigendem Grad der Erfüllung auch zu einer ranghöheren Bewertung der Einrichtungen führt und damit einen externen Anreiz zur Weiterentwicklung der Qualität über den Mindeststandard hinaus liefert. In jedem Falle sind sie mit einer externen Zertifizierung verbunden.

Für die einzelne Einrichtung bzw. den einzelnen Träger können die Kriterien als Orientierungsrahmen dienen; sie lassen aber darüber hinaus trägerspezifische Qualitätsentwicklungsverfahren, unterschiedliche pädagogische Konzepte und trägerspezifische Leitbilder zu. Allgemeine Steuerungsverfahren können demnach mit den anderen drei Typen von Qualitätskonzepten verknüpft werden.

Ein solches Instrumentarium wurde etwa mit der bereits 1980 in den USA veröffentlichten „Early Childhood Environment Rating Scale“ (ECERS) zur Verfügung gestellt (Harms / Clifford 1980, 1998). Die ECERS ist nicht auf ein spezielles pädagogisches Konzept ausgerichtet. Das, was als gute oder unzureichende Qualität bezeichnet wird, basiert auf einer Vielzahl von empirischen Untersuchungen und reflektiert Qualitätsstandards, die Experten, Forscher und Berufsorganisationen weltweit über kulturspezifische und konzeptbezogene

Kriterien hinaus in einem weitgehenden Konsens als bedeutsam erachten. Als erste deutsche Fassung der ECERS wurde 1997 die Kindergarten-Einschätz-Skala (KES) in Deutschland veröffentlicht; 2005 erschien die dritte überarbeitete Fassung („KES-R“; Tietze et al. 2005). Die KES-R ist ein Beobachtungsinstrument. Für die Bewertung werden insgesamt 43 Kriterien definiert. Die Einschätzung wird mit Hilfe von Merkmalen vorgenommen, wobei für jedes Kriterium zwischen einem Punkt („unzureichende Qualität“) und sieben Punkten („ausgezeichnete Qualität“) zu erreichen sind. Die 43 Kriterien sind in sieben Qualitätsbereichen zusammengefasst (1. Platz und Ausstattung, 2. Betreuung und Pflege der Kinder, 3. Sprachliche und kognitive Anregungen, 4. Aktivitäten, 5. Interaktionen, 6. Strukturierung der pädagogischen Arbeit, 7. Eltern und Erzieher/innen). Die Arbeit mit diesem Instrumentarium bildet eine der Grundlagen für das System der Qualitätsentwicklung, -sicherung und -evaluation, das Wolfgang Tietze und Hee-Jong Lee in diesem Band beschreiben.

Der Staat North Carolina/USA hat alle Tageseinrichtungen für Kinder verpflichtet, die Qualität ihrer Angebote nach einem Fünf-Sterne-Lizenzsystem bewerten zu lassen. Dabei wird auf rechtliche Vorgaben sowie auf die ECERS zurückgegriffen. Um die Betriebserlaubnis zu erhalten, muss eine Einrichtung eine Mindestpunktzahl erreichen. Darüber hinaus entscheidet die erzielte Punktzahl über die Klassifizierung, wobei ein Stern die niedrigste, fünf Sterne die höchste Klassifizierung darstellen. Da alle Einrichtungen über die Zuweisung der Sterne bestimmten Qualitätsniveaus zugeordnet werden, sollen Träger motiviert werden, freiwillig über den minimalen Qualitätsstandard von einem Stern hinauszugehen. Für Eltern bedeutet die Klassifizierung schließlich ein hohes Maß an Transparenz.

## **Konzeptgebundene Verfahren**

Auch konzeptgebundene Verfahren dienen der politisch-administrativen Steuerung. Im Unterschied zu allgemeinen Steuerungsverfahren geht es hier jedoch nicht um pädagogische Qualität generell, sondern um die Förderung und Sicherung der Umsetzung spezifischer Konzepte – beispielsweise um Benachteiligtenförderung, um die Integration von kind- bzw. familienbezogenen Dienstleistungen „unter einem Dach“ oder um die Umsetzung des speziellen pädagogischen Konzepts eines Trägers. Damit erfolgt eine Top-down-Steuerung zur Sicherung eines bestimmten „Markennamens“: Wer diesen Namen nutzen will, muss bestimmte Qualitätskriterien erfüllen und sich entsprechend zertifizieren lassen. Das Qualitätsverfahren wird daher als Instrument genutzt, um die Umsetzung des inhaltlichen Konzepts in die Praxis sicherzustellen.

Im US-Staat Maryland gibt es einen speziellen Fördertopf für die so genannten „Judy-Centers“ (MSDE 2004). Judy Centers müssen eine umfassende Ganztagsbetreuung bieten, und es wurden Programme entwickelt, die sowohl die Bereiche Sprache und Literatur, kognitives und universales Wissen sowie bestimmte Lernmethodiken beinhalten als auch das physische Wohlbefinden und die motorischen Fähigkeiten fördern. Zudem sollen die Familien in ihrer Fähigkeit bestärkt werden, das frühe Lernen ihrer Kinder zu begleiten. Zusätzlich werden weitergehende Dienstleistungen und Kooperationen angeboten (bspw. Elternschule und Familienleseprogramm). Judy Center vereinen somit viele Angebote unter einem Dach. Um die Akkreditierung und Förderung als Judy Center zu erhalten, muss sich eine Einrichtung zunächst nach den Vorgaben eines Handbuchs selbst bewerten. Diese Selbsteinschätzung wird durch einen externen Evaluator überprüft. Schließlich erhalten die Einrichtungen vom Bildungsministerium entsprechende Trainings und Qualifizierungen, um das Akkreditierungsverfahren erfolgreich zu durchlaufen. Ziel des konzeptgebundenen Ansatzes ist es letztlich, dafür zu sorgen, dass alle Einrichtungen, die unter dem Namen „Judy Center“ firmieren, ein bestimmtes Leistungsspektrum anbieten. Auf diese Weise ist es für Eltern transparent, was sie von einem Judy Center erwarten können.

Eine Erprobung eines derartigen Ansatzes in Deutschland findet sich in Nordrhein-Westfalen (vgl. dazu den Beitrag von Bernt-Michael Breuksch und Katja Engelberg in diesem Band). Hier sollen sich etwa ein Drittel der Kindertageseinrichtungen zu Familienzentren weiterentwickeln und in Kooperation mit unterschiedlichen Partnern ein sozialraumbezogenes, niederschwelliges Angebot bereitstellen, das insbesondere die Familienbildung und -beratung, die Verknüpfung mit Tagespflege und eine erweiterte Sprachförderung umfasst. Ab dem Kindergartenjahr 2007/08 werden Familienzentren mit 12.000 Euro jährlich gefördert. Voraussetzung für den Erhalt der Förderung ist die Zertifizierung nach einem Gütesiegel (MGFFI 2007), das im Rahmen der wissenschaftlichen Begleitung von der PädQuis gGmbH entwickelt wurde. Die Einrichtungen müssen sich dafür anhand eines Fragebogens, der Leistungen und Strukturen eines Familienzentrums abfragt, selbst evaluieren; das Gütesiegel wird auf der Grundlage einer externen Überprüfung der Selbstevaluation und von Begehungen vergeben. Damit wird erstmals in Deutschland der Versuch unternommen, Qualität in Kindertageseinrichtungen trägerübergreifend zu steuern und die Qualitätsprüfung zur Voraussetzung einer finanziellen Förderung zu machen.

## **Normierte Organisationsentwicklungsverfahren**

Normierte Organisationsentwicklungsverfahren gehen von allgemeinen, zunächst nicht an eine bestimmte Branche oder Dienstleistung gebundenen Verfahren des Qualitätsmanagements aus. Diese Verfahren – insbesondere die oben erwähnte DIN ISO 9000ff. – werden als Leitlinie genutzt und vielfach mit dem Leitbild eines Trägerverbandes verknüpft. Oft gibt der Träger sowohl das Leitbild als auch das Managementverfahren vor – insofern enthalten normierte Verfahren einen Top-down-Ansatz. Die Umsetzung erfolgt dann einrichtungsspezifisch nach dem gewählten pädagogischen Konzept und unter hoher Beteiligung der Beschäftigten im Sinne eines Bottom-up-Ansatzes. Meistens stellen normierte Verfahren somit eine Kombination aus Top-down- und Bottom-up-Ansätzen dar. Die großen Trägerverbände – Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Der Paritätische – haben normierte Verfahren entwickelt, die von der Struktur her viele Gemeinsamkeiten, in der Ausgestaltung aber auch Unterschiede aufweisen (AWO 2003; BETA 2003; KTK 2004; Paritätische Gesellschaft für Qualität GmbH 2004). Angesichts des hohen Aufwandes, der mit einer ISO-Zertifizierung verbunden ist, sind die Verfahren so gestaltet, dass sie für eine interne Qualitätsentwicklung genutzt werden können und eine Zertifizierung möglich, aber nicht zwingend ist. Exemplarisch für ein solches Verfahren beschreibt Ilse Wehrmann die Entwicklung und Umsetzung eines Qualitätskonzepts im Bereich der Kindertageseinrichtungen evangelischer Träger.

## **Fachspezifische Organisationsentwicklungsverfahren**

Für die fachspezifischen Organisationsentwicklungsverfahren ist die Fachpraxis Ausgangspunkt für die Qualitätsentwicklung. Die Verfahren können für einzelne Teilbereiche des Leistungsangebotes (z. B. Elternarbeit, Vernetzung) erarbeitet und eingesetzt oder zur Qualitätsentwicklung der gesamten Einrichtung genutzt werden. Die Umsetzung erfolgt dialogisch mit allen Beteiligten und ist somit durch einen Bottom-up-Ansatz gekennzeichnet; die einzelne Einrichtung bleibt in der Nutzung autonom; eine Zertifizierung ist nicht zwingend erforderlich. In die Kategorie der fachspezifischen Verfahren gehören auch Systeme einzelner Träger (wie in diesem Band von Antje Bostelmann im Hinblick auf die KLAX-Kindergärten dargestellt) oder auch Systeme und Zertifikate einzelner Anbieter, wie die in diesem Band von Karin Tödt beschriebene „lernerorientierte Qualitätstestierung“.

Die Projekte der „Nationalen Qualitätsinitiative im System Tageseinrichtungen für Kinder (NQI)“ sind weitgehend diesem Typus zuzuordnen. Die NQI ist ein länder- und trägerübergreifender Forschungsverbund, der 1999 vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) veranlasst wurde. Der bundesweite Projektverbund bestand aus fünf Teilprojekten<sup>1</sup>, die ab Ende 1999 mit ihrer Arbeit begonnen haben. Neben dem BMFSFJ beteiligten sich zehn Bundesländer, die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege, der Deutsche Städtetag, Landesjugendämter und Kommunen an diesem Forschungsverbund. Die Forschungsarbeiten wurden vom Deutschen Jugendinstitut, München, koordiniert und von einem Beirat – bestehend aus Bund, Ländern und Verbänden – begleitet (BMFSFJ 2002).

Darüber hinaus gibt es Verfahren, die weniger inhaltliche Kriterien zugrunde legen als vielmehr auf die Entwicklung in den einzelnen Einrichtungen abzielen. Das Konzept „Integrierte Qualitäts- und Personalentwicklung (IQUE)“ (Ziesche 1999) stellt beispielsweise ein Instrumentarium bereit, mit dem ein Qualitätsentwicklungsprozess in Einrichtungen angestoßen werden soll, indem ausgewählte „Schlüsselsituationen“ (zentrale Themen, bspw. „Zusammenarbeit von Kita und Familie“) bearbeitet werden. Das Instrumentarium basiert auf Austausch und Dialog mit allen im System Handelnden und soll zur systematischen Professionalisierung pädagogischer Arbeit beitragen. Für jede einzelne Einrichtung bedeutet dieses Verfahren einen aufwändigen Prozess, so dass im Einzelfall entschieden werden muss, ob Aufwand und Ertrag (der sich vor allem in der Professionalisierung der Beschäftigten ausdrückt) in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Die inhaltliche Ausgestaltung kann am Stand der Fachdiskussion – etwa an den in der NQI entwickelten Kriterien – orientiert werden, verbleibt aber bei der einzelnen Einrichtung bzw. dem jeweiligen Kooperationsverbund.

### *Zwischenbilanz*

Allein schon die Vielfalt der dargestellten Qualitätskonzepte dokumentiert den hohen Stellenwert, den das Thema Qualität im Hinblick auf Tageseinrichtungen für Kinder inzwischen erreicht hat. Welches Qualitätskonzept sich in der konkreten Situation am besten eignet, ist von der Intention des Akteurs (bspw. Politik, Träger, Einrichtungen, Verbände) abhängig – das eine, beste Konzept gibt es

---

<sup>1</sup> Teilprojekt I und II: Qualität in der Arbeit mit Kindern von 0 bis 6 Jahren; PÄDQUIS, FU Berlin; Teilprojekt III: Qualität für Schulkinder in Tageseinrichtungen (QUAST); Sozialpädagogisches Institut NRW, Köln; Teilprojekt IV: Qualität im Situationsansatz (QUASI); INA, Institut für den Situationsansatz, FU Berlin; Teilprojekt V: Trägerqualität; IFP, Staatsinstitut für Frühpädagogik, München.

nicht. Die verschiedenen Verfahrenstypen konkurrieren nicht unbedingt miteinander, sondern können einander ergänzen. Während allgemeine Steuerungsverfahren dazu dienen, gewünschte Qualitätsstandards auf breiter Basis durchzusetzen und zu sichern, können die Einrichtungen Organisationsentwicklungsverfahren nutzen, um die erforderlichen (und/oder eigene) Qualitätsstandards zu erreichen und sich dadurch weiterzuentwickeln.

Dies kann jedoch nicht bedeuten, dass alle Konzepte gleich gut und demzufolge beliebig austauschbar wären. Bereits als Quintessenz der Transparenzstudie wurde darauf hingewiesen, dass erheblicher Forschungsbedarf zur Validität von Qualitätsindikatoren besteht: Welche Qualitätsmerkmale sind entscheidend für die Erreichung des angestrebten Outcomes, nämlich für die optimale Förderung der Entwicklung von Kindern (Esch et al. 2006, S. 247)? Eine fundierte Bearbeitung dieser Frage erfordert eine langfristig angelegte Forschungsstrategie; insofern wäre es selbstverständlich vermessen, den Anspruch zu erheben, sie im Rahmen dieses Bandes zu beantworten. Dennoch sind sowohl die Debatte um Qualitätskonzepte als auch die praktische Umsetzung inzwischen so weit fortgeschritten, dass es an der Zeit ist, die vorhandenen Entwicklungstrends zu kritisch zu betrachten und nach Bewertungskriterien zu fragen. Anknüpfend an die Transparenzstudie soll dieser Band daher einen Beitrag für eine weiterführende Diskussion zu diesem Themenfeld leisten, indem er Überlegungen zu den Grundlagen einer Qualitätspolitik, Beispiele für die Umsetzung von Qualitätskonzepten sowie einige internationale Beispiele zusammenstellt.

### *Zur Gliederung des vorliegenden Bandes*

Im ersten Teil des Bandes geht es um grundlegende Überlegungen für eine Qualitätspolitik. Dieter Dohmen diskutiert Kosten und Nutzen einer Qualitätsverbesserung in Kindertageseinrichtungen und kommt zu dem Schluss, dass sich entsprechende Investitionen der öffentlichen Haushalte mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit rentieren würden – insbesondere in Form von positiven Effekten guter Qualität auf die Bildungsverläufe von Kindern. Aus der Bereitstellung von Qualitätsinformationen würden sich seinen Erläuterungen zufolge positive Effekte für alle Beteiligten ergeben – für Kinder, Eltern, Einrichtungen und Träger, Unternehmen, den Staat und die Gesellschaft. Allerdings ergeben sich Probleme daraus, dass die erforderlichen Kosten und ein besonders hoher Nutzen bei unterschiedlichen Akteuren anfallen, so dass sich die Frage stellt, wie Anreize zur Qualitätsverbesserung gestaltet sein müssen. Alternativ diskutiert Dieter Dohmen die Vor- und Nachteile eines (bundesweit und trägerübergreifend) einheitlichen Gütesiegels eines Akkreditierungsverfahrens mit (konkurrierenden) Qualitätszertifikaten.

Auch Wolfgang Tietze und Hee-Jong Lee stellen einige grundlegende Überlegungen zur Qualitätssicherung, -entwicklung und -evaluation in Kindertageseinrichtungen vor und weisen darauf hin, dass die Qualität pädagogischer Prozesse nur zu 25 % bis maximal 50 % durch die Rahmenbedingungen bestimmt wird und somit zum größeren Teil durch Management und Organisation gestaltbar ist. Sie skizzieren anhand eines exemplarischen Verfahrens ein System der Evaluation, Verbesserung und Zertifizierung pädagogischer Qualität und heben den Nutzen eines Gütesiegels für Kinder und Eltern, pädagogisches Personal und Träger sowie für Bildungsadministration und -politik hervor.

Die Stärkung der öffentlichen Verantwortung für die Qualitätsentwicklung in Kindertageseinrichtungen betonen Bernt-Michael Breuksch und Katja Engelberg und stellt einige Ansätze zur Umsetzung dieses Ziels in Nordrhein-Westfalen vor. Als Beispiel für ein Konzept flächendeckender Qualitätsentwicklung beschreiben sie das Projekt „Familienzentrum Nordrhein-Westfalen“, in dem ein Gütesiegel zur Sicherung und Evaluierung der Standards von Tageseinrichtungen mit einer erweiterten Aufgabenstellung entwickelt und somit – in dieser Form erstmals in Deutschland – ein konzeptgebundenes Steuerungssystem umgesetzt wurde.

Ulrich Braun skizziert – ebenfalls am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen, aber aus der Sicht eines kommunalen Jugendamtes – den Bedarf nach einer erweiterten und koordinierten Qualitätssteuerung. Er schlägt dafür ein kommunales Verfahren vor, verknüpft mit durch das Land gesetzten Mindeststandards und eine an die Qualitätsentwicklung gekoppelte finanzielle Förderung. Der Beitrag, der sich kritisch mit dem Status Quo auseinandersetzt, liefert damit grundlegende Überlegungen für die Gestaltung einer öffentlichen Qualitätspolitik.

Der zweite Teil des Bandes enthält einige Darstellungen von Konzepten der Qualitätsentwicklung, -sicherung und -evaluation in Deutschland. Antje Bostelmann stellt in ihrem Beitrag das pädagogische Leitbild der KLAX-Kindergärten dar und beschreibt die Systematik, mit der dieses Leitbild im Rahmen eines Qualitätskonzeptes umgesetzt wird. Katia Tödt beschreibt in ihrem Beitrag das Verfahren der „Lernerorientierten Qualitätstestierung“, das der Qualitätsentwicklung und -evaluation gleichermaßen dient und inhaltlich vor allem darauf abstellt, dass die Kindertageseinrichtung ein gelingendes Lernen der Kinder ermöglichen soll.

Exemplarisch für Qualitätssysteme der großen Trägerverbände geht Ilse Wehrmann auf das Rahmenhandbuch der Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder e.V. sowie die Evaluierung der evangelischen Tageseinrichtungen in Bremen ein. Sie betont dabei, dass Qualitätsmanagement zum professionellen Selbstbild von Trägerorganisationen und ihren Einrichtun-

gen gehört und diesen eine Möglichkeit zur Profilbildung bietet. Gleichzeitig verweist sie jedoch auf die Verpflichtung der Politik zur Schaffung von Qualitätskriterien, die für alle verbindlich sind, von einer unabhängigen Instanz geprüft werden und bei Erfolg mit einem Gütesiegel zertifiziert werden. Die Verantwortung der Träger für die Qualitätsentwicklung einerseits und eine öffentliche Qualitätspolitik andererseits stellen somit aus dieser Perspektive keinen Widerspruch dar, sondern ergänzen einander.

Im dritten Teil schließlich werden – ergänzend zu Konzepten, die bereits in der Transparenzstudie behandelt werden – einige internationale Beispiele vorgestellt. Manuel Achten, Nicole Horn und Danielle Schronen beschreiben aus der Sicht eines großen Trägers, der Caritas, die Strukturen der Kindertagesbetreuung in Luxemburg, den Aufbau von Einrichtungen mit integrierten Dienstleistungen für Kinder und Familien („Maison Relais“) sowie das trägerinterne System der Qualitätsentwicklung. Das Spannungsfeld zwischen Trägerverantwortung und öffentlicher Qualitätspolitik wird hier durchaus in ähnlicher Weise diskutiert wie in Deutschland, so dass ein Austausch über die weitere Entwicklung sicher von Interesse sein wird.

In dem Beitrag von Tony Bertram und Chris Pascal werden Ergebnisse der Evaluation der „Early Excellence Centres“ in England zusammengefasst. In diesem Programm geht es vor allem darum, durch integrierte Dienstleistungen für Kinder und Familien eine erhöhte Qualität der Frühpädagogik und der Rahmenbedingungen für frühkindliche Bildung und Entwicklung zu erreichen. Der Schwerpunkt dieses Beitrags liegt nicht auf Verfahren des Qualitätsmanagements; vielmehr geben die Evaluationsergebnisse Aufschluss über inhaltliche Kriterien, die auf der Ebene der Organisation erfüllt werden müssen, um eine gute Qualität für Kinder und Familien zu erreichen.

Jan Peeters beschreibt die Qualitätspolitik in Flandern, wo eine staatliche Politik zur Sicherung und Überprüfung von Mindeststandards mit partizipativen Ansätzen kombiniert wird, in denen die gemeinsame Konstruktion von Qualität als Aufgabe aller involvierten Akteure (Eltern, Kinder, Fachkräfte und Administration) verstanden wird. Derartigen „Bottom-up-Ansätzen“ schreibt er eine bessere Umsetzung von Qualitätskriterien zu, weil sich die Beteiligten stärker damit identifizieren. Anhand seiner Beschreibung von massiven Problemen im Hinblick auf Deprofessionalisierung und schlechte Arbeitsbedingungen im privaten Sektor der Kinderbetreuung wird aber auch deutlich, wie wichtig eine öffentliche Verantwortung für die Qualitätssicherung ist. Die Schaffung standardisierter Qualitätskriterien und Qualitätsanforderungen für sämtliche Formen der Kinderbetreuung, welche von allen Kinderbetreuungsanbietern – privat oder öffentlich – erfüllt werden müssen, wird demnach als eine wesentliche Zukunftsaufgabe formuliert.

Rolf Grafwallner stellt ein Beispiel für die Entwicklung eines Qualitätsstandard-Systems im Bereich der Frühpädagogik und Kinderbetreuung im US-Staat Maryland dar. Während in der Transparenzstudie das oben kurz skizzierte konzeptgebundene Verfahren zur Sicherung der Qualität der Judy-Centers, also von Tageseinrichtungen mit einem erweiterten Aufgabenspektrum, behandelt wurde, geht es in diesem Beitrag um ein allgemeines Akkreditierungsverfahren, das in Maryland praktiziert wird. Das Beispiel zeigt somit, dass allgemeine und konzeptgebundene Verfahren einander ergänzen. Inhaltlich bildet das allgemeine Akkreditierungsverfahren in Maryland ein Beispiel dafür, wie ein bestimmtes Bildungsverständnis mit einem standardisierten Steuerungsverfahren verbunden wird.

In einer Darstellung des schwedischen Systems der Kinderbetreuung legt André Menke den Akzent auf zwei Aspekte, nämlich auf den gesicherten Zugang zu bedarfsgerechten Betreuungsangeboten und die Verfahren zur Sicherung einer hohen Qualität des Angebotes. Verdeutlicht wird hierbei ein gestuftes System, das auf der Grundlage nationaler inhaltlicher Standards und Verfahrensvorgaben die Verantwortung der einzelnen Einrichtung sowie eine Steuerungs- und Bündelungsfunktion der Kommune definiert. Eine öffentliche Qualitätspolitik wird hier im Rahmen einer Integration der Kindertageseinrichtungen in das Bildungssystem realisiert.

Allen Autorinnen und Autoren sei an dieser Stelle herzlich gedankt – für ihre Bereitschaft, sich an dem langen Prozess bis zur Fertigstellung dieses Bandes zu beteiligen, und für ihre Offenheit, die es uns ermöglicht hat, Beiträge mit teils kontroversen Auffassungen zu kombinieren. Birgül Simsek danken wir für die Erstellung des Layouts, Lisa Schlänger für Koordination und Korrekturen und Tim Krüger für die Übersetzungen der Beiträge über England und Flandern.

## Literatur

- AWO (Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e.V.) (Hrsg.) (2003): Qualitätsmanagement. Muster-Qualitätsmanagement-Handbuch. Tageseinrichtungen für Kinder, Leitfaden. Bonn.
- BETA (Bundesvereinigung Evangelischer Tageseinrichtungen für Kinder e.V.) / Diakonisches Institut für Qualitätsmanagement und Forschung gGmbH (Hrsg.) (2002): Bundesrahmenhandbuch Qualitätsmanagement für Evangelische Kindertageseinrichtungen – ein Leitfaden für Qualitätsentwicklung. Berlin.
- BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2002): Nationale Qualitätsinitiative im System der Tageseinrichtungen für Kinder. Berlin.
- Esch, K.; Klaudy, E. K.; Micheel, B.; Stöbe-Blossey, S. (2006): Qualitätskonzepte in der Kindertagesbetreuung. Wiesbaden.

- Esch, K.; Mezger, E.; Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.) (2005): Dienstleistungen für Kinder. Wiesbaden.
- Harms, T.; Clifford, R. M. (1980): Early Childhood Environment Rating Scale. New York.
- Harms, T.; Clifford, R. M.; Cryer, D. (1998): Early Childhood Environment Rating Scale. Revised Edition. New York.
- KTK (Verband Katholischer Tageseinrichtungen für Kinder) – Bundesverband e.V. (Hrsg.) (2004): KTK-Gütesiegel. Freiburg.
- MGFFI (Ministerium für Generationen, Familie, Frauen und Gesundheit des Landes Nordrhein-Westfalen) (2007): Das Gütesiegel Familienzentrum NRW. Zertifizierung der Pilotenrichtungen. Düsseldorf.
- MSDE (Maryland State Department of Education) (2004): Standards for Implementing Quality Early Childhood Programs. Baltimore.
- Paritätische Gesellschaft für Qualität GmbH (2004): Evaluationsbögen Qualitäts-Check PQ-Sys® Kindertageseinrichtungen – Inhaltliche Endversion 1.1 – Stand: 23.07.2004.
- Tietze, W.; Schuster, K. M.; Grenner, K.; Rossbach, H. G. (2005): Kindergarten – Skala. Revidierte Fassung (KES – R). Feststellung und Unterstützung pädagogischer Qualität in Kindergärten. Weinheim/Basel.
- Ziesche, U. (1999): Werkstatthandbuch zur Qualitätsentwicklung in Kindertagesstätten. Neuwied, Berlin.

# **Teil I: Grundlagen für eine öffentliche Qualitätspolitik**

# Kosten und Nutzen eines Gütesiegels für Qualität

*Dieter Dohmen*

## 1 Einleitung

„Qualität hat ihren Preis“, dies ist eine Binsenweisheit – sie hat im Bildungsbe-  
reich aber auch positive Folgeeffekte, die den höheren Kosten einer besseren  
Qualität gegenzurechnen wären. Dabei sind aber verschiedene Fragen zu beant-  
worten. Die erste lautet, wie man bessere oder schlechtere Qualität misst. Die  
zweite wäre, welche Kosten mit Qualitätsverbesserung verbunden sind und wel-  
che Einspareffekte<sup>1</sup> sich damit an anderer Stelle ergeben.

Beide Fragen sind nicht einfach zu beantworten. Hinsichtlich der Diskussi-  
on um Maßnahmen zur Qualitätsfeststellung gibt es eine reichhaltige Literatur,  
so dass hierauf nicht detailliert eingegangen werden soll. Es wird auch nicht auf  
die Frage eingegangen, ob das von Spieß und Tietze (2001) vorgeschlagene  
Gütesiegel der beste Ansatz zur Qualitätsmessung ist oder nicht, oder in wel-  
chem Umfang er dazu geeignet ist (siehe hierzu z.B. die Diskussion in Diller /  
Leu / Rauschenbach (Hrsg.) 2005). Stattdessen sollen die möglichen Wirkungs-  
ketten aufgezeigt werden, die bessere Qualität haben würden bzw. haben könn-  
ten. Ehrlicherweise muss man dabei allerdings eingestehen, dass es bisher nicht  
möglich ist, diese Wirkungen exakt zu spezifizieren und methodisch sauber re-  
chenbar zu machen. Insofern stellt der vorliegende Beitrag das Gerüst für eine  
solche Studie dar, liefert allerdings keine Zahlen.

Vorab sei kurz dargestellt, was eine Kosten-Nutzen-Analyse ist und welche  
Argumente sich für die Einführung eines Instruments zur Qualitätsbeurteilung  
durch Dritte anführen lassen.

---

<sup>1</sup> Um hier nicht missverstanden zu werden: Ökonomisch sinnvoll ist Einsparung immer dann, wenn  
das gleiche Ergebnis mit geringen Kosten erzielt werden kann. Dies gilt in aller Regel nicht für die  
im Bildungsbereich vorgenommenen Einsparungen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.  
Diese haben häufig negative Qualitätseffekte und führen somit zu Folgekosten an anderer Stelle, z.B.  
Jugendhilfe. Gleichwohl führen Ausgabenerhöhungen im Bildungsbereich nicht automatisch zu  
positiven Qualitätseffekten – und nicht zuletzt gehen viele qualitätsverbessernde Maßnahmen nicht  
unbedingt mit Ausgabenerhöhungen einher, sondern können auch mit personellen, strukturellen und  
insbesondere motivationalen Maßnahmen verbunden sein, die meist keine zusätzlichen Ausgaben  
verursachen.

## 2 Was ist eine Kosten-Nutzen-Analyse?

Eine Kosten-Nutzen-Analyse untersucht die mit der Einführung eines Instruments, hier eines Gütesiegels, verbundenen Kosten und stellt diese den mit der Einführung des Gütesiegels verbundenen positiven (oder negativen) Effekten gegenüber. In einem weiteren Schritt werden diese Kosten und Nutzen einzelnen Kostenträgern (z.B. Kita-Einrichtungen, Kommunen, Land oder Eltern) bzw. Nutzenempfängern (wiederum Einrichtungen/Träger, Kommunen, Land, Bund, Eltern oder Unternehmen etc.) zugerechnet. Es geht also auch darum, zu sehen, wer welche Kosten und wer welchen Nutzen hat. Aus der Differenz zwischen beiden Größen lässt sich dann ablesen, wie die Netto-Bilanz ausfällt und wer Gewinner und wer Verlierer einer solchen Veränderung ist. Mit der jeweiligen Kosten- und Nutzen-Bilanz sind auch Anreizmechanismen unmittelbar verbunden, da nur derjenige Geld für ein Gütesiegel und eine höhere Kita-Qualität ausgeben wird, der mindestens einen gleich hohen (subjektiven) Nutzen daraus zieht.

## 3 Was ist ein Gütesiegel und warum sollte man so etwas einführen?

In diesem Abschnitt soll kurz die Ausgestaltung des Gütesiegels nach Spieß und Tietze dargestellt werden, um anschließend der Frage nach der „ökonomischen Rechtfertigung“ eines Gütesiegels nachzugehen.

Spieß und Tietze (2001) schlagen konkret ein einheitliches und „allgemeingültiges“ Gütesiegel vor, das die pädagogische Prozessqualität differenziert nach Qualitätsstufen bewerten soll.<sup>2</sup> Bessere Einrichtungen erhalten dabei eine höhere Bewertung als schwächere, so dass Eltern unmittelbar aus der Bewertung einer Einrichtung auf deren Prozessqualität rückschließen können. Die zentralen Bewertungskriterien wurden in der Kinder-Einschätz-Skala (KES) bzw. mittlerweile in einer revidierten Fassung (KES-R) konkretisiert. Bei einer generellen Einführung des Gütesiegels soll allerdings ein Expertengremium die relevanten Kriterien festlegen.

Ein solches Gütesiegel als Nachweis einer bestimmten pädagogischen Qualität wäre jedoch prinzipiell lediglich dann angezeigt, wenn erstens nur die Gewährleistung einer gewissen Mindestqualität zu positiven Effekten für die Kindesentwicklung führt und zweitens Eltern die Qualität der Einrichtung nicht ausreichend beurteilen können. Ein differenziertes Gütesiegel ist ferner nur dann vorteilhaft, wenn eine höhere Prozessqualität mit weiteren positiven Effekten für

---

<sup>2</sup> Vgl. dazu auch den Beitrag von Tietze / Lee in diesem Band

die Kindesentwicklung verbunden ist. Ein einheitliches und allgemeingültiges Gütesiegel ist zudem nur dann begründbar, wenn ein System unterschiedlicher Qualitätszertifikate das gleiche Ziel nicht oder nur zu deutlich höheren Kosten bewerkstelligen oder aber ein einheitliches Gütesiegel eine höhere Prozessqualität erreichen kann. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit diese Voraussetzungen erfüllt sind, da sie ökonomisch konstitutiv für die konkrete Ausgestaltung sind.

Betrachtet man die Literatur, dann können die meisten der aufgeworfenen Fragestellungen positiv im Hinblick auf die Einführung des Gütesiegels beantwortet werden. So gibt es diverse und deutliche Hinweise darauf, dass Einrichtungen mit unzureichender pädagogischer Qualität negative Auswirkungen auf die Kindesentwicklung haben und somit die Gewährleistung einer gewissen Mindestqualität angezeigt ist (siehe etwa Howes / Hamilton 1993; Helburn / Howes 1996; Gomby / Lerner 1995; Currie 2001, 2003; Currie / Thomas 1995, 1997; 2000; Garces / Thomas / Currie 2002; Tietze u.a. 1998; Masse / Barnett 2002; Barnett 2002; Sammons / Sylva / Melhuish / Siraj-Blatchford / Taggart / Grabbe / Barreau 2007; Sammons / Sylva / Melhuish / Siraj-Blatchford / Taggart / Barreau / Grabbe 2007).<sup>3</sup> Auf die damit im Einzelnen verbundenen positiven Effekte wird weiter unten noch genauer eingegangen, da sie zentrale Elemente der Kosten-Nutzen-Betrachtung sind.

Darüber hinaus führt eine über das Mindestniveau hinausgehende strukturelle und insbesondere pädagogische Qualität zu weiteren positiven Wirkungen auf die Kindesentwicklung, so dass auch der Ausweis der entsprechenden Qualitätsunterschiede wünschenswert ist. Dies würde Eltern, Trägern und Aufsichtsbehörden eine bessere Informationsgrundlage für ihre Entscheidungen bescheren und deren Informationskosten, insbesondere die der Eltern, verringern. Allerdings muss man darauf hinweisen, dass die Anzahl der Studien, die die Effekte von qualitativ unterschiedlichen Einrichtungen untersuchen, noch vergleichsweise gering ist (siehe etwa Schweinhart u.a. 1996; Barnett 2002; NICHD 2002; Mathers / Sylva 2007; Mathers / Sylva / Joshi 2007; Sammons / Elliot / Sylva / Melhuish / Siraj-Blatchford 2004). Für den deutschen Raum liefert die Studie von Tietze u.a. (1998) Hinweise darauf, dass qualitativ höherwertige Einrichtungen einen positiven Einfluss auf die Kindesentwicklung haben dürften.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Es sei allerdings auch darauf hingewiesen, dass von verschiedenen Autoren methodische Kritik an vielen dieser Studien geäußert wird (siehe etwa Blau/Mocan 1999; Glantz / Layzer 2000; Currie 2001, 2003; Blau 2000, 2001, 2002; Mocan 1997, 2002, 2003), wobei nicht abschließend beurteilt werden kann, inwieweit dies die Ergebnisse gänzlich in Frage stellt.

<sup>4</sup> Darüber hinaus gibt es m.W. derzeit keine weiteren deutschen Studien, die die Effekte unterschiedlicher Kita-Qualität betrachtet. Aktuelle Studien wie z.B. des Instituts der Deutschen Wirtschaft (Anger / Plünnecke / Tröger 2007) sowie für die Bertelsmann-Stiftung (Fritschi / Oesch 2008) betrachten lediglich die allgemeinen Effekte frühkindlicher Bildung und Erziehung.

Weiterhin sind die Eltern in der Regel auch nur unzureichend in der Lage, die tatsächliche pädagogische Qualität einer Kindertageseinrichtung zu beurteilen. Vielmehr orientieren sie sich an einigen wenigen, leicht zu identifizierenden Merkmalen, wie beispielsweise der Gruppengröße oder der Sauberkeit der Einrichtung etc. (Blau 2002; Mocan 2003; Checchi 2004), die letztlich Indikatoren der Qualität sein können, aber wenig über die tatsächliche Prozessqualität aussagen. Demgegenüber sind die wesentlichen Faktoren der Prozessqualität aber deutlich schwerer zu erkennen und zu beurteilen. Auch scheinen Eltern dazu zu tendieren, die Leistungsqualität der Einrichtungen zu überschätzen (Tietze 2001; Honig u.a. 2002; Mocan 2002, 2003). Zu beachten ist ferner, dass die Informationsbeschaffung u.U. mit hohen Kosten verbunden ist und auch insoweit ökonomische Grenzen bestehen. Ferner können die Interessen der Eltern mit den Interessen der Kinder konfliktieren. Ein Gütesiegel könnte insoweit die Informationskosten der Eltern deutlich verringern und die Qualität der Entscheidungsgrundlage erhöhen. Darüber hinaus erscheint die Vermutung nicht unbegründet, dass die Zahlungsbereitschaft und/oder die Zahlungsfähigkeit der Eltern für valide Qualitätsinformationen eher begrenzt sein könnten.<sup>5</sup> Dies würde bedeuten, dass die Kosten der Qualitätszertifizierung nicht vollständig an die Eltern weitergegeben werden können bzw. dies allenfalls verdeckt erfolgen kann. Hierauf wird später noch zurückzukommen sein.

Weniger eindeutig als die positiven Effekte von guter pädagogischer Qualität und die begrenzte Entscheidungsrationale der Eltern ist die Frage, inwieweit ein einheitliches Gütesiegel gegenüber einem System mit verschiedenen Qualitätszertifikaten vorteilhaft ist. Der wesentliche Vorteil eines einheitlichen Gütesiegels besteht darin, dass es die Transparenz erhöht und somit die Informationskosten, vor allem für die Eltern, aber auch für Träger und Aufsichtsorgane verringert. Ein Blick auf das Gütesiegel und man weiß grundsätzlich, in welche Qualitätskategorie eine bestimmte Einrichtung einzuordnen ist. Bei unterschiedlichen Zertifikaten müsste man sich zusätzlich informieren, welche Kriterien wie konkret verwendet wurden und welches Siegel höhere Qualitätsanforderungen für die Vergabe hat als andere. Dies könnte „unseriösen“ Qualitätszertifikaten zumindest vorübergehend ein Marktpotenzial bieten bzw. die Kosten des Gesamtsystems dadurch erhöhen, dass eine zentrale Akkreditierungseinrichtung

---

<sup>5</sup> Diese Vermutung heißt nicht, dass Eltern kein Geld auszugeben bereit wären, sondern lediglich, dass der Betrag, den sie auszugeben bereit wären, begrenzt ist. Diese Vermutung muss dabei nicht in Widerspruch zu den Bemühungen vieler Eltern stehen, Qualitätsinformationen über Kita-Einrichtungen zu erhalten, da sie meistens kostenlose bzw. mit geringen Kosten verbundene Quellen nutzen. Für die Annahme „begrenzter Zahlungsbereitschaft“ spricht auch, dass der Markt bisher keine entsprechenden (kostenpflichtigen) Qualitätsinformationen hervorgebracht hat, sondern lediglich Übersichten über existierende Einrichtungen bereitgestellt werden (siehe etwa die Kinder-Karte Köln des FiBS).

den Marktzutritt kontrollieren müsste. Insoweit wären beide Formen mit ungefähr gleichen Kosten und wohl auch ungefähr gleichem Nutzen verbunden.

Der wesentliche Vorteil der Einführung eines einheitlichen Gütesiegels ergibt sich allerdings erst dann, wenn es zu einer Qualitätsverbesserung führt, die über die Qualitätsentwicklung bei einem (marktwirtschaftlichen) System mit unterschiedlichen Qualitätszertifikaten hinausgeht oder dies in einem kürzeren Zeitraum gewährleistet. Inwieweit dieses erreicht werden kann, ist nicht absehbar. Der Vorteil eines Systems mit verschiedenen Zertifikaten könnte demgegenüber sein, dass es eine größere Vielfalt von Bewertungskriterien ermöglicht.

Unabhängig davon, ob es ein einheitliches Gütesiegel oder unterschiedliche Zertifikate gibt, ist aber festzuhalten, dass der Qualitätsverbesserungsdruck vor dem Hintergrund sozio-ökonomisch unterschiedlichen Informations- und Entscheidungsverhaltens für die Einrichtungen größer wäre (West / Pennell 1997; Gauri 1997), deren Umfeld aus höheren sozio-ökonomischen und bildungsnäheren Familien besteht. Hierauf wird bei den Schlussfolgerungen noch zurückzukommen sein. Auch sind – unabhängig vom eventuellen intrinsischen Interesse von Trägern, Leiterinnen und Erzieherinnen – Qualitätsverbesserungen nur dann zu erwarten, wenn ein externer Anreiz zur Qualitätsverbesserung besteht.<sup>6</sup> Grundvoraussetzungen hierfür sind, dass

1. das (regionale) Angebot an Kita-Plätzen größer ist als die (regionale) Nachfrage und
2. Eltern sich bei ihren Entscheidungen (auch) von Qualitätsunterschieden leiten lassen und
3. das Entscheidungsverhalten der Eltern Auswirkungen auf das Budget oder die Ausstattung der Einrichtungen hat.

Darüber hinaus gilt, dass die mit Qualitätsverbesserungen möglicherweise verbundenen Kosten re-finanziert werden müssen, zumindest soweit sie über das zur Gewährleistung der Mindestqualität erforderliche Maß hinausgehen. Wie dies erfolgen kann bzw. wer die Kosten dafür tragen soll, wird weiter unten noch zu diskutieren sein.

Die vorstehenden Überlegungen sollen nun in eine Kosten-Nutzen-Betrachtung überführt werden, um einen Eindruck über mögliche Kosten(träger)

---

<sup>6</sup> Unabhängig davon könnte ein Gütesiegel auch dann positive Effekte entfalten, wenn es einen Prestigewert für eine Einrichtung haben kann, und dementsprechend Qualitätsverbesserungen von den Einrichtungen in einzelnen Fällen auch ohne die genannten Voraussetzungen angestrebt werden können.

und Nutzen(empfänger) zu geben. Auch daraus lassen sich wichtige Rückschlüsse für die Implementation von Qualitätssicherungsverfahren ziehen.

## 4 Die Kosten-Nutzen-Betrachtung

### 4.1 Die Kosten verbesserter Qualität

Die wesentlichen Kosten der Einführung eines Gütesiegels entstehen zunächst auf zwei Ebenen: einmal für die Entwicklung und Einführung des Gütesiegels sowie für den Evaluierungs- und Zertifizierungsprozess und zum anderen für die Verbesserung der Qualität in den Einrichtungen, sofern diese ihre Qualität verbessern wollen.

Die Kosten der Entwicklung und Einführung des Gütesiegels sowie für die Evaluation sind vergleichsweise gering. Sie belaufen sich zusammenfassend auf einmalige Kosten von 1,6 bis 4,0 Mio. €, insbesondere für die ersten beiden Aspekte (Entwicklung und Einführung), sowie jährliche Kosten von 30 bis 60 Mio. € für die Evaluation. Insgesamt kann man damit die Kosten der Einführung als vergleichsweise marginal betrachten. Bezogen auf die jährlichen Ausgaben von gut 11,3 Mrd. € (2005) (Statistisches Bundesamt 2008) ist dies allenfalls ein halbes Prozent.

Die in den Einrichtungen erforderlichen Qualitätsverbesserungen und Qualitätsanpassungen dürften deutlich höhere Kosten verursachen, allerdings ist es im Rahmen dieses Beitrags (bzw. des zugrunde liegenden Projekts) nicht möglich, diese genauer zu quantifizieren. Dies gilt u.a. auch vor dem Hintergrund, dass es graduelle Verbesserungen sein können, die zudem von der Entscheidung des Kita-Trägers abhängen, ob die Anpassung erfolgen soll oder nicht.

### 4.2 Die Nutzen eines Gütesiegels

Die Nutzen eines Gütesiegels fallen – wie auch die Kosten – bei unterschiedlichen Empfängern an. Es ist daher sinnvoll, den zu erwartenden Nutzen auch den einzelnen Begünstigten zuzuordnen. Hierbei ist generell zwischen individuellen (privaten) und gesellschaftlichen (sozialen) Erträgen zu unterscheiden. Letztere sind zunächst die Summe der privaten Erträge, zzgl. der auf staatlicher bzw. gesellschaftlicher Ebene anfallenden Nutzen.

Das Kind ist jedoch die zentrale Person, auf die die Leistung einer Kindertageseinrichtung ausgerichtet ist; insoweit konzentrieren sich die Betrachtungen an dieser Stelle darauf. Der Nutzen des Kindes aus der Einführung eines Güte-

siegels ist jedoch eher mittelbar festzustellen, wenn die Eltern aufgrund der zuverlässigeren Information und der Signalwirkung eines Gütesiegels mit einer höheren Stufe eine bessere Kita auswählen, als sie es ohne Gütesiegel getan hätten. Nur in diesem Fall ergäben sich die kurz- und insbesondere langfristig positiven Effekte, die den Nutzen des Kindes aus einem Gütesiegel ausmachen. Sie seien hier noch einmal kurz zusammengefasst:

**Kurzfristig**

- unmittelbarer Partizipationsnutzen,
- Umgang mit anderen Kindern,
- höhere Zufriedenheit,
- besseres Sozialverhalten,
- höheres Selbstwertgefühl etc.,
- höhere IQ-Werte,
- bessere Gesundheit und Ernährung,
- verbesserte Eltern-Kind-, insbesondere auch Mutter-Kind-Beziehung etc.

**Mittelfristig**

- evtl. frühere Einschulung,
- weniger Klassenwiederholungen,
- geringerer Verweis auf Sonderschulen,
- geringeres Schulabbruchrisiko,
- höhere Abschlusswahrscheinlichkeit,
- kürzere Verweildauer im Bildungssystem,
- höhere Übergangswahrscheinlichkeit auf weiterführende Bildungseinrichtungen (Optionsertrag),
- besseres soziales Verhalten.

**Langfristig**

- frühere Einkommenserzielung,
- höheres Erwerbseinkommen (netto),
- geringeres Arbeitslosigkeits- und Sozialleistungsrisiko,
- eine höhere Arbeitsproduktivität,
- geringere Kriminalitätsraten.

*Abbildung 1:* Kurz-, mittel- und langfristige Effekte besserer Kita-Qualität auf das Kind

Quelle: Eigene Darstellung

Einzelne der dargestellten Nutzenvorteile lassen sich exemplarisch quantifizieren. So bedeutet eine geringere Wiederholungswahrscheinlichkeit zunächst einmal eine kürzere Schulzeit bzw. einen früheren Eintritt ins Berufsleben. Dies bedeutet ein früheres Erwerbseinkommen und ein höheres Lebenseinkommen. Der Vorteil der verbesserten Grundbildung entspricht dann der (abdiskontierten<sup>7</sup>) Differenz eines weiteren Arbeitsjahres. Geht man vom derzeitigen Durchschnittseinkommen einer Person mit abgeschlossener Berufsausbildung nach Haupt- oder Realschule aus, dann belief sich der Einkommensvorteil auf 41.000 € (brutto) bzw. 26.000 € (netto).

Denkbar wäre aber auch ein anderes Szenario, das von einem verstärkten Übergang in weiterführende Bildung, d.h. etwa einem Hochschulstudium ausgeht. In diesem Fall würde sich zunächst einmal der Bildungsweg verlängern und somit würden zusätzliche individuelle (und öffentliche) Kosten verursacht und erst später würde ein (dafür aber normalerweise umso) höheres Einkommen erzielt.

Aus Sicht des Kindes belaufen sich diese zusätzlichen Kosten für die längere Ausbildungszeit zunächst auf die entgangenen Einkommen, d.h. das Einkommen, das es während der verlängerten Ausbildung nicht erzielen kann, da es sich in einer schulischen und nicht in einer beruflichen Ausbildung bzw. im Erwerbsleben befindet (so genannte Opportunitätskosten). Geht man von der durchschnittlichen Ausbildungsvergütung von rund 600 € pro Monat (brutto) bzw. knapp 6.000 € (netto) im Jahr aus und unterstellt man ein durchschnittliches Einstiegseinkommen nach einer Lehre von 25.000 € (brutto) bzw. 17.000 € (netto), dann belaufen sich die (Opportunitäts-)Kosten des Kindes für gymnasiale Oberstufe und Studium auf rund 100.000 bis 110.000 €. <sup>8</sup> Diesen Opportunitätskosten stehen aber die im Anschluss an das Studium üblicherweise höheren Einkommen gegenüber. Aus Sicht des Kindes dürfte somit die Netto-Bilanz aus dem Besuch einer höherwertigen Kindertageseinrichtung eindeutig positiv sein.

---

<sup>7</sup> Abdiskontieren bedeutet, dass in der Zukunft erzielte Einkommen auf den heutigen Gegenwartswert abgezinst werden. So kostet ein Brötchen von 1,00 € heute in 20 Jahren knapp 2,50 €, ausgehend von einem durchschnittlichen Zinssatz von 2,0 % pro Jahr.

<sup>8</sup> Lebenshaltungskosten brauchen nicht gesondert berücksichtigt zu werden, da sie einerseits aus dem ansonsten verdienten Einkommen finanziert werden können bzw. in der Regel während Schule und Studium durch die Eltern bzw. das BAföG finanziert werden und zu einem gewissen Anteil durch die Erwerbstätigkeit während des Studiums.

## 4.2.1 Soziale (staatliche und gesellschaftliche) Nutzen

### 4.2.1.1 Fiskalische Effekte auf die öffentlichen Haushalte

Da die Gesamtentscheidungssituation der öffentlichen Haushalte etwas komplexer ist, sollen auch hier die unterschiedlichen Ebenen differenziert dargestellt werden.

Auch für den Staat können sich höhere Kosten ergeben, z.B. wenn die höhere Betreuungsqualität mit höheren Kosten verbunden ist oder wenn das besser Kita-gebildete Kind länger im Bildungssystem verbleibt. Geht man exemplarisch von den derzeitigen jährlichen Ausgaben je Schüler der gymnasialen Oberstufe (7.500 €) bzw. eines Studierenden (8.000 €) aus, dann ergäben sich zusätzliche öffentliche Ausgaben von rund 77.500 € (Dohmen 2004).

Zu berücksichtigen sind ferner die in dieser Zeit ausbleibenden Steuerzahlungen und Sozialversicherungsbeiträge. So belaufen sich die Sozialversicherungseinnahmen für einen durchschnittlichen Auszubildenden monatlich auf 240 € (incl. Arbeitgeberanteil). Steuereinnahmen zahlt ein durchschnittlicher Auszubildender nicht; allerdings dürfte ein Teil der Auszubildenden, insbesondere im zweiten oder dritten Lehrjahr, Steuern zahlen. Anstelle des Studiums würde jemand, der nach Haupt- oder Realschule eine Lehre begonnen hätte, arbeiten und Steuern und Sozialversicherungsbeiträge zahlen. Ausgehend von dem o.g. Beispiel eines Bruttoeinkommens von 25.000 € für einen Berufsanfänger würden sich die jährlichen Steuereinnahmen auf rund 3.000 € und die Sozialversicherungseinnahmen auf 10.000 € (incl. Arbeitgeberanteil) belaufen. Während der um mindestens acht Jahre verlängerten (hoch-)schulischen Ausbildungsdauer entgehen der öffentlichen Hand somit Steuereinnahmen in Höhe von 15.000 bis 20.000 € sowie Sozialversicherungseinnahmen von rund 60.000 €.

Diesen zusätzlichen Ausgaben stehen aber mittel- bis langfristige Kosteneinsparungen und zusätzliche Einnahmen an anderer Stelle gegenüber. Sollte z.B. ein Jugendlicher keine Lehrstelle bzw. anschließend keine Arbeitsstelle finden, würden statt der Bildungsausgaben Sozialleistungen zu zahlen oder ergänzende Bildungsmaßnahmen zu finanzieren sein. Die Bundesregierung hat in den letzten Jahren verschiedene Programme für Jugendliche ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung (JUMP und JUMP II) mit einem Finanzvolumen von mehreren Milliarden Euro aufgelegt. Die Bundesanstalt für Arbeit gibt jährlich rund 7 Mrd. € für berufsvorbereitende und andere Maßnahmen für Jugendliche ohne abgeschlossene Schul- oder Berufsausbildung aus (Süddeutsche Zeitung v. 3./4.7.2004). Die Kommunen haben höhere Sozialhilfeausgaben, das Arbeitslosigkeitsrisiko von Personen ohne abgeschlossene Schul- und Berufsausbildung ist deutlich höher als das von Personen mit abgeschlossener Berufs-